

Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében

Traser Julianna Sára¹ – Béres Nóra – Marinkás György – Pék Erzsébet²

1. Bevezetés

Noha az Európai Bíróság (hatályos terminológiával az Európai Unió Bírósága, a továbbiakban: EuB) már 1964-ben a *Costa kontra E.N.E.L. ügyben*³ kimondta a közösségi jog elsőbbségét, majd pedig 1970-ben az *Internationale Handelsgesellschaft ügyben*⁴ leszögezte, hogy a tagállamok a közösségi jog szelektív vagy diszkriminatív értelmezése céljából alkotmányos berendezkedésükre nem hivatkozhatnak, az uniós jog elsőbbségének kérdése újra és újra felbukkan a nemzeti alkotmányok értelmezésére hivatott szervek, így főképp a tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatában. Utóbbira kitűnő példát szolgáltat a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, a továbbiakban: BVerfG) legutóbbi, az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) kötvényvásárlási programjához kapcsolódó 2020. május 5-i döntése,⁵ melyben a BVerfG az uniós jog végrehajtását megtiltva ismét tajtékot gerjesztett az uniós jog szupremáciájáról szóló diskurzusok tengerén. Ennek kapcsán egyértelműen megállapítható, hogy dacára az elv rögzítése óta eltelt mintegy ötven évnek, az uniós jog elsőbbsége mind a mai napig örökzöld probléma a tagállami alkotmányvédő mechanizmusok előtt. Így e komplex, az alkotmányjog és az európai uniós jog tudományának művelői között oly méltán népszerű téma aktualitása álláspontunk szerint továbbra is megkérdőjelezhetetlen.

Jelen tanulmány célja az uniós jog elsőbbsége tagállami érvényesülésének vizsgálata, melynek keretében Olaszország, Németország, Franciaország és Ausztria⁶ európai integrációban való részvételének, a hatásköri kérdéseknek, az uniós jog elsőbbségének, továbbá az alkotmánybíróságok vonatkozó ítélkezési gyakorlatának összehasonlító elemzésére vállalkozunk. Elsőként a belső jog és a nemzetközi jog, pontosabban a tagállami alkotmányok és a nemzetközi, illetőleg uniós szerződések viszonyára terünk ki a fenti országok vonatkozásában, egyszersmind utalva az alkotmánybíróságok számára normakollízió esetén rendelkezésre álló lehetőségekre. Ezt követően – minthogy az uniós jog elsőbbségét *expressis verbis* az általunk vizsgált tagállami alkotmányok egyike sem mondja ki – a szupremácia alkotmánybírósági értelmezését tárjuk az olvasó elé, melynek fényében egyrészt foglalkozunk az uniós jog feltétlen érvényesülését árnyaló alkotmányossági korlátokkal (az alapjogok védelmével, az *ultra vires* közösségi aktusokkal és az alkotmányos

¹ Főosztályvezető, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály.

² Kutatók, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály.

³ A Bíróság C-6/64 sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete.

⁴ A Bíróság C-11/70. sz., az Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete.

⁵ BVerfG, 05.05.2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

⁶ A négy tagállamot a tanulmányban végig ebben a sorrendben vizsgáljuk, mely rendezési szempontot a tagállami alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatának fényében választottuk ki, szem előtt tartva, hogy az adott tagállam alkotmányvédő mechanizmusa mennyire 'könnyen' ismerte el az uniós jog elsőbbségének elvét, azaz szembehelyezkedett-e az EuB álláspontjával, s ha igen, az alkotmánybírósági verdiktek mennyire voltak úttörőek az EuB által kijelölt csapásirányhoz képest. Utóbbi leginkább az olasz alkotmánybíróságra jellemző, míg legkevésbé az osztrák alkotmánybíróságra nézve igaz.

identitással⁷), másrészt vizsgáljuk az alkotmánybíróági vizsgálat alá vonható jogszabályok körét és a hatáskör-túllépés kérdését.

2. A tagállami alkotmányok és a nemzetközi, illetve uniós szerződések viszonya, valamint a normakollízió esetén követendő gyakorlat

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) joga az EuB szerint a klasszikus nemzetközi jogtól különböző, autonóm és önálló jogrend, melyet a tagállamok jogában anélkül kell alkalmazni, hogy azok részévé válna.⁸ Mindazonáltal az uniós jog elsőbbsége tagállami érvényesülésének elemzése során nem mehetünk el szó nélkül a vizsgált államok belső jogának nemzetközi joggal való kapcsolata mellett. Ennek két oka van. Az egyik, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonya kihatással volt a közösségi jog *sui generis* jogrendként való konceptualizálására: minthogy Hollandia a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát a monizmus lencséjén keresztül szemléli, s a szerződések közvetlen hatályát a holland *Van Gend & Loos ügy*⁹ alapozta meg, ez kedvező táptalajt biztosított az Európai Bíróságnak a relatíve új jogrend hatékony érvényesülésének megalapozásához.¹⁰ A másik ok, hogy az EU-t létrehozó alapító szerződések a nemzetközi jog, pontosabban az 1969. évi bécsi egyezmény¹¹ 2. cikk (1) bekezdés a) pontja¹² értelmében nemzetközi szerződésnek minősülnek, így emiatt szükségessé válik annak előzetes tisztázása, hogy utóbbiak az adott állam belső jogban miként alkalmazhatók, és hogy a normahierarchiában főszabály szerint hol kapnak helyet.¹³

Olaszország 1947. december 27-én elfogadott és 1948. január 1-jén hatályba lépett alkotmányának¹⁴ 10. cikk (1) bekezdése alapján az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz, továbbá a klasszikus dualizmus jegyében a nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket az olasz jogalkotó külön jogi aktussal transzformálja a belső jogba, mely szerződések a belső jogszabályokkal szemben elsőbbséget élveznek. Ugyanakkor sem az olasz alkotmány, sem az alkotmánybíróaságról szóló törvény¹⁵ az alkotmány nemzetközi szerződéssel való összeütközésének vizsgálatáról nem rendelkezik, és utóbbi alapján az alkotmánybíróaság kizárólag a nemzetközi szerződést

⁷ A tagállami alkotmánybíróaságok utóbbival kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának összefoglalását lásd még bővebben: Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróaságok gyakorlatában, <https://tinyurl.com/yast2jtr> (2020. 07. 12.).

⁸ Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007, 249. o.

⁹ A Bíróság C-26/62. sz., az NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Netherlands Inland Revenue Administration ügyben hozott ítélete (1963. február 5.)

¹⁰ Chronowski Nóra: Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal, in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor, alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András), <https://tinyurl.com/ychv94ov> (2020. 07. 10.), 10. o.

¹¹ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

¹² 1969. évi bécsi egyezmény 2. cikk (1) bekezdés a): „a ‘szerződés’ államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől”.

¹³ A magyar jog tekintetében elmondható, hogy a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződések Magyarország Alaptörvénye alatt, de a törvények felett álló jogszabálynak, míg a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződések a törvények alatt, ám a kormányrendeletek felett álló jogszabálynak tekintendők. Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2014., 111. o.

¹⁴ Costituzione della Repubblica Italiana (Gazzetta Ufficiale n. 298 del 27-12-1947), <https://tinyurl.com/ya8w2mf7> (2020. 01. 06.).

¹⁵ Elenco delle leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali (1948-2003), <https://tinyurl.com/yajdfj3h> (2020. 01. 06.).

kihirdető törvény utólagos normakontrolljának keretében vizsgálhatja az alkotmány és a kihirdetett nemzetközi szerződések közötti összeütközést.

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének¹⁶ (*Grundgesetz*, a továbbiakban: GG) 25. cikke a szokásjog és az általános jogelvek vonatkozásában a generális adopciónak és az elsőbbség elvét mondja ki,¹⁷ míg az 59. cikk (2) bekezdése egyértelműen a dualista megközelítést követve úgy rendelkezik, hogy a szövetségi törvényhozás tárgyaira vonatkozó nemzetközi szerződéseket a szövetségi törvényhozás abban illetékes testületének szövetségi törvény formájában kifejezett jóváhagyása vagy közreműködése útján lehet megkötöni. A BVerfG nemzetközi joghoz való viszonyát általában véve az ún. *‘Völkerrechtsfreundlichkeit’* szemlélet hatja át, azaz a testület a belső jog és a nemzetközi közjog viszonyát ‘barátságosan’ szemléli.¹⁸ A GG – különösen annak a BVerfG hatáskörét szabályozó 93. cikke – a nemzetközi szerződések felülvizsgálatát azok aláírása, illetve ratifikációja előtt nem teszi lehetővé, mi több, a BVerfG egyik korai ítéletében leszögezte, hogy a nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljára hatáskörrel nem rendelkezik.¹⁹ Így az alkotmányossági aggályok kezelésére a ratifikációt megelőzően csak a nemzetközi szerződéseket átültető törvényjavaslatok vitája során van lehetőség, illetve a BVerfG a már ratifikált nemzetközi szerződéseket csak utólagos normakontroll keretében, eljárási szempontból vizsgálhatja.

Franciaországot illetően a nemzetközi jog dualista felfogását követve a nemzetközi szerződések csak átültetést követően válnak a belső jog részévé, így az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) és az EU-t alapító szerződések, valamint ezek módosításai is csak a transzformációt követően épülhettek be a francia jogrendbe. A belső jog és a nemzetközi szerződések viszonyáról a francia alkotmány²⁰ 54–55. cikkei rendelkeznek, melyek szerint az alkotmányos előírásoknak megfelelően ratifikált szerződések vagy megállapodások a belső jogi kihirdetésüket követően a törvényekkel – de nem az alkotmánnyal – szemben elsőbbséget élveznek, amennyiben a szerződést vagy megállapodást a másik fél szintén alkalmazza. Érdekességként megjegyzendő azonban, hogy a francia alkotmánybíróság szerepét betöltő Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) a kölcsönös alkalmazás feltételétől az európai uniós szerződések esetében eltekintett.²¹ A francia alkotmány 55. cikke értelmében az Alkotmánytanács a nemzetközi szerződéseket vagy megállapodásokat csak megkötésük vagy kihirdetésük előtt vizsgálhatja az alkotmányban feljogosított szereplők²² kezdeményezése estén – tehát nem kötelező jelleggel –, amennyiben pedig az Alkotmánytanács megállapítja az alkotmány és a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség ütközését, úgy a nemzetközi szerződés ratifikációjára csak alkotmánymódosítással kerülhet sor. A Maastrichti Szerződés, az Amszterdami és Lisszaboni Szerződések, valamint a végül népszavazás keretében elutasított Európai Alkotmányos Szerződés ratifikációját megelőzően az Alkotmánytanács e szerződések alkotmányossági

¹⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://tinyurl.com/hp9unzd> (2020. 01. 29.).

¹⁷ Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*, Budapest, Osiris, 2016, 84–90. o.; Molnár Tamás: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya, in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor, nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor), <https://tinyurl.com/r8cjnsp> (2020. 01. 29.), 16–17. o.

¹⁸ Rüdiger Wolfrum – Holger Hestermeyer – Silja Vöneky: The Reception of International Law in the German Legal Order: An Introduction, *ResearchGate*, 4–5. o., <https://tinyurl.com/vjoea75> (2020. 01. 28.).

¹⁹ BVerfG, 30.07.1952 – BvF 1/52.

²⁰ Constitution du 4 octobre 1958., <https://tinyurl.hu/q6pw/> (2020. 01. 09.).

²¹ Cons. const. décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, in: Joël Rideau: L’adéquation du système institutionnel et juridique français à l’appartenance à l’Union Européenne. Cahiers du CEFRES N° 27f., <https://tinyurl.com/y7apsask> (2020. 01. 09.).

²² A köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Képviselőház vagy a Szenátus elnökének, illetve hatvan képviselő, vagy hatvan szenátor kezdeményezésére.

vizsgálata keretében azok alkotmánnyal való részleges összeegyeztethetlenségét állapította meg, ezért mind a négy esetben szükségesnek ítélte a francia alkotmány módosítását. Jóllehet az Alkotmánytanács általi vizsgálat tükrében a francia alkotmány áll a normahierarchia csúcsán, egyes értékelések szerint azáltal, hogy a nemzetközi szerződés és az alkotmány kollíziója esetén mégis az alkotmány és nem a nemzetközi szerződés kerül módosításra, nem beszélhetünk a francia alkotmány nemzetközi szerződésekkel szembeni valódi elsőbbségéről.²³

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak recepciójáról az osztrák alkotmány (*Bundes-Verfassungsgesetz*, a továbbiakban: B-VG)²⁴ 9. cikk (1) bekezdése rendelkezik. Ausztria alkotmányos berendezkedése monista, azaz a B-VG a nemzetközi jog primátusát elismeri. Az osztrák alkotmány értelmében nemzetközi szerződés megkötése előtt előzetes normakontroll nem kezdeményezhető, a nemzetközi szerződés alkotmánynak való megfelelését adott esetben a törvényhozásnak kell biztosítania esetleges alkotmánymódosítással a ratifikációt megelőzően. A B-VG 140/A cikk (1) bekezdése értelmében az osztrák alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja a már ratifikált nemzetközi szerződés konformitását az alkotmánnyal. Amennyiben a nemzetközi szerződést az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánítja, úgy sem a szerződés, sem a végrehajtását szolgáló jogszabályok nem alkalmazhatók, kivéve, ha az alkotmánybíróság a konformitás biztosításának érdekében az ítéletében megfelelő átmeneti időről rendelkezik.²⁵

3. Az uniós jog elsőbbségére vonatkozó alkotmányos rendelkezések hiánya

További vizsgálódásunk kifejtése előtt érdemes lehet felhívni az olvasó figyelmét arra az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyát jellemző sajátosságra, melyet Chronowski Nóra 'alkotmányjogi paradoxonként' ír le. Tudniillik az elemzett tagállami alkotmányok – illetve Ausztria esetén az 1994. évi, az EU-hoz való csatlakozásról szóló szövetségi alkotmánytörvény²⁶ – felhatalmazást adnak egy olyan nemzetközi szervezethez való csatlakozásra, melynek *sui generis* jogrendje feltétlen érvényesülést vindikál a tagállamok belső jogával, sőt azok alkotmányával szemben.²⁷ Utóbbi pedig nem kis feszültséget szít a tagállami alkotmányértelmezés során. Blutman László rámutat, hogy bár az Európai Bíróság esetjoga 1970 óta a szupremácia elvét tekintve töretlen, az ún. elsőbbségi dilemma feloldhatatlan, mivel a tagállami alkotmányvédő mechanizmusok elkezdtek puha megoldásokat keresni az uniós jog feltétlen érvényesülésének ellentételezésére.²⁸

Az általunk vizsgált országok alkotmányainak mindegyike tartalmaz valamilyen ún. integrációs klauzulát, még ha azok tartalma és terjedelme meglehetősen különböző is. Olaszország csatlakozása az EGK-hoz az alkotmány – eredetileg az állam Egyesült Nemzetek Szervezetéhez való csatlakozását lehetővé tevő – 11. cikkén²⁹ alapult. A közösségi jogra,

²³ Baptiste Bonnet: Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable, avril 2019, n° 2., <https://tinyurl.hu/Pkgv/> (2020. 01. 09.).

²⁴ Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, <https://tinyurl.com/9octsbk> (2020. 07. 10.).

²⁵ Nemzetközi szerződések esetében ez legfeljebb egy év, az EU alapító szerződéseit módosító szerződések esetén legfeljebb két év lehet.

²⁶ Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. Nr. 744/1994, <https://tinyurl.com/y7grrzp8> (2020. 07. 10.).

²⁷ Chronowski: i.m. 2. o.

²⁸ Blutman László: Szürkeüti zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya, *Közjogi Szemle*, 1 (2017), 1. o.

²⁹ Olasz alkotmány 11. cikk: „[Olaszország] más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul szuverenitása korlátozásához egy olyan rendszer létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közötti igazságosságot, valamint előmozdítja és támogatja az ilyen céllal alakult nemzetközi szervezeteket”.

illetve a közösségi jog nemzetközi szerződésektől eltérő jellegére való utalás csak 2001-ben, az V. fejezet átfogó módosítása³⁰ nyomán jelent csak meg az olasz alkotmányban, ám utóbbi explicit EU-klauzulát nem tartalmaz, és nem rögzíti a közösségi jog nemzeti joggal szembeni kifejezett elsőbbségét sem. Az olasz alkotmány 117. cikk (1) bekezdése alapján a törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják az alkotmánnyal, az EU által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban, a 11. cikk pedig pontosítja, hogy Olaszország szuverenitásának korlátozásával vesz részt az európai integrációban. Az alkotmánybíróság a tagállami és uniós hatáskörök ütközésének kérdését – az alkotmány kifejezett rendelkezései hiányában – a 2001. évi alkotmánymódosítást követően is a 11. cikk alapján vizsgálja, az abban hivatkozott szuverenitás-korlátozást pedig hatáskör-átadásként értelmezi. Ahogyan arra fentebb már történt utalás, Olaszország a dualista elvnek megfelelően a közösségi jogot belső jogszabályban hirdeti ki, az alkotmánybíróság így kizárólag az uniós jogot átültető belső jogszabályok alkotmányosságát vizsgálhatja ún. közvetett eljárásban (*sindacato in via incidentale*).³¹

Az olasz alkotmánytól eltérően a német GG 1993 – azaz a Maastrichti Szerződés hatálya lépése – óta tartalmaz EU-klauzulát (23. cikk), ebben azonban az uniós jog elsőbbségéről a német jogalkotó sem rendelkezik. A GG 23. cikk (1) bekezdése egyértelműsíti, hogy az egyesült Európa megvalósítása érdekében a Szövetség a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) által jóváhagyott törvénnyel felségjogokat ruházhat át az EU-ra. Noha a GG a hatáskör-átruházás kapcsán nem állapít meg korlátokat, a normaszövegben alapértékként kerülnek megnevezésre a demokratikus, jogállami, társadalmi és föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve és a biztosított jogvédelem szintje, mely két utóbbi követelmény érvényesülésének a BVerfG joggyakorlata is kitüntetett figyelmet szentelt.

A francia alkotmány 1992 előtt szintén nem tartalmazott külön rendelkezést az ország európai integrációban való részvételére vonatkozóan. Az Alkotmánytanácsnak a Maastrichti Szerződés ratifikációját csak az alkotmány módosítása esetén lehetővé tevő döntése³² nyomán került be³³ a francia alkotmányba az EU-ról szóló új, azóta többször módosított XV. cím, amely azonban az olasz és a német alkotmányokhoz hasonlóan az uniós jog elsőbbségéről szintén nem rendelkezik. Az alkotmány Franciaország európai integrációban való részvétele nyomán viszont egyértelműsíti, hogy a tagállamok egyes hatásköreiket közösen gyakorolják.³⁴ A francia jogalkalmazó számára az uniós jog elsőbbségére vonatkozó egyértelmű rendelkezés hiányában hosszan tartó kihívást jelentett az uniós jog francia normahierarchiával összeegyeztethető elsőbbségének gyakorlati kidolgozása.

Ami Ausztriát illeti az uniós jog elsőbbségéről és közvetlen hatályáról az osztrák alkotmány *expressis verbis* nem rendelkezik, e két elv elfogadása az 1994-es az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló törvénnyel, illetve az ország 1995-ös csatlakozását követő alkotmánybírósági gyakorlat révén történt meg. A B-VG 9. cikk (2) bekezdése szerint az

³⁰ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, <https://tinyurl.com/y7fhls53> (2020. 01. 06.).

³¹ A közvetett eljárás lényege, hogy egy folyamatban lévő eljárásban bármelyik fél, illetve az eljáró bíró hivatalból is kezdeményezhet utólagos alkotmányossági normakontrollt, amennyiben számára kétséges az alkalmazandó törvény alkotmányossága. Ugyanakkor az alkotmánybírósághoz való fordulást megelőzően meg kell állapítania, hogy az előterjesztett kérdés az alapügy szempontjából releváns és a kétsége megalapozott.

³² Cons. const. décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Maastricht I.

³³ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

³⁴ A Maastrichti Szerződés ratifikációjának alkotmánymódosításhoz való kötése részben abból is fakadt, hogy az Alkotmánytanács az Európai Uniót jogi személyiséggel, valamint a tagállamok egyetértésével hatáskör-átruházásból fakadó döntési jogkörökkel felruházott nemzetközi szervezetként írta le, amely megközelítést a Lisszaboni Szerződésről hozott döntésében is megerősített, egyúttal viszont úgy ítélte meg, hogy az alkotmány 88. cikk (1) bekezdése ezt a hatáskör-átruházást megengedi. Cons. const. décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Maastricht I, cons. 13., valamint Cons. const. décision n° 2007-560 DC.

állami szuverenitás egyes elemei más államra vagy nemzetközi szervezetre átruházhatók, ugyanakkor az alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*) eddigi gyakorlatában nem tisztázta, hogy ‘a szuverenitás egyes elemei’ kifejezés mit takar.³⁵ Mindenesetre az alkotmánybírósági esetjog³⁶ alapján az világos, hogy az EU viszonylatában a B-VG 9. cikk (2) bekezdése nem releváns, tekintve, hogy az EU részére történő hatáskör-átruházásról a csatlakozási törvény rendelkezik. Emellett az osztrák alkotmány különös figyelmet fordít a szövetségi berendezkedés és szövetségi-tartományi hatáskörmegosztás terén fennálló *status quo* fenntartására. A tartományi hatáskörök külön védelmet élveznek akár a szövetségi kormány vagy az EU általi, de akár valamely nemzetközi szerződésből fakadó esetleges hatáskör-elvonási kísérletekkel szemben. Míg a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) a hatáskör-elvonással szemben, addig a Nemzeti Tanács (*Nationalrat*) a demokratikus jogállamiság, mint különösen védendő érték tekintetében léphet fel vétójoggal. Az osztrák alkotmány 23/A-23/K cikkei a nemzeti parlament uniós döntéshozatalba való beleszólási lehetőségét külön is rögzítik.

4. Az uniós jog elsőbbségének alkotmánybírósági értelmezése kifejezett alkotmányos rendelkezések hiányában

Az, hogy az általunk vizsgált tagállamok alkotmányainak integrációs klauzulái a hatáskör-átengedést, illetőleg korlátozást lehetővé tették nem jelenti egyben azt, hogy ezen államok a nemzeti szuverenitásukról lemondtak. Mi több, tendenciózusnak tekinthető a nemzeti alkotmányvédő fórumok arra irányuló gyakorlata, hogy a tagállamok aggodalmai testet öltenek az alkotmánybíróságok esetjogában akkor, amikor az EU – olykor vitatható felhatalmazás alapján – újabb és újabb területeken próbálja hatásköreit érvényesíteni. Trócsányi László hangsúlyozza, hogy mivel az EU-val szembeni nyílt konfrontáció egyetlen tagállamnak sem áll érdekében, olyan *modus vivendi* alkalmazására volt és van szükség, amely kíméletes, egyszersmind hatékony fegyvernek bizonyul az EU ellen.³⁷ S bár Trócsányi ez utóbbi metaforát az alkotmányos identitás kapcsán használja, nem ez volt az első *modus vivendi* a tagállami alkotmányvédő mechanizmusok arzenáljában: az alapjogok védelme és az *ultra vires* közösségi aktusok kérdése szintén népszerű hivatkozási alapokat képeznek az uniós jog ellentételezése során.

Az olasz alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata hosszú és ellentmondásos utat járt be a közösségi jog elsőbbségének elismerése terén, és a vizsgált tagállamok kontextusában nem túlzás azt állítani, hogy ezen út volt a leghosszabb és a legellentmondásosabb. A közösségi jog elsőbbségét elutasító olasz alkotmánybírósági döntések precedens értékűek voltak az Európai Bíróság számára, mivel részben ezen olasz ítéletek értelmezése nyomán került sor a közösségi jog elsőbbsége elvének kidolgozására a *Costa kontra E.N.E.L. ügyben*. A közösségi jog elsőbbségét 1964-ben kimondó ítélet ellenére az olasz alkotmánybíróság csak 1973-ban, a *Frontini ügyben*³⁸ hozott határozatával ismerte el a szupremácia elvét, melyet azóta sem kérdőjelezett meg, ellenben alkotmányos korlátok alá helyezett. Hasonlóan hosszú utat járt be

³⁵ Jóllehet több esetben is lehetősége lett volna rá, legutóbb az ESM Szerződés kapcsán. Claudia Mayer: ESM Treaty in accordance with the Austrian constitution Austrian Constitutional Court, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 3 (2013) 7, 394. o.

³⁶ Az osztrák alkotmánybíróság 2013. március 16-i (SV 2/12-18) és 2013. október 3-i ítélete (SV1/2013-15) az ESM Szerződés és a Fiskális Paktum alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában.

³⁷ Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 72. o.

³⁸ Sentenza 183/1973.

az olasz alkotmánybíróság a közösségi joggal ellentétes belső normák alkalmazhatatlanságának kimondása tárgyában is: az alkotmánybíróság kezdeti ítélkezési gyakorlatában magához vonta a közösségi joggal ellentétes belső normák alkotmányellenességének és alkalmazhatatlanságának megállapítását, erről az eljáró bíró önállóan nem dönthetett, majd az Európai Bíróság uniós joggal ellentétes tagállami jogszabályok alkalmazhatatlanságát kimondó *Simmenthal ügyben* hozott 1976-es határozatát³⁹ követően az olasz alkotmánybíróság csak 1984-ben, a *Granital ügyben*⁴⁰ mondta ki, hogy a bíróságoknak alkotmányossági vizsgálat kezdeményezése nélkül figyelmen kívül kell hagyniuk (*disapplicare*) a közösségi joggal ellentétes belső normát.

A BVerfG Európa legszélesebb hatáskörű alkotmánybírósága, melynek joggyakorlata komoly szerepet játszott a közösségi jog alakításában és jelentős hatást gyakorolt⁴¹ mind az EuB-ra, mind más tagállamok alkotmánybíróságaira. A BVerfG a közösségi jog elsőbbségét úttörő módon 1971-ben, az európai alkotmánybíróságok közül elsőként mondta ki a *Lütticke ítéletben*,⁴² ám a BVerfG ebből a lendületéből saját alaptörvényének védelme érdekében később visszavett (lásd alább).⁴³ A BVerfG egyébként alkotmányjogi panasz és bírósági megkeresés (utólagos, konkrét alkotmányossági kontroll) nyomán fogalmazhatja meg a közösségi joggal kapcsolatos álláspontját.

Franciaországban az uniós jog elsőbbségének elismerésére tágabb kontextusban, a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak való tagállami megfelelésre vonatkozó bírósági joggyakorlat keretében került sor. Itt a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés utólagos ellenőrzését nem az Alkotmánytanács végzi (hiszen az alkotmány 54. cikke értelmében csak előzetes kontrollra van lehetősége), hanem a rendes bíróságok (*juridictions judiciaires*)⁴⁴ – és azok legfelsőbb szerve a Semmítőszék (*Cour de Cassation*) –, valamint a közigazgatási ügyszak esetében az Államtanács (*Conseil d'État*). Az Alkotmánytanácsnak ugyanakkor az uniós jognak való megfelelést szolgáló átültető normák előzetes normakontrollja során volt lehetősége az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos álláspontjának tisztázására. Az uniós jog elsőbbsége elismerésének folyamata viszonylag lassúnak, illetve a francia igazságszolgáltatási rendszer és hatásköri szabályok bonyolultsága miatt nehézkesnek⁴⁵ is tekinthető: mind az Alkotmánytanácsról, mind az Államtanácsról elmondható ugyanis, hogy viszonylag későn, 1975-ben (Alkotmánytanács,⁴⁶ Semmítőszék⁴⁷)

³⁹ A Bíróság C-106/77. sz., Amministrazione delle Finanze kontra Simmenthal SpA ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete.

⁴⁰ Sentenza 170/1984.

⁴¹ Fazekas Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*, PhD értekezés, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009, 61. o., <https://tinyurl.com/vfznbln> (2020.01.29.).

⁴² BVerfG, 09.06.1971 – 2 BvR 225/69.

⁴³ A BVerfG megállapította, hogy az EGK-Szerződést ratifikáló német törvényen keresztül a GG 24. cikkével összhangban az EGK autonóm jogrendjének normái a belső jogrendszerben érvényesülést szereznek, és a német bíróságoknak azokat alkalmazniuk kell. Ezáltal a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések alkalmazási elsőbbséget nyernek a velük ellentétes nemzeti törvényekkel szemben, mert a közösségi jogon alapuló egyéni jogok csak így biztosíthatók. Stipta Zsuzsa: *Az elsőbbségi elv értelmezése a német és a magyar alkotmánybíróság határozataiban*, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2 (2011), 300. o.

⁴⁴ Cons. const. décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986.

⁴⁵ Jean-Marc Sauvé, az Államtanács alelnöke 2016. október 26-i beszédében foglalt értékelése szerint Franciaország az uniós tagállamok között utolsóként kötelezte el magát az uniós jog elsőbbsége mellett. Lásd: <https://tinyurl.hu/gTN3/> (2020. 01. 13.).

⁴⁶ Cons. const. décision n° 75-54 DC du 15 janvier 1975, IVG.

⁴⁷ C. Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, Direction générale des douanes et droits indirects/S.A.R.L. Weigel et Société des cafés Jacques Vabre, D. 1975.

és 1989-ben⁴⁸ (Államtanács) került sor annak elismerésére, hogy egy időben korábbi nemzetközi kötelezettségvállalás is elsőbbséget élvez az időben későbbi nemzeti jogszabállyal szemben. Az Alkotmánytanács az uniós jogot a belső jogba integrált, de a nemzetközi jogrendtől elkülönülő jogrendként⁴⁹ értelmezi, és a Semmítőszék is kimondta a közösségi jogrendszer speciális jellegét. A közigazgatási és rendes bíróságok az uniós jog elsőbbségéből fakadóan elfogadták az ellentétes nemzeti jogszabályok konform értelmezésének, ennek lehetetlensége esetén pedig az ellentétes norma figyelmen kívül hagyásának, adott esetben az uniós irányelv behelyettesítésének kötelezettségét.

Az osztrák alkotmánybíróság által az uniós jog értelmezése vagy érvényessége tárgyában indítható előzetes döntéshozatali eljárás kérdése az osztrák alkotmányjogban 'alulszabályozott'. Az alkotmány szövege nem említi, és az alkotmánybíróságról szóló törvény⁵⁰ is csak meglehetősen szűkszavúan rendelkezik az eljárási szabályokról. Az osztrák alkotmányvédő fórum esetjoga alapján az sem kellőképpen tisztázott, hogy az alkotmánybíróság mikor köteles egy ügyet az EuB elé terjeszteni.⁵¹ Annyi azonban az alkotmánybíróság honlapján végzett keresés eredményeként⁵² megállapítható, hogy az osztrák alkotmánybíróság Ausztria EU-hoz történő csatlakozása óta összesen négy alkalommal⁵³ kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást.

4.1. Az uniós jog elsőbbségének feltétlen érvényesülését árnyaló alkotmányossági korlátok

4.1.1. Olaszország

Az olasz alkotmánybíróság tehát 1973-ban, a *Frontini ügyben* hozott ítéletében ismerte el a közösségi jog elsőbbségét, és már ekkor utalt arra, hogy az EGK-hoz való csatlakozás érdekében az alkotmány 11. cikkében deklarált szuverenitás-korlátozás nem hatalmazza fel az EGK intézményeit olyan elfogadhatatlan (*inammissibile*) hatáskörrel, amely az olasz alkotmányos rend alapvető elveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a sérelmét megengedné. Az olasz alkotmánybíróság a *Frontini ítéletet* követően hozott döntéseiben – 1975-ben az *Industrie Chimiche Italia Centrale ügyben*⁵⁴, 1984-ben a *Granital ügyben* és 1989-ben a *Fagd ügyben*⁵⁵ – az ellensúlyok rendszerét (*controlimiti*) fokozatosan fejlesztette ki, mellyel fenntartotta, hogy a közösségi normák az olasz alkotmányos rend alapjait és az alapvető emberi jogokat nem sérthetik. A *Taricco ügyben*⁵⁶ kidolgozott legújabb ítélkezési

⁴⁸ C. E., Ass., 20 octobre 1989, Nicolo.

⁴⁹ Cons. const. décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004.

⁵⁰ Verfassungsgesetz, BGBl Nr. 85/1953, <https://tinyurl.com/ybqfvgn6> (2020. 07. 10.).

⁵¹ Ulrich Jedliczka: The Austrian Constitutional Court and the European Court of Justice, <https://tinyurl.com/y8u3xu7z> (2020. 07. 10.), 301. o.

⁵² Lásd: <https://tinyurl.com/t32e3z9> (2020. 02. 01.).

⁵³ B 2251/97 és B 2594/97 (10.03.1999); KR 1–6/00 és KR 8/00 (12.12.2000); W I-14/99 (W I-14/99); G 47/12 (28.11.2012) sz. ügyek.

⁵⁴ Sentenza 232/1975.

⁵⁵ Sentenza 232/1989.

⁵⁶ A Bíróság C-105/14. sz., Taricco és társai ügyben 2015. szeptember 8-án hozott ítélete. Az ügy előzménye az olasz Tribunale di Cuneo bíróság előtt Ivo Taricco és társai ellen bünszervezetben elkövetett áfacsalás és ahhoz kapcsolódó bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás. A bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EuB-nál amiatt, hogy az olasz elévülési szabályok sértik-e – többek között – a verseny védelmére vonatkozó uniós normákat, és megkívánja-e az uniós jog, hogy a tagállamok bíróságai eltekintsenek bizonyos, a bűncselekmények büntethetőségének elévülésére vonatkozó nemzeti jogi rendelkezések

gyakorlat (24/2017⁵⁷, 269/2017⁵⁸, 115/2018⁵⁹, 117/2019⁶⁰) számos újítást hozott, és bevezette – többek között – az alkotmányos identitás vizsgálatának szempontját. Annak ellenére ugyanis, hogy az EuB a *Taricco I. ítéletében* kimondta a nemzeti elévülési szabályok uniós jog érvényesülése érdekében történő mellőzését, az olasz alkotmánybíróság erről úgy foglalt állást, hogy ezen elv alkalmazása a büntető jogalkotás törvényességét, azaz az olasz alkotmány egyik alapelvét és ezáltal az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását sértené. Az alkotmánybíróság indokolása szerint az uniós jog csak abban az esetben alkalmazható, ha az összeegyeztethető a tagállam alkotmányos identitásával, illetve az unió jogát és az EuB ítéleteit nem lehet úgy értelmezni, hogy ezáltal a tagállamok lemondtak saját alkotmányos tradícióikról. Az alkotmánybíróság ugyanakkor eddig nem pontosította, hogy mi tartozhat a tagállami alapértékek közé, de a *Taricco ügyekben* hozott ítéleteivel továbbfejlesztette a ‘*controlimiti*’ doktrínát, melynek következtében pedig az alkotmány alapvető rendje és az alapvető emberi jogok védelme mellett az alkotmányos identitás is olyan követelményként jelentkezik, amely a közösségi jog alkalmazásának ellensúlyát képezheti. A *Taricco* üggyhöz kapcsolódó másik újítás a kettős előzetes döntéshozatal (*doppia pregiudizialità*) fogalmának bevezetése volt. Ez esetben, ha egy belső jogszabály egyidejűleg az olasz alkotmányt és ezzel párhuzamosan az uniós normákat – ideértve az Európai Unió Alapjogi Chartáját is – sérti, akkor az alkotmányossági vizsgálatot a közvetlenül alkalmazandó uniós jog és a nemzeti jog egyidejű vizsgálatával kell lefolytatni. Erre mind a nemzeti jogszabály, mind az Alapjogi Chartában rögzített jogok alkotmányos tradíciókkal összhangban történő értelmezése miatt van szükség. Ezáltal az alkotmánybíróság az alapjogok védelmét az Alapjogi Chartában

alkalmazásától az adóbűncselekmények hatékony szankcionálásának biztosítása érdekében. Az EuB 2015. szeptember 8-án meghozott ítéletében kimondta, hogy az olasz büntető törvénykönyvben szabályozott elévülési szabályok miatt a súlyos áfacsalások a bonyolult büntetőeljárások miatt büntetlenségéhez vezetnek, mivel ezek a bűncselekmények általában elévülnek azt megelőzően, hogy a törvény által előírt büntetőjogi szankciót jogerős bírósági határozattal kiszabhatnák. Az EuB úgy ítélte meg, hogy egy ilyen helyzet sértheti az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdése által a tagállamokra rótt kötelezettségeket, és kimondta, hogy az olasz bíróságoknak el kell tekinteni azon nemzeti jogi rendelkezésektől, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megakadályozzák a tagállamot az EU pénzügyi érdeket sértő súlyos csalás esetén hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabásában (ún. ‘*Taricco*’ szabály). A Semmisítőszék és a milánói fellebbviteli bíróság kérelme alapján az olasz alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EuB-hoz. Az alkotmánybíróság értelmezése szerint a nemzeti elévülési szabályok nem alkalmazása az uniós jog alkalmazása érdekében – ahogy azt az EuB a *Taricco I. ítéletében* kimondta – sérti az olasz alkotmány egyik alapelvét, nevezetesen a büntető jogalkotás törvényességét, és ezáltal az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását. Az alkotmánybíróság indokolása szerint ugyanis az uniós jog csak abban az esetben alkalmazható, ha a tagállam alkotmányos identitásával összeegyeztethető. Az alkotmánybíróság kifejtette, hogy az EU egy pluralizmusra épülő jogrend, melynek egysége abban rejlik, hogy magában foglalja a sokféleséget, ám a tagállamoknak nem kell lemondaniuk a saját alapértékeik magjáról. Az EU jogába beépítésre kerültek a tagállamok alkotmányos tradíciói, és az unió jogát, valamint az EuB ítéleteit nem lehet úgy értelmezni, mintha a tagállamok saját alkotmányos tradícióikról lemondtak volna. Az alkotmánybíróság korábbi ítéleteiben sem pontosította az alapértékek fogalmát, de ezen ítéletétől kezdődően az alkotmányos identitást is fenntartott területként értelmezte, mint egyfajta korlátot (*controlimiti*) az elsődleges és másodlagos közösségi normákkal szemben. Az EuB később a *Taricco II. ítéletében* (C-42/17) kimondta, hogy a ‘*Taricco*’ szabályt nem kell alkalmazni azokban az esetekben, amikor a mellőzés sértené a bűncselekmények és a büntetések törvényességét, mert a deliktum elkövetésének időpontjában hatályban lévőnél súlyosabb büntetést megállapító jogszabályt visszamenőleges hatállyal kellene alkalmazni. Az olasz alkotmánybíróság a *Taricco II. ítéletet* követően hozott két határozatában (269/2017, 115/2018) is fenntartotta álláspontját arra nézve, hogy az EuB *Taricco I. ítéletében* hozott ‘*Taricco*’ szabály nem alkalmazható, mert a jogbiztonság alkotmányos alapelvét sérti. Utóbbit lásd: a Bíróság C-42/17. sz., a *Taricco* és társai ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete.

⁵⁷ Ordinanza 24/2017.

⁵⁸ Sentenza 269/2017.

⁵⁹ Sentenza 115/2018.

⁶⁰ Ordinanza 117/2019.

biztosított jogok sérelme esetén is fenntartotta magának, nem zárva ki ugyanakkor az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének lehetőségét sem.

4.1.2. Németország

A BVerfG az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával harmonizáló kezdeti szemléletét a közösségi jog német alaptörvénnyel szembeni elsőbbsége kérdésének felmerülése némileg árnyalta: a BVerfG ugyanis 1974-ben, a híres a *Solange I ítéletében*⁶¹ nyíltan szemfordult az Európai Bírósággal, amikor is kimondta, hogy saját eljárása szempontjából a közösségi rendeletek törvénynek minősülnek, így közvetlen alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, és így a BVerfG a közösségi rendeletek német alaptörvénynek való megfelelését alapjogi szempontból vizsgálhatja. A BVerfG ezen ítéletében azt is megállapította, hogy a GG alapjogi rendelkezései különleges, elidegeníthetetlen (*unaufgebbar*) alkotmányos státusszal bírnak és – a ‘*solange*’ formulaként ismertté vált feltételként – kimondta, hogy „*amennyiben ütközés áll fenn a közösségi jog és valamely alapjogot garantáló alkotmányos rendelkezés között, a német alkotmányos rendelkezés érvényesül mindaddig, amíg (solange) a közösségi intézmények megfelelő eljárásban az ütközést meg nem szüntetik [...] Mindaddig, amíg ez a jogbiztonság⁶² a Közösség jövőbeli integrációja során elő nem áll, a GG 24. cikkéből eredő fenntartás alkalmazandó*”. A BVerfG ugyanakkor rögzítette, hogy a német joggal elletés közösségi rendelet érvénytelenségének kimondására hatáskörrel nem rendelkezik, így a német bíróságoknak először előzetes döntéshozatali eljárásban kell döntést kérniük az Európai Bíróságtól, majd ezt követően fordulhatnak csak a BVerfG-hez. A BVerfG ezt az álláspontját több mint egy évtizedig fenntartotta, ám sem a *Solange I*, sem más későbbi ügyben nem állapította meg alapjogba ütközés miatt valamely közösségi jogi rendelkezés alkalmazhatatlanságát.⁶³ A BVerfG 1986-ban korábbi álláspontját finomhangolta, és az uniós jog alkalmazhatóságának közvetlen vizsgálatára vonatkozó hatáskörét korlátozva enyhébb alapjogvédelmi álláspontra helyezkedett. A *Solange II ítéletében*⁶⁴ a BVerfG elismerte, hogy a Közösségek elkötelezték magukat egy erősebb jogvédelem irányába: „*Ezen fejlemények fényében mindaddig, amíg (solange) az Európai Közösségek, különösen az Európai Bíróság esetjoga általánosan hatékony, a GG által biztosított alapjogvédelemmel lényegében megegyező alapjogvédelmet biztosít a Közösségek hatásköreivel szemben [...] a BVerfG a jövőben nem gyakorolhatja azon hatáskörét, amely során dönt a másodlagos közösségi jogalkotás alkalmazhatóságáról [...], és nem vizsgálja felül ezt a jogalkotást a GG-ben foglalt alapjogi mérce szerint*”. Noha a közösségi jog elsőbbségével szembeni alkotmányos fenntartást ezzel a BVerfG továbbra sem szüntette meg, a másodlagos közösségi jog alapjogvédelmi szempontú kontrollját az Európai Bíróságra ruházta. 1992-ben a BVerfG a *Maastricht ítéletben*⁶⁵ az európai bírósági együttműködés szemszögéből megerősítette a *Solange II ítéletben* tett fenntartást, továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy az EU intézményeinek valamennyi aktusa alkotmányos jelentőségű beavatkozást jelenthet a német jogba. Az ítéletben a BVerfG megerősítette az alapjogok biztosítására vonatkozó hatáskörét – az EU vonatkozó hatásköreivel szemben is – azon bíróságok közötti együttműködés keretében, amelyben ezt az alapjogvédelmi feladatot főszabály szerint az Európai Bíróság látja el. Ugyanakkor kimondta, hogy mennyiben az Európai Bíróság az alapjogvédelem

⁶¹ BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 (1971).

⁶² Azaz a GG alapjogi garanciáinak megfelelő, közösségi szintű alapjogvédelem.

⁶³ Fazekas (2009): i.m. 72. o.

⁶⁴ BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 (1983).

⁶⁵ BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992).

megfelelő szintjét nem lenne képes biztosítani, úgy a BVerfG mondhatná ki a végső szót a közösségi jog alkalmazhatóságáról, mivel az uniós jog nem érvényesülhet a német alaptörvény szerint feltétlen érvényesülést kívánó alapelvekkel szemben. Két évvel később, 1994-ben a BVerfG az ún. *banánpiaci rendtartás ítéletében*⁶⁶ fenntartotta a közösségi jogra vonatkozó felülvizsgálati hatáskörét, azt azonban a *Solange II ítéletben* foglaltakkal összhangban szigorú feltételek mellett csak akkor rendelete alkalmazni, ha az az alapjogvédelem szintje az EU-ban általánosan visszaesik. Mivel a védelmi szint csökkenésének bizonyítása és bekövetkezése szinte lehetetlen, így megállapítható, hogy a közösségi jog elsőbbségével szemben megfogalmazott alkotmánybíróági fenntartás elméletileg fennáll, de gyakorlati jelentősége nincs.

A BVerfG az *ultra vires* közösségi aktusok alkalmazhatatlanságának mint alkotmányos fenntartásnak is kitüntetett figyelmet szentelt. A német alkotmánybíróóság a *Maastricht ítélettel expressis verbis* kimondta, hogy az EU az ún. 'Kompetenz-Kompetenz' (hatáskör meghatározására vonatkozó hatáskör) jogával nem rendelkezik, tehát továbbra is csak a tagállamok dönthetnek arról, hogy az EU-nak milyen terjedelemben engednek át hatásköröket. Amennyiben pedig az EU újabb hatásköröket kívánna szerezni, vagy az integráció menete eltérne a Maastrichti Szerződésben foglaltaktól, akkor ezekre az esetekre már nem terjed ki e szerződés ratifikációjához adott felhatalmazás. A BVerfG az EU-ra államok szövetségeként (*Staatenverbund*), de nem szövetségi államként tekint, amelyben az uniós intézményeknek nagyobb hangsúlyt kell fektetniük a megosztott hatáskörök túlságosan kiterjesztő értelmezésének elkerülésére és egyértelműsítésére. A BVerfG 2000-ben, az *Alcan ítéletben*⁶⁷ elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, mely szerint az Európai Bíróság egyik ítélete olyan új közösségi eljárásjogi szabályt hozott létre, amelyre hatáskörrel nem rendelkezett, így az *ultra vires* aktusnak minősül, és ezért nem alkalmazható a panaszos ellen folyó bírósági eljárásban. Az eset tényállására⁶⁸ reflektálva a BVerfG úgy foglalt állást, hogy az Európai Bíróság csak az Európai Bizottság hatáskörének érvényesítésében működött közre, és nem alkotott általános érvényű közösségi eljárásjogi szabályt, csupán egy konkrét ügyben járt el. A visszafizetést előíró európai bizottsági határozat (és a közösségi jog elsőbbségének elve) miatt ezért a visszafizetést határidőmúlás miatt kizáró német eljárásjogi rendelkezést félre kell tenni. A *Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálatáról szóló ítéletében*⁶⁹ (2009) a BVerfG-nek azt kellett vizsgálnia, hogy vajon e szerződés olyan hatáskör-átruházást igényelt-e Németország részéről, amelyek megvalósulása esetén *de facto* minden német jogalkotási hatáskör átkerül az EU-hoz, ezáltal megszüntetve a német szuverenitást. Azzal együtt, hogy a BVerfG a Lisszaboni Szerződést nem ítélte a GG-vel ellentétesnek, a Maastrichti Szerződés kapcsán adott állásfoglalásával megegyezően a Lisszaboni Szerződés kapcsán is rögzítette az EU hatáskör meghatározására vonatkozó hatáskörének hiányát (*Kompetenz-Kompetenz*). Az EU államszövetségi jellegére utalva a BVerfG továbbá kimondta, hogy a német alaptörvény nem ad felhatalmazást Németország számára egy európai szövetségi államhoz való csatlakozásra és az uniós jog is csak annyiban alkalmazható az országban, amennyiben az EU a Németország által átadott hatáskörök terjedelmén belül

⁶⁶ A Bíróság C-280/93. sz., a Német Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 1994. október 5-i ítélete.

⁶⁷ BVerfGE 2 BvR 1210/98 (1998).

⁶⁸ Az ügyben egy német tartomány által az Alcan vállalatnak biztosított pénztámogatást a Bizottság tiltott állami támogatásnak minősítette és elrendelte annak visszafizetését. A tartományi kormány visszafizetést elrendelő határozatát az Alcan bíróság előtt megtámadta, mert a német eljárásjogi rendelkezések szerint a pénzüsszeg visszafizetésének határideje már lejárt, ezért sérül a pénz megtartásához fűződő jogos várakozása. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól. Az Európai Bíróság támogatást visszafizetéséről szóló határozata nyomán a Szövetségi Közigazgatási Bíróság a keresetet elutasította. Ezután fordult a panaszos a BVerfG-hez. Lásd: Fazekas (2009): i.m. 87. o.

⁶⁹ BVerfGE 2 BvE 2/08 (2009).

maradva alkotja meg azt. Az *ultra vires* aktusok alkotmányossági kontrollját tehát a BVerfG a német állami szuverenitás megváltoztathatatlan lényegét képező felülvizsgálati szemponttal egészítette ki.⁷⁰ A Maastrichti és Lisszaboni döntéseivel ellentétben a BVerfG a bankunió kapcsán hozott 2019-es ítéletében⁷¹ viszont egyfajta *‘Europarechtsfreundlichkeit’* (Európajog-barát) megközelítést követve nem állapította meg sem a hatáskör-átruházás korlátainak átlépését, sem az alkotmányos önazonosság sérelmét. Bár ítélezési gyakorlata során a BVerfG meghatározta a hatáskör-átruházhatósági korlátokat, azt azonban – ahogyan arra Szegedi László rámutat – nem vette figyelembe, hogy sok tekintetben a szabályozás és a gyakorlat ezen már átlépett, vagy ezeken valószínűsíthetően át kell majd lépnie.⁷² Szintén a hatáskör-átlépés tesztjét érinti a BVerfG legutóbbi, 2020. májusában hozott ítélete. A német alkotmánybíróság szerint az EuB az arányosság elvét úgy értelmezte, hogy az EKB a monetáris célok megvalósításához szükséges területeken túlra is kiterjesztheti hatásköreit, melynek kapcsán a BVerfG kimondta, hogy a lényeges bevételeket és kiadásokat szabályozó költségvetési jog átruházási korlátot testesít meg.⁷³

A BVerfG harmadik *modus vivendijének* szerepét az uniós jog elsőbbségének ellensúlyozásában az alkotmányos identitás tölti be. Ahogyan Orbán Endre megállapítja, az alkotmányos identitás gyökerei lényegében véve már a *Solange I ügyben* sarjadni kezdtek a német alkotmánybíróság juriszdikciójában, amikor is a BVerfG alapjogi fenntartást tett az uniós alapjogvédelmi rendszer elégtelensége okán, s tette mindezt úgy, hogy a GG identitásának védelmét hangsúlyozta.⁷⁴ Később az alkotmányos identitás kérdése a *Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálatáról szóló ítéletében*, valamint az *európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ítéletben*⁷⁵ került újra a felszínre. Előbbiben a BVerfG az alkotmányos identitást a további integrációval szembeni korlátként és a másodlagos uniós jog felülvizsgálatának eszközeként definiálta, illetőleg a GG alkotmányos identitását Németország alkotmányos identitásától kategorikusan megkülönböztette, míg utóbbiban a német alkotmánybíróság visszautasította az európai elfogatóparancs alkalmazását arra hivatkozva, hogy az érintett emberi méltósághoz való joga sérülne, mely egyben a GG 79. cikk (3) bekezdése által megtestesített alkotmányos identitást sértené.⁷⁶

4.1.3. Franciaország

Mivel az uniós jog elsőbbségét a francia alkotmány sem deklarálja, ezért ezen elv érvényesülésének feltételei, korlátjai sem itt, hanem az Alkotmánytanács gyakorlatában kerültek kimondásra az utóbbi évtizedek során. Az Alkotmánytanács elsőként 2004-ben az Európai Alkotmányos Szerződés kapcsán hozott döntésében használta az alkotmány kifejezett ellentétes rendelkezésére történő hivatkozást, amelyet 2007-ben, a Lisszaboni Szerződés alkotmányossági vizsgálata során Franciaország alkotmányos identitásához szervesen

⁷⁰ Fazekas Flóra: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, *Európai Jog*, 1 (2010), 13-21. o.

⁷¹ 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 (2019).

⁷² Szegedi László: A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a Német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében, *Jogtudományi Közöny*, 2 (2020), 96-100. o.

⁷³ Horváth Attila – Pék Erszébet – Szegedi László – Szóke Péter: Pajzs, kard vagy párbeszéd? Az alkotmányos identitás funkcióváltozásai uniós összehasonlításban, *megjelenés alatt*.

⁷⁴ Orbán Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”?, *Közjogi Szemle*, 3 (2018), 1. o.

⁷⁵ 2 BvR 2735/14 (2015).

⁷⁶ Drinóczi Tímea: A tagállami identitás védelme, in: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor, EU-jogi rovat, rovat szerkesztő: Varju Márton – Horváth Balázs), <https://tinyurl.com/yadwrcvj> (2020. 07. 10.), 6. o.

kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalásként pontosított.⁷⁷ E megközelítés alapja az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) 4. cikk (2) bekezdése, amely az EU számára előírja a tagállamok politikai és alkotmányos berendezkedéséből fakadó nemzeti identitásának tiszteletben tartását, így e kötelezettségre értelemszerűen a francia jogalkotó is hivatkozhat az EU-val szemben.⁷⁸ Az alkotmányos kemény mag körébe tartozó elveket és szabályokat az Alkotmánytanács eddig kevésbé fejtette ki – az Európai Alkotmányos Szerződés tervezete kapcsán eddig a laicitásra utalt⁷⁹ –, ám a nemzetközi szerződések ratifikálása előtt az Alkotmánytanács azt vizsgálja, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás sérti-e a nemzeti szuverenitás alapvető feltételeinek gyakorlását, vagy megkérdőjelezi-e az alkotmányban garantált jogokat és kötelezettségeket. Amennyiben pedig igen, úgy ratifikációra csak az alkotmány módosítását követően kerülhet sor.⁸⁰ Ezen alkotmányossági teszt elsődleges jogforrások kapcsán történő gyakorlati alkalmazására legutóbb az uniós költségvetési paktum⁸¹ kapcsán került sor, amikor is az Alkotmánytanácsnak arról kellett döntenie, hogy a paktum a korábbiakhoz képest további, az EU javára történő hatáskör-átruházással jár-e a gazdaság- és költségvetési politika terén. Az Alkotmánytanács végül úgy ítélte meg, hogy mivel ezen új szerződés a nemzeti szuverenitás alapvető feltételeinek gyakorlását nem sérti, ezért a szerződésnek való megfelelés alkotmánymódosítás nélkül, organikus törvények által is biztosítható.

A nemzetközi megállapodások alkotmányossági vizsgálatához képest az uniós jog elsőbbségének érvényesülése szempontjából talán érdekesebbnek tekinthető az uniós irányelveket a francia jogba átültető törvények nyomán lefolytatott alkotmányossági vizsgálat. Az Alkotmánytanács előzetes normakontroll keretében több esetben átvette a nemzetközi szerződések kapcsán használt alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalást, és megállapította, hogy az irányelvek átültetése sem sértheti ezen elveket kivéve, ha abba az alkotmányozó beleegyezett.⁸² Az alkotmányos kemény mag tehát egy irányelv átültetése esetén is korlátként hivatkozható.

4.1.4. Ausztria

Az osztrák alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbségét Ausztria csatlakozását követően azonnal elismerte: a nemzeti alkotmányvédő mechanizmus már 1995-ben kijelölte⁸³ joggyakorlatának útját, amely az uniós jog elsőbbségének és – adott esetben – közvetlen alkalmazhatóságának elismerésére épül. Ezen irány mellett az osztrák alkotmánybíróság következetesen kitartott, és megközelítésétől a következő években hozott döntései során sem tért el, és nem is árnyalta azt.⁸⁴

⁷⁷ Cons. const. décision n° 2007-560 DC.

⁷⁸ Láthatjuk azonban, hogy a gyakorlatban a francia alkotmány eddig meghajolt az uniós szerződések előtt.

⁷⁹ Cons. const. décision n° 2004-505 DC, cons. 18. Lásd: Anne Levaide: Le Conseil constitutionnel et l'Union européenne. Cahiers du Conseil Constitutionnel, Hors série - Colloque du Cinquantenaire, 3 novembre 2009, <https://tinyurl.hu/6BVT/> (2020. 03. 01.).

⁸⁰ Cons. const. décision n° 2004-505 DC, décision n° 2007-560 DC, lásd: <https://tinyurl.com/y8k2bvpv> (2020. 03. 01. 13.).

⁸¹ Szerződés a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról.

⁸² Cons. const. décision n° 2006-540 DC.

⁸³ Osztrák alkotmánybíróság VfSlg.14.391 sz. (1995. december 12.) ítélete.

⁸⁴ Lásd továbbá az osztrák alkotmánybíróság VfSlg. 15.427 sz. (1999. február 24.), VfSlg. 15.450 sz. (2001. december 13.), VfSlg. 17.075 sz. (2003. december 3.) és VfSlg. 17.065 sz. (2003. november 28.) ítéleteit.

Az osztrák alkotmánybíróság az EUSz 4. cikk (2) bekezdés szerinti nemzeti identitásra⁸⁵ – az olasz, a német és a francia alkotmányvédő mechanizmusokkal szemben – eddig nem hivatkozott. Mindazonáltal az Európai Stabilitási Mechanizmussal (a továbbiakban: ESM) és a fiskális szuverenitással kapcsolatos ügyekben – ahol is maga az ESM és az ESM döntéshozatali szabályai⁸⁶ is beemelésre kerültek az osztrák alkotmányba – sor került a szövetségi berendezkedés és a tartományi hatáskörök védendő értéként történő meghatározására.

Az osztrák alkotmánybíróságnak az ESM Szerződés és a Fiskális Paktum alkotmányos helyzetére vonatkozó vizsgálatában arra kellett választ találnia, hogy e két szerződés nemzetközi szerződésnek, avagy az EU alapító szerződéseit módosító szerződésnek minősül-e. E különbségtétel az alkotmánybíróság számára amiatt volt jelentős, hogy ha azokat az EU joga részeként belső jognak tekinti, úgy azok alkotmányosságát a belső jogi aktusokkal együtt vizsgálhatja, ám ha nemzetközi szerződésnek minősíti, akkor a B-VG 140. cikke⁸⁷ értelmében utólagos normakontroll keretében alkotmányellenesség esetén akár alkalmazhatatlanságukat is megállapíthatja. Az alkotmánybíróság végül mind az ESM Szerződést és a hozzá fűzött értelmező nyilatkozatot,⁸⁸ mind a Fiskális Paktumot nemzetközi szerződésnek minősítette,⁸⁹ ugyanakkor alkotmánymódosításra nem kellett, hogy sor kerüljön, mivel azt is megállapította, hogy a szerződések által megkövetelt hatáskör átruházás nem csorbítja az ország fiskális szuverenitását és nem ellentétes a B-VG rendelkezéseivel.

4.2. Az alkotmánybírósági vizsgálat alá vonható jogszabályok köre és a hatáskör-túllépés kérdése

Az olasz alkotmánybíróság az uniós jogot átültető nemzeti jogszabályok alkotmányosságát utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja. Az alkotmány 11. cikkében foglalt szuverenitás-korlátozás terjedelmének értelmezése kapcsán az alkotmánybíróság kidolgozta – a már fentebb is említett *'controlimiti'* elvet, eddigi gyakorlatában azonban – az alkotmányos identitás, az olasz alkotmány lényegi magja, az alkotmányos rend alapelvei stb. területek fenntartása mellett – az EU általi hatáskör-túllépést nem, az Olaszország általi hatáskör-túllépést viszont már megállapította. Az 1984-es *Granital ítéletben* ugyanis az alkotmányvédő mechanizmus úgy foglalt állást, hogy abból a szempontból is jogosult felülvizsgálni az olasz jog rendelkezéseit, hogy azok nem sértik-e az EGK Szerződés betartását akár e szerződés rendszere, akár annak alapelvei tekintetében (*legge di rottura*) akkor, ha a törvényhozó az állami szuverenitást az EGK Szerződés végrehajtását biztosító jogszabályban indokolatlanul túllépte. Az olasz alkotmánybíróság megállapította, hogy ez esetben a jogsértő törvények alkotmányellenességét kimondhatja.⁹⁰

⁸⁵ Jóllehet az alkotmányos és a nemzeti identitást gyakran egymás szinonimájaként használják, a kép valójában ennél jóval árnyaltabb: sem az EUSz. 4. cikk (2) bekezdés szövegének nyelvtani értelmezése, sem az EuB joggyakorlata nem támasztja alá az ilyenfajta értelmezést. Lásd: Theodore Konstadinides: *Dealing with Parallel Universes: Antinomies of Sovereignty and the Protection of National Identity in European Judicial Discourse, Yearbook of European Law*, 1 (2015), 127–169. o.

⁸⁶ Az osztrák alkotmány 50/A cikke.

⁸⁷ Az osztrák alkotmány 140. cikke.

⁸⁸ Az ESM Szerződéshez fűzött nyilatkozat (Brüsszel, 2012. szeptember 27.).

⁸⁹ Lásd: SV2/2012-18 sz. és SV1/2013-15 sz., 2013. október 3-án hozott ítéletek.

⁹⁰ A 2001-es alkotmánymódosítást követően a 117. cikk [az Európai Unó által meghatározott korlátozásokkal] alapján az ilyen jogsértő törvények elfogadása elméletileg kizárható.

A Költségvetési Paktum 2012. júniusi ratifikációját megelőzően, az olasz alkotmány 81. cikkének⁹¹ módosítása által az olasz alkotmány a Költségvetési Paktumnak megfelelően rögzítette a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyát – azaz a költségvetési egyensúly (*pareggio di bilancio*) elvét –, amely az államháztartási hiány fenntarthatóságát az európai uniós gazdasági és pénzügyi szabályok betartásához köti. Ezáltal a külső (uniós) kötelezettség által előírt költségvetési egyensúly alkotmányos rangot kapott. A módosítás ugyanakkor jelentős alkotmányossági kérdéseket vetett fel, mivel a költségvetési egyensúly 'alkotmányosítása' az alkotmányos jogok közötti egyensúly egyik elemévé vált. A módosítás ezáltal érintette az alkotmányos rend alapelveit, az alkotmány állampolgári jogokat tartalmazó I. fejezetét, és felvetette a szociális és demokratikus jogállam alapelveinek sérelmét is. A költségvetési egyensúly biztosításának kötelezettsége által így akár az alkotmány olyan alapelvei is módosulhatnak, mint például a szociális ellátáshoz vagy a munkához való jog.

Az olasz alkotmánybíróság az uniós Költségvetési Paktum kapcsán számos ítéletében foglalkozott⁹² az alkotmány 81. cikkével. Jóllehet az alkotmánybíróság a szociális jogok és a gazdasági-pénzügyi követelmények közötti összefonódást illetően nem adott egyértelmű iránymutatást, kidolgozta az alkotmányosan orientált költségvetési tervezés fogalmát, mely szerint a megkerülhetetlen alkotmányos jogokat a költségvetési egyensúly kialakításakor is garantálni kell; továbbá megteremtette a szociális jogok alapvető minimuma és a pénzügyi források fokozatosságának elvét is, melyek által az alapvető jogok forráshiány esetén is biztosíthatók. Későbbi ítéleteiben az alkotmánybíróság a 81. cikkben – a Költségvetési Paktumra tekintettel – előírt költségvetési egyensúly követelményétől eltekintve egyrészt kimondta, hogy a jogalkotó szociális jogok végrehajtása és azok finanszírozása közötti mérlegelési jogát vizsgálhatja, másrészt a szociális szolgáltatások elsőbbségét azok költségvetési vonzataitól függetlenül megállapította. Összességében az alkotmánybíróság fenntartotta, hogy az alkotmány egymásba fonódó alapelvek összessége, amely a költségvetési források elosztásakor a személyek munkához, egészséghez, oktatáshoz való jogát előtérbe helyezi. Az olasz alkotmánybíróság ezáltal kimondta, hogy a külső kötelezettség által előírt költségvetési egyensúllyal szemben az alkotmányos jogok elsőbbséget élveznek, és csak az alapvető jogokhoz kapcsolódó igények kielégítését követően mérlegelhetők más költségvetési kiadások.

A BVerfG ítéleteiből az uniós jog végrehajtására született belső jogi aktusok alapjogi szempontú felülvizsgálata kapcsán az az elméleti megközelítés szűrhető le, miszerint a német alkotmánybíróság az átültető belső jogi aktus alkotmányosságát csak abban az esetben nem vizsgálja, ha az érintett közösségi jogi aktus (irányelv) a tagállami jogalkotó számára nem hagy mozgásteret, ezzel párhuzamosan tagállami mérlegelési lehetőség esetén az alkotmányossági felülvizsgálat már megengedhető. A gyakorlatban ezzel szemben az látható, hogy a BVerfG például a dohánycímkezés irányelvet átültető német jogszabályt – a jogszabály közösségi jellegét figyelmen kívül hagyva – a GG-re tekintettel vizsgálta, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtására született német törvényt pedig meg is semmisítette, mivel értékelése szerint a törvény a GG saját állampolgár kiadatását tiltó rendelkezésébe ütközött. (A korábbi III. pillér tekintetében nem lelhető fel a BVerfG-ben olyan bizalom, mint a közösségi jog tekintetében.)⁹³

Ami Franciaországot illeti, mivel az Alkotmánytanács kizárólag alkotmányossági vizsgálatot folytathat le, és így a francia jogszabályok nemzetközi szerződéseknek való megfelelését nem vizsgálhatja, ezért utóbbira a rendes és közigazgatási bíróságok jogosultak, amelyek konkrét jogvita során az uniós jogszabály értelmezésével és érvényességével

⁹¹ Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

⁹² Sentenza 88/2014, Sentenza 70/2015, Sentenza 275/2016.

⁹³ Fazekas (2009): i. m. 80-81. o.

kapcsolatos kérdéssel fordulhatnak az EuB-hoz. Az Alkotmánytanács az uniós rendeleteknek való megfelelés érdekében elfogadott francia jogszabályok kapcsán az elsődleges uniós jogforrások közvetett kontrolljának lehetőségét kizárta, az irányelvek átültetése kapcsán azonban kettős vizsgálati szempontot állított fel. Az Alkotmánytanács az uniós irányelvek átültetésére az francia alkotmány 88-1 cikke alapján alkotmányossági követelményként tekint, ezért ha egy irányelv határidőn belül nem kerül átültetésre, vagy az átültető intézkedések figyelmen kívül hagyják az irányelv célját, úgy az érintett francia jogszabályoknál törvénytelenégi ok áll be, sőt, az átültetési határidő eredménytelen eltelésére egy jogvitában a körülmények utólagos változásaként lehet hivatkozni, és ez alapján a törvénytelen francia jogszabály megsemmisítése kérhető.⁹⁴ Az Alkotmánytanácsnak ezért teleologikus értelmezés útján vizsgálnia kell, hogy az átültető jogszabály nyilvánvaló módon ellentmond-e az irányelv rendelkezéseinek vagy általános céljainak.⁹⁵ Amennyiben nincs ilyen nyilvánvaló ellentmondás, úgy az átültető jogszabály alkotmányossága nem vizsgálható.⁹⁶ Amennyiben viszont az ellentmondás megállapítható, az Alkotmánytanács még ez esetben sem terjesztheti ki a vizsgálatát az irányelv hatáskör-megosztásnak vagy az alapjogvédelemnek való megfelelésére, mivel ez az EuB feladata, továbbá nem vizsgálhatja az átültető jogszabály azon cikkeit sem, amelyek az irányelvnek való közvetlen megfelelést szolgálják. Volt azonban rá példa, hogy az Alkotmánytanács úgy talált egy átültető jogszabályt a francia alkotmány kifejezett rendelkezésébe ütközőnek, hogy az abban foglalt intézkedés egy irányelv feltétlen és pontos rendelkezésének szükségszerű következménye volt.⁹⁷

Az Alkotmánytanács az átültető jogszabálytervezetek előzetes normakontrollja és a 2008-ban bevezetett utólagos alkotmányossági felülvizsgálat⁹⁸ keretében az Alkotmány 66-1 cikkében jelzett határidőre tekintettel praktikusán nem tud előzetes döntéshozatali kérdéssel fordulni az EuB-hoz, ám erre sürgősségi eljárás keretében volt már példa, első alkalommal 2013-ban.⁹⁹ Az uniós jog értelmezésére vagy érvényességére (így a hatáskör-túllépésre) vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a gyakorlatban a rendes és a közigazgatási bíróságok számára nyitva álló lehetőség.

Az osztrák alkotmánybíróság mind a nemzetközi szerződések, mind az EU szerződéses alapjait módosító szerződések esetén utólagos normakontroll eljárás lefolytatására jogosult, amelynek eredményeként kimondhatja e szerződések alkotmányellenességét és alkalmazhatatlanságát.¹⁰⁰ Az alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában azonban a lehető legkreatívabban értelmezte a B-VG-t annak érdekében, hogy megállapíthassa a nemzetközi szerződés vagy az az EU szerződéses alapjait módosító szerződések alkotmányos konformitását – ami miatt részben kritikai hangok is felmerültek e megközelítéssel szemben. Az osztrák alkotmánybíróság a másodlagos uniós jogforrások alkotmányosságának vizsgálata esetén szintén megengedő gyakorlatot követ.

⁹⁴ Rideau: i.m.

⁹⁵ Cons. Const. décision n° 2006-543 du 30 novembre 2006, lásd: Allocution de Hubert Haenel lors d'une Journée de travail à la Cour de justice de l'Union européenne, 7 février 2011, <https://tinyurl.hu/DaSp/> (2020. 01. 13.).

⁹⁶ Lásd: <https://tinyurl.com/y8k2bvpv> (2020. 03. 13.).

⁹⁷ Ezt a joggyakorlatot fejlesztette tovább az Alkotmánytanács az alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalás irányába.

⁹⁸ 'Question prioritaire de constitutionnalité', azaz előzetes alkotmányossági kérdés.

⁹⁹ Az európai elfogatóparanccsal összefüggésben lásd: Cons. Const. décision n° 2013-314 QPC du 4 avril 2013, valamint a Bíróság C-168/13. PPU sz. Jeremy F. kontra Premier ministre ügyben 2013. május 30-án hozott ítélete.

¹⁰⁰ B-VG VII. fejezet 137-148. cikk.

5. Összegzés

A tagállami alkotmányok és a nemzetközi, illetve uniós szerződések tekintetében kutatásunk során bizonyítást nyert, hogy az olasz, a német és a francia jogalkotó a nemzetközi szerződéseket külön jogi aktussal transzformálja a belső jogba, azaz a nemzetközi jog ezen jogforrása tekintetében a klasszikus dualizmus hagyományát követi. Utóbbi mellett – ahogyan azt Sulyok Gábor kiemeli – az a praktikus érv is szól, hogy a belső jog alapesetben nem tudná kezelni a számos sajátosságot hordozó szerződéses normákat, melyek címzettjei az államok, forrása a nemzetközi jog, szabályozási stílusa pedig koordinatív jellegű. Ezzel szemben a transzformált normák címzettjei immár a belső jog alanyai lesznek, forrásuk a belső jog, szabályozási stílusuk pedig szubordinatív természetű.¹⁰¹ Továbbá az is megállapítható, hogy Franciaország kivételével a vizsgált országok a nemzetközi – és így az uniós alapító vagy módosító szerződések – ratifikációját követően, utólagos normakontroll keretében adnak csak lehetőséget alkotmányossági vizsgálatra. Míg a BVerfG ez esetben csak eljárásjogi szempontokat vizsgálhat, az osztrák alkotmánybíróság elvileg akár a nemzetközi szerződés alkalmazhatatlanságát is kimondhatja (jóllehet ezt az eddigi joggyakorlat alapján egyszer sem tette meg, mivel vagy alkotmánymódosításra, vagy az alkotmánybíróság általi megengedő értelmezésre került sor). Az olasz, a német és az osztrák joggal szemben a francia jog csak a ratifikáció előtti alkotmányossági vizsgálatot teszi lehetővé, ami viszont a Maastrichti Szerződéstől a Lisszaboni Szerződés átültetéséig immár négy esetben eredményezett alkotmánymódosítást az uniós szerződések alkotmánnyal való részleges összeegyeztethetlensége miatt.

Az általunk vizsgált következő kérdés az volt, hogy az olasz, a német, a francia és az olasz alkotmányok tartalmaznak-e az EU-val kapcsolatos rendelkezéseket, és ha igen, az uniós jog elsőbbségét rögzítik-e? Kutatási eredményeink alapján az első kérdésre egyértelműen igenlő válasz adható, ám az EU-val kapcsolatos rendelkezések alkotmányokba emelésére a három régi tagállam esetében csak a Maastrichti Szerződés ratifikációjával összefüggésben (Franciaországban 1992-ben, Németországban 1993-ban) vagy csak azt követően (Olaszországban 2001-ben) került sor, míg Ausztria csatlakozását megelőzően, 1994-ben rendelkezett alkotmányos szinten az EU-val való kapcsolatairól. Mint ahogyan azt a 3. pont bevezetőjében is említettük, az integrációs klauzulák felépítése és részletessége nagyon különböző: Olaszország esetében például a kizárólagos és osztott hatáskörök pontos felsorolására is sor kerül, az osztrák és a francia alkotmány a nemzeti parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételéről rendelkezik hangsúlyosan, míg a GG a védendő alapértékeket sorolja fel tételesen.

Vizsgálódásunk során továbbá az is megállapítást nyert, hogy az olasz, német, francia és osztrák alkotmányok mindegyike megteremti az uniós integrációban való részvétel érdekében a nemzeti hatáskörök vagy a szuverenitás korlátozásának lehetőségét. A francia alkotmány a magyar Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése¹⁰² szerinti hatáskörök más tagállamokkal közös gyakorlásának megfogalmazását használja ugyan, de az Alkotmánytanács az alkotmány vonatkozó rendelkezését hatáskör-átruházásként értelmezte.

¹⁰¹ Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása, *Jog – Állam – Politika*, 4 (2012), 26. o.

¹⁰² Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) bekezdés: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”.

Szuverenitás-korlátozást tesz lehetővé az olasz alkotmány, amelyet az illetékes alkotmánybíróság hatáskör-átadásként értelmezett, továbbá a GG és a B-VG is a hatáskör-átruházás elvét, illetve lehetőségét rögzíti. Kiemelendő, hogy bár a vizsgált alkotmányok mindegyike – a magyar Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdéséhez¹⁰³ hasonlóan – rendelkezik a nemzetközi jog általános elvei és elismert szabályai elsőbbségének elismeréséről (jóllehet Franciaország csak a megfelelően ratifikált nemzetközi szerződések törvényekkel szembeni elsőbbségét ismeri el, és azt is csak a másik fél általi alkalmazás esetén), az uniós jog elsőbbségének elvét egyik alkotmány sem deklarálja, és az uniós jog elsőbbségét jogszabályi szinten csak Ausztria rögzítette az EU-hoz történő csatlakozásról szóló törvényben. Így az uniós jog elsőbbségének alkotmányos szintű garantálásának hiányában az érintett tagállamok alkotmánybíróságai, illetve Franciaország esetében az Alkotmánytanács, valamint – az igazságszolgáltatási rendszer hatásköri sajátosságai miatt – az Államtanács és a Semmítészék ítélkezési gyakorlata nyomán került átvételre az Európai Bíróság által 1964-ben, a *Costa kontra E.N.E.L. ügyben* kidolgozott jogelv.

Az uniós jog szupremáciájára vonatkozó alkotmányos rendelkezések hiányában a tagállami alkotmányvédő fórumokra hárult az elsőbbség elvének elismerése vagy éppen az ahhoz való viszony meghatározása. Ausztria kivételével, mely az 1995-ös csatlakozásakor a kész jogelvet törvényi szinten azonnal beemelte, a másik három ország hosszadalmasnak mondható folyamat során jutott el az elsőbbség és a közösségi jog nemzetközi jogtól eltérő jellegének elismerésére. Elsőként 1971-ben a BVerfG, majd 1973-ban az olasz alkotmánybíróság, 1975-ben a francia Alkotmánytanács, 1989-ben pedig az Államtanács ismerte el az időben korábbi nemzetközi szerződések időben későbbi nemzeti jogszabállyal szembeni elsőbbségét. Olaszország esetében az uniós normával ellentétes nemzeti jogszabály figyelmen kívül hagyásának elvét csak 1984-ben fogadta el a jogalkalmazó.

Az uniós jog elsőbbségének elfogadásával párhuzamosan ugyanakkor a magyar alkotmánybíróság gyakorlatához hasonlóan mind a négy vizsgált ország esetében találunk bizonyos alkotmányban egyértelműen, vagy az alkotmánybíróságok gyakorlata által kidolgozott, alkotmányból közvetetten levezethető korlátokat, ellensúlyokat, melyekre az az uniós jog feltétlen érvényesülésével szemben az államok hivatkozhatnak. Vizsgálatunk szerint e korlátozások vagy alapelveként, védendő értéként, vagy pedig az alkotmányos identitás fogalmának értelmezése keretében jelennek meg. Németország esetében a GG-ben kerültek rögzítésre azon alapértékek (alaptörvény szerint feltétlen érvényesülést kívánó alapelvek), amelyek érvényesülésére a BVerfG kifejezetten ügyel, úgymint a demokratikus, jogállami, társadalmi és föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve és a biztosított jogvédelem magas szintje. Az olasz alkotmánybíróság ítéleteiben szintén hivatkozott alapértékekre, ezek részletes kifejtésére azonban eddig nem került sor. Az alkotmányos identitáshoz kapcsolódik Ausztria esetében az alkotmányosan rögzített szövetségi berendezkedés és tartományi hatáskörök védelme. A francia Államtanács az alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályokra között konkrétan is nevesítette a laicitást, továbbá a nemzeti szuverenitás alapvető feltételei gyakorlásának követelményét. Az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában az olasz alkotmányos rend alapjaira és az alapvető emberi jogokra történik hivatkozás, továbbá 2017 óta a büntető jogalkotás törvényességének, az alkotmányosan orientált költségvetési tervezésnek és a szociális jogok alapvető minimumának új fogalmai kerültek bevezetésre az alkotmányos identitás értelmezése keretében.

A másodlagos uniós jogi aktusokat átültető jogszabályok tagállami alkotmánybíróságok általi vizsgálata keretében kettős megközelítést találunk attól függően, hogy az adott jogforrás

¹⁰³ Magyarország Alaptörvénye Q) cikk (3) bekezdés: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé”.

hatásköri, vagy alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezheti-e. Talán abból fakadóan, hogy a vizsgált alkotmányok lényegében az EU javára történő hatáskör-átruházásról rendelkeznek és ezáltal a nemzeti szuverenitást az uniós integrációnak részben alárendelő értelmezésnek adnak teret, a francia, az olasz és az osztrák alkotmánybíróságok alapvetően nem vizsgálhatják a másodlagos uniós normák(at átültető jogszabályok) és a nemzeti alkotmányok esetleges hatásköri összeütközését. (Az adott esetben ennek tisztázására is alkalmas előzetes döntéshozatali eljáráshoz való folyamodás is vagy gyakorlatilag kizárt, vagy minimálisan alkalmazott az alkotmánybírók által.) Egyedül a BVerfG fogalmazott meg ennek kapcsán határozott álláspontot, amikor kimondta a '*Kompetenz-Kompetenz*', azaz a hatáskör meghatározására vonatkozó uniós hatáskör hiányát. A német alkotmánybíróság fenntartja az *ultra vires* közösségi aktusok feltételes vizsgálatának lehetőségét, ugyan mindezt csak a GG-ben rögzített alapjogvédelem magas szintje biztosításának kontextusában. A BVerfG így a hatáskör-túllépéssel érintett uniós rendeletek érvénytelenségének megállapítására nézve nem, ám alkalmazhatatlanságuk kimondására vonatkozóan elméletben fenntartotta magának a jogot alapjogsérelem esetén.

A másodlagos uniós jogforrásokat átültető nemzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata kapcsán alapvető kérdés, hogy az alkotmánybíróságok közvetetten kiterjeszthetik-e a vizsgálatot az átültetendő másodlagos uniós jogforrások alkotmánynak való megfelelésére is. A német alkotmánybíróság gyakorlatában már előfordult, hogy egy jogszabály közösségi jellegét figyelmen kívül hagyva folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, sőt az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtására született német törvényt meg is semmisítette, mivel értékelése szerint a törvény a GG saját állampolgár kiadatását tiltó rendelkezésébe ütközött. Olaszország és Franciaország esetében viszont kevésbé ambiciózus az alkotmánybírói gyakorlat, mivel itt az alkotmánybíróságok az irányelveket átültető nemzeti jogszabályok teljes megfelelést szolgáló rendelkezéseit nem is vizsgálhatják, a jogalkotó számára mozgásteret adó rendelkezéseket viszont részben igen.

A fent leírtakat summázva megállapíthatjuk, hogy az EuB uniós jog elsőbbségéhez való határozott és homogén viszonyulásának ellenére tagállami szinten rendkívül megosztó kérdéssről van szó, és feltételezhető, hogy nem a német alkotmánybíróság májusi döntése volt az utolsó olyan eset, amikor egy tagállami alkotmányvédő mechanizmus nyíltan – vagy kevésbé nyíltan – szembehelyezkedett az EuB több mint fél évszázada töretlen álláspontjával.