Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

Dr. Fazekas Flóra

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VISZONYA A KÖZÖSSÉGI JOG ELSŐBBSÉGÉHEZ EGYES TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI FELFOGÁSOK TÜKRÉBEN

Doktori (PhD) értekezés

Doktori iskola: Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
Doktori program: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában

Témavezető: Dr. Várnay Ernő, tanszékvezető egyetemi tanár

Debrecen
2009

Köszönetnyilvánítás

A szerző ezúton szeretne köszönetet mondani

Dr. Várnay Ernőnek a kezdet kezdetétől nyújtott pótolhatatlan segítségéért;

valamint Dr. Balogh Juditnak a megértésért, Dr. Varju Mártonnak a szakmai támogatásért és Dr. Bartha Ildikónak a baráti tanácsokért.

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS **1**

I. RÉSZ: AZ ELSŐBBSÉG ELVE AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG FELFOGÁSÁBAN **9**

I. fejezet: Az Európai Unió alkotmányos struktúrája **10**
1. Az európai alkotmányosodás folyamata 10
2. A közösségi jog elsőbbsége és közvetlen hatálya 11

II. fejezet: A közösségi jog alkotmányos struktúráját megalapozó ítéletek **15**
1. A közösségi jog közvetlen hatálya: *Van Gend en Loos* 15
1.1. Az ügy jogi kontextusa 15
1.2. Az ügyben felmerült probléma 17
1.3. Az Európai Bíróság ítélete 18
2. A közösségi jog elsőbbsége: *Costa* v. *ENEL* 22
2.1. Az Európai Bíróság ítélete a *Costa* ügyben 23
2.1.1. Az ügyben felmerült probléma 23
2.1.2. Az Európai Bíróság álláspontja 24
2.1.3. Az Európai Bíróság által alkalmazott érvek 25
2.2. Az olasz alkotmánybíróság ítélete a *Costa* ügyben 27
3. Az alkotmánnyal szembeni elsőbbség rögzítése: *Internationale Handelsgesellchaft* 31
3.1. Az ügyben felmerült probléma 33
3.2. Az Európai Bíróság álláspontja 34

III. fejezet: Az elsőbbség következményei a jogalkalmazásra és a jogalkotásra **37**
1. A jogalkalmazóra vonatkozó kötelezettségek 38
1.1. Az ütköző nemzeti rendelkezés mellőzése 38
1.1.1. Érvénytelenség vagy alkalmazhatatlanság? 41
1.1.2. A közigazgatási szervek kötelezettsége 43
1.2. A közösségi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettsége 46
1.3. Az elsőbbség elvének hatása a nemzeti bíróság előtti eljárásra 49
2. A jogalkotóra vonatkozó kötelezettségek 53

Az I. Rész összegzése **56**

II. RÉSZ: AZ ELSŐBBSÉG EGYES TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGAINAK FELFOGÁSÁBAN **58**

IV. fejezet: Az alapító tagállamok alkotmánybíróságainak viszonyulása a közösségi jog elsőbbségéhez **61**
1. Németország: német alkotmányos alapjogokat sértő és *ultra vires* közösségi jogi aktusok elsőbbségének kizárása 61
1.1. A közvetlen hatály és az elsőbbség elismerése 63
1.2. Alkotmányos fenntartás No 1.: a német Alaptörvényben biztosított alapjogok védelme 66

1.2.1. Az *Internationale Handelsgesellschaft* ítélettel szemben: *„Solange I”* 66
1.2.2. Tartózkodás a közösségi jog felülvizsgálatától: *„Solange II”* 72
1.2.3. „Együttműködés” a közösségi jog felülvizsgálatában: *„Solange III” (Maastricht* ítélet) 77
1.2.4. Az alapjogi fenntartás a gyakorlatban: a *„banánpiaci rendtartás”*-ítélet 78
1.2.5. A közösségi (uniós) jog végrehajtására született belső jogi aktusok alapjogi szempontú felülvizsgálata 80
1.3. Alkotmányos fenntartás No 2.: az *ultra vires* közösségi aktusok alkalmazhatatlansága 82
1.3.1. A *Maastricht* ítélet 82
1.3.2. Az *Alcan* ítélet 86
1.3.3. A Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálata 88
1.4. Párbeszéd a német bíróságok és az Európai Bíróság között 90
1.5. Összegzés 93
2. Franciaország: a nemzeti szuverenitás védelme és alkotmányos kötelezettség az irányelvek átültetésére 94
2.1. A francia jog és a nemzetközi jog/közösségi jog kapcsolata 95
2.2. Az integrációs szerződések alkotmányossági felülvizsgálata 98
2.3. Az uniós klauzula (88-1. cikk) értelmezése 101
2.4. A közösségi jog szerepe a törvények alkotmányossági felülvizsgálatában 103
2.5. Az alapjogok védelme a *Conseil constitutionnel* előtt 107
2.6. Összegzés 108
3. Olaszország: az elsőbbség korlátai a szuverenitás korlátozásának korlátai . 109
3.1. A közösségi jog érvényesülésének dogmatikai alapja: a dualista koncepció 111
3.2. A közösségi jogból eredő kötelezettségek elismerésének folyamata 114
3.3. A közösségi jog elsőbbségének elismerése a *Corte costituzionale* részéről 117
3.4. Összegzés 123
4. Belgium: korlátozott elsőbbség mellett nyitottság a közösségi jog felé 123
4.1. A közösségi jog megítélése az alkotmánybíráskodás bevezetése előtt.. 126
4.2. A *Grondwettelijk Hof* viszonya a közösségi joghoz 130
4.3. A közösségi jog elsőbbsége a belga alkotmánnyal szemben 134
4.3.1. *Grondwettelijk Hof*: korlátozott elsőbbség 134
4.3.2. Felsőbíróságok: korlátlan elsőbbség 135
4.4. Összegzés 137
5. Hollandia: az elsőbbség érvényesülésének ideális alkotmányos közege 137
5.1. A nemzetközi (közösségi) jog érvényesülésének alkotmányos keretei Hollandiában 138
5.2. A közösségi bíróságok feladatának meghatározása 142
5.3. A közösségi jog elsőbbsége a holland alkotmánnyal szemben 144
5.4. Összegzés 150

V. fejezet: A lengyel és a cseh alkotmánybíróság és az elsőbbség 152
1. Lengyelország: az alkotmánnyal szembeni elsőbbség határozott tilalma 154
1.1. A lengyel jog közösségi joggal összhangban történő értelmezése a csatlakozást megelőzően 156

1.2. A *Trybunał Konstytucyjny* viszonyulása a közösségi jog elsőbbségéhez 157
1.2.1. Az uniós Csatlakozási Szerződés alkotmányossági felülvizsgálata 157
1.2.2. Az európai elfogatóparancsot átültető törvény felülvizsgálata 162
1.3. Együttműködés a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság között 167
1.4. Összegzés 169
2. Cseh Köztársaság: az elsőbbség korlátja a demokratikus jogállamiság sérelme 171
2.1. Az uniós jog alkalmazása az uniós csatlakozást megelőzően 172
2.2. Az *Ústavní soud* álláspontja a közösségi jog elsőbbségével kapcsolatban 174
2.2.1. A *cukorkvóta-ítélet:* az uniós jog érvényesülési kereteinek meghatározása 175
2.2.2. További törekvések a közösségi jog érvényesülésének biztosítására 181
2.2.3. A Lisszaboni Szerződés alkotmányossági felülvizsgálata 185
2.3. Összegzés 188

VI. fejezet: Az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok eltérő felfogása 189
1. Az alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatának hatása az Európai Bíróság esetjogára 190
2. Az „európai" (monista) és „nemzeti" (dualista) álláspont 192

III. RÉSZ: A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A KÖZÖSSÉGI JOG ELSŐBBSÉGE 195

VII. fejezet: A magyar Alkotmánybíróság és az uniós tagság alkotmányjogi kontextusa 196
1. A magyar Alkotmánybíróság szerepfelfogása és hatáskörei 196
2. Az Alkotmány Európa-klauzulája és az uniós tagsághoz kapcsolódó alkotmánymódosítás 201
2.1. Az uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosítás 201
2.2. A magyar Alkotmány Európa-klauzulája: a 2/A. § 205
2.2.1. Az Európa-klauzula tartalmára vonatkozó javaslatok 205
2.2.2. Az Európa-klauzula végleges szövege 207
3. A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya 210
A VII. fejezet összegzése 213

VIII. fejezet: A közösségi jog megítélése az uniós tagságot megelőzően: a szuverenista felfogás gyökerei 214
1. Az Alkotmánybíróság határozatainak alapjául szolgáló indítvány 215
2. Előkérdés: a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági kontrollja 218
2.1. A hatáskör megállapítása 218
2.2. Az alkotmányellenesség megállapításának következményei 219
2.3. A közösségi jog és a tagállami jogrendszerek viszonya 221
3. A Társulási Megállapodás versenyjogi rendelkezéseinek alkotmányossága 223

3.1. Az alkotmányos probléma: alkalmazást nyerhet-e a közösségi jog az EK-csatlakozás előtt Magyarországon? 223
3.2. Az Alkotmánybíróság számára nyitva álló megoldási lehetőségek..... 226
3.3. Az Alkotmánybíróság döntése: „a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felhatalmazás kell” 229
3.4. A Társulási Megállapodás-ítéletben megjelenő álláspont továbbélése . 234
A VIII. fejezet összegzése 235

IX. fejezet: Az Alkotmánybíróság attitűdje tagállami alkotmánybíróságként 237
I. alfejezet: A közösségi jog természete 237
1. A közösségi jog és a nemzetközi jog megkülönböztetése 239
1.1. A közösségi jog és a nemzetközi jog éles elválasztása – konkrét indokolás nélkül 239
1.1.1. A közösségi jog nem minősül nemzetközi jognak..... 240
1.1.2. A közösségi jogrend autonómiája..... 242
1.1.3. A közösségi jog jogi természetére vonatkozó egyéb lehetséges álláspontok 243
1.2. Gondolatkísérlet: A közösségi jogi és a nemzetközi jogi kötelezettségek kikényszerítésének azonosítása 246
1.2.1. A belső jogszabály felülvizsgálata a nemzetközi jognak való megfelelés szempontjából..... 247
1.2.2. A nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés és a nemzetközi jog végrehajtására vonatkozó kötelezettség 249
2. Az uniós alapszerződések mint nemzetközi szerződések 251
2.1. A nemzetközi jog–közösségi jog elválasztás pontosítása..... 251
2.2. Az uniós alapszerződések alkotmányossági felülvizsgálatának elmaradása 254
2.3. Az alapszerződéseket érintő népszavazási kezdeményezések..... 256
3. Az uniós jog a magyar jogforrási hierarchiában 260
Az I. alfejezet összegzése 263
II. alfejezet: Az uniós tagság következményei az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében 264
1. Közösségi jog vs. Alkotmány: a közösségi jog alkotmányos szempontú felülvizsgálata és az Alkotmány sérthetetlen „kemény magja” 265
1.1. A mezőgazdasági termékek többletkészletezéséről szóló törvény alkotmányossági felülvizsgálata: a közösségi jog a magyar Alkotmány rendelkezéseinek lerontását követeli 266
1.1.1 Az ügy európai háttere..... 266
1.1.2. Az ügy magyarországi háttere 267
1.1.3. Az Alkotmánybíróság számára kínálkozó megoldási lehetőségek. 269
1.1.4. Előkérdés: a magyar törvény és az uniós jogszabályok kapcsolata..... 274
1.1.5. Az Alkotmánybíróság által választott megoldás a konfliktus kezelésére..... 276
1.1.6. A határozatból kiolvasható alkotmánybírósági viszonyulás a közösségi jog elsőbbségéhez 278
1.1.7. A határozat mögött rejlő lehetséges indokok..... 281
1.2. A „magyar európai elfogatóparancs-ítélet” 283
1.3. Finomodó ítélkezési gyakorlat? 287

1.4. A másodlagos közösségi jog közvetlen alkotmányossági kontrollja 291
1.5. Az alkotmányos „kemény mag" koncepciója 295
A II. alfejezet 1. pontjának összegzése 300
2. Magyar jog vs. közösségi jog: a magyar jog közösségi joggal való összeegyeztethetősége és az összhangban értelmezés 302
2.1. A közösségi jognak való megfelelés vizsgálata az alkotmányossági felülvizsgálat körében 303
2.2.1. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványok 304
2.2.2. A mulasztással megvalósuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítványok 305
2.2.3. A közösségi jogba ütközés vizsgálatának kezdeményezése az utólagos normakontroll során 307
2.3. Az irányelvek átültetésére született jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata 310
2.3.1. Az irányelvnek való megfelelésre vonatkozó vizsgálat elutasítása 311
2.3.2. A *solymászat-ítélet:* kitérő vagy új irány? 316
2.4. A magyar jog közösségi joggal összhangban történő értelmezése 319
A II. alfejezet 2. pontjának összegzése 321
3. Az Alkotmánybíróság a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztásról 323
3.1. Az Országgyűlés hatásköreinek megítélése az uniós tagságot követően 324
3.1.1. „…az Alkotmány 2/A. §-ának (1) bekezdése nem zárja ki valamely kérdésnek a napirendre tűzését és megvitatását…" 325
3.1.2. „…az Országgyűlés bármikor dönthet úgy, hogy egy adott tárgykörben törvényt alkot…" 327
3.1.3. Az Alkotmánybíróság hatásköri kérdéshez való viszonyulásának következményei 331
3.2. Az Európai Unió hatáskörgyakorlásának alkotmánybírósági megítélése: az *ultra vires*-problematika 334
4. Az Európai Bíróság szerepe a határozatok tükrében 338
4.1. Az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság hatásköreinek elválasztása 339
4.2. Kérhet-e az Alkotmánybíróság előzetes döntést? 341
A II. alfejezet összegzése 344

X. fejezet: A közösségi jog elsőbbségének gyakorlati érvényesülése Magyarországon 346
I. alfejezet: Alkotmánybírósági állásfoglalások a közösségi jog gyakorlati alkalmazását illetően 348
1. Tagállami tapasztalatok 348
2. Az Alkotmánybíróság álláspontja a rendes bíróságok feladatait érintően 352
II. alfejezet: A Legfelsőbb Bíróság elvi állásfoglalásai a közösségi jog érvényesülésére vonatkozóan 354
1. Az Alkotmány 2/A. §-a a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában 355
2. Az elsőbbség gyakorlati alkalmazása a Legfelsőbb Bíróság részéről 358
2.1. A regisztrációs adóval kapcsolatos ügyek 359
2.2. A közösségi jog alkalmazásának kötelezettsége a közigazgatási szervekre vonatkozóan 361

2.3. Az irányelvek vertikális közvetlen hatálya 363
3. A közösségi jogról adott értelmezés beemelése a magyar jogértelmezésbe. 364
4. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével kapcsolatos állásfoglalások 368
4.1. Az előzetes döntéskérés joga/kötelezettsége 369
4.2. Az előzetes döntéskérésről szóló végzés felülvizsgálata 372
A X. fejezet összegzése 374

VÉGKÖVETKEZTETÉSEK 376

Irodalomjegyzék 382
Esetjegyzék 396
Hivatkozott jogszabályok jegyzéke 405
Angol nyelvű összefoglaló 408

„Végeredményben minden uniós tagállamnak saját hagyományai, jogrendszere és különösen politikai helyzete fényében kell megválasztania azokat az alkotmányos módszereket, amelyek meghatározzák uniós kötelezettségvállalásai teljesítésének feltételeit.”

(Joël Rideau)[1]

[1] Maus–Passelecq (1998) 16.

BEVEZETÉS

Jelen dolgozat nem kevesebbre vállalkozik, mint hogy újat mondjon az Európai Közösség jogrendjének[2] egyik legjelentősebb és legismertebb jogelvéről: az elsőbbség elvéről. Első hallásra ez a célkitűzés szinte lehetetlennek tűnik: az elsőbbségi elv az európai integráció hajnala (1964) óta jelen van az európai integráció jogában, megszámlálhatatlan jogirodalmi munka témája volt, minden lehetséges szempontból vizsgálták már, amióta létezik. Ugyanakkor napjainkban is lehet apropója az elsőbbségről való gondolkodásnak: az Alkotmányos Szerződés deklarálta volna az elsőbbség elvét, a Lisszaboni Szerződéshez pedig az aláíró tagállamok képviselői nyilatkozatot fűztek, miszerint továbbra is tiszteletben tartják az elsőbbség elvét a már kialakult feltételeknek megfelelően. Magyarország uniós csatlakozását megelőzően is felvetődött az elsőbbség elvének alkotmányi szintű rögzítése, amely végül meghiúsult.[3]

Az Európa-jogi irodalom kedvelt témája az is, hogy az elsőbbségi elv hogyan szerez érvényesülést a tagállamokban, elsősorban a tagállami alkotmánybíróságok, esetleg a rendes bíróságok gyakorlatában. Az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok számára az elsőbbség elve nem ugyanazt jelenti. Az Európai Bíróság számára az elsőbbségi elv létét olyannyira indokolttá teszi a közösségi jog egységes érvényesülése, hogy a tagállami alkotmányos rendelkezésekkel szembeni alkalmazását is lehetségesnek, sőt, kötelezőnek tartja. A tagállami alkotmánybíróságok szerint azonban vannak olyan alkotmányos elvek, értékek, amelyekkel szemben nem engedhető meg a közösségi jog érvényesülése; a közösségi jog elsőbbsége nem követelheti meg ezeknek az alapvető elveknek a lerontását. *Blutman László* és *Chronowski Nóra* megfogalmazása szerint ez azért indokolt, mert az európai integráció jelenlegi szintjén a tagállamok célja nem egy európai föderális állam létrehozása; az integráció jelenlegi állapotában a tagállamok továbbra is megtartják rendelkezési jogukat alkotmányos rendjük alapjait és alkotmányos identitásukat meghatározó alkotmányos alapelveik és alapvető értékeik felett. Ezek az elvek és értékek a közösségi

[2] A dolgozat elsősorban a „közösségi jog" elnevezést használja, ugyanis a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig az Európai Unió I. pillérében alkotott, elsőbbséggel minden kétséget kizáróan rendelkező joganyag még nem nevezhető „uniós jognak".

[3] Erről részletesebben lesz szó a VII. fejezetben.

jog által érinthetetlen alkotmányos magot jelentenek.[4] Minden tagállamban, ahol az alkotmánybíráskodást folytató szerv vizsgálta az alkotmány sérthetetlen magjának kérdését, végül sor került „nem derogálható elvek" körülhatárolására.[5]

Az alapító tagállamok, de még a később csatlakozott tagállamok alkotmánybíróságaival kapcsolatban is sokan igyekeztek már teljes körűen feltárni az elsőbbséghez való viszonyulást. Ugyanakkor a téma új és új felfedeznivalókkal kecsegtet. Az alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlata szükségszerűen folyamatos változásban van, hiszen alkalmazkodnia kell a jog, a társadalom, a politika új eseményeihez. Az alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat nem egy tagállamban az elsőbbség megítélésével kapcsolatban is változik. Példa erre a francia alkotmánytanács 2004 utáni ítélkezési gyakorlatának új iránya, az olasz alkotmánybíróság újabb ítélkezési gyakorlata a közösségi jog alkotmányosodásához kapcsolódóan, vagy éppen a német alkotmánybíróság ítélete a Lisszaboni Szerződés felülvizsgálatával kapcsolatban. Újra és újra vizsgálat alá vehető tehát a tagállami alkotmánybíróságok közösségi joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, hiszen az új fejleményeket az esetjog teljességére tekintettel lehet igazán értékelni.

A 2004-es kibővüléssel kapcsolatosan a jogirodalom csak az utóbbi időben kezd az elsőbbségi elvre fókuszálva megnyilatkozni. Az eltelt öt év távlatából már megalapozott állításokat lehet tenni a 2004-ben csatlakozott tagállamok alkotmánybíróságainak elsőbbséggel kapcsolatos álláspontjáról. A volt szocialista államok úgy csatlakoztak az Európai Unióhoz, hogy ismert volt számukra a közösségi jog elsőbbségének elve; a csatlakozással elfogadták az *acquis communautaire* egészét, abból nem szelektálhattak – így a csatlakozással elvileg az Európai Bíróság elsőbbségre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát is el kellett fogadniuk. Ugyanakkor semmi sem akadályozhatta meg őket abban, hogy éljenek az alapító tagállamok által is gyakorolt joggal, miszerint körülhatárolhatják az elsőbbség elvével szemben fennálló alkotmányos korlátokat.

[4] Blutman-Chronowski (2007) 10.

[5] Berke (2001) 53. *Blutman László* és *Chronowski Nóra* szerint ezen tagállami alkotmánybírósági gyakorlatok eredményeként került be a Lisszaboni Szerződésbe (illetve már az Alkotmányos Szerződésbe) az a rendelkezés, amely szerint „ Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét." Blutman-Chronowski (2007) 10. (Az új számozás szerint, hatálybalépése esetén a fenti rendelkezés az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikke lesz.)

Dolgozatom a volt szocialista tagállamok közül a magyar Alkotmánybíróság elsőbbségi elvhez való viszonyulását igyekszik föltárni. A téma indokoltságát az adja, hogy mind a magyar, mind a külföldi irodalom meglehetősen kevéssé foglalkozott még ezzel a kérdéssel. Napjainkig nem készült olyan átfogó vizsgálat az Alkotmánybíróság elsőbbségi elvhez való viszonyulásáról, ami a téma minden lehetséges aspektusára kitért volna. Jelen munka ezt a hiányt igyekszik pótolni.

Vizsgálatom fókuszában az Alkotmánybíróság határozatai állnak: ezekből igyekszem kiolvasni az Alkotmánybíróság elsőbbség-felfogását, ami olykor nem egyszerű feladat. Ugyanakkor a határozatok puszta áttekintésénél többre vállalkozom. Szándékom, hogy elhelyezzem a magyar Alkotmánybíróságot az uniós tagállamok alkotmánybíróságai között az elsőbbségi elvhez való viszonyulás szempontjából. Ehhez részletesen áttekintem hét, általam választott tagállam alkotmánybírósági gyakorlatát. Ez a hét tagállam a három „nagy" alapító tagállam: Németország, Franciaország és Olaszország; két „kis" alapító tagállam: Belgium és Hollandia; illetve két, Magyarországgal egyszerre csatlakozó tagállam: Lengyelország és Csehország.

Mi indokolja éppen ezeknek a tagállamoknak a kiválasztását? A három nagy alapító tagállam kijelölése tulajdonképpen magától adódik: ez az a három tagállam, amelynek alkotmánybírósági gyakorlata a legkiforrottabb, amelynek a legnagyobb hatása volt más tagállami alkotmánybíróságok elsőbbségi doktrínájára, és amelynek a legnagyobb hatása volt az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára is. Azt gondolhatnánk, hogy ezen alkotmánybíróságok elsőbbséghez való viszonyulásáról nem sok újat lehet mondani, álláspontom szerint azonban ez a feltevés nem teljesen helytálló. A magyar irodalomban ez a téma kevéssé részletesen feldolgozott: a kilencvenes években *Berke Barna* mélyreható elemzéseket készített a német, az olasz és a francia alkotmánybíróság közösségi joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatáról[6], az azóta bekövetkezett új fejlemények azonban szinte visszhang nélkül maradtak a magyar jogirodalomban. Ezen túl az Európa-joggal foglalkozó magyar tankönyvek, monográfiák sem adnak igazán mély és részletes elemzést még e három alkotmánybíróság gyakorlatáról sem: általában megelégszenek a legfontosabb elvi tételek rögzítésével, anélkül, hogy a viszonyulás formálódására kitérnének. Ezen tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatának vizsgálata nélkül a magyar Alkotmánybíróság viszonyulásának összehasonlító elemzése sem képzelhető el, hiszen

[6] Berke (1995); Berke (1996); Berke (1996a.)

a magyar Alkotmánybíróságra is az ott kialakított alkotmányos fenntartások doktrínája szolgálhat példaként.

Ami a másik három alapító tagállam (alkotmány)bírósági[7] gyakorlatát illeti, ezzel kapcsolatban a magyar jogirodalomban gyakorlatilag semmilyen munkával nem találkozunk. Luxemburg 1996-ban alakult alkotmánybíróságának gyakorlatát azonban a vizsgálatból magam is kizárom, mert álláspontom szerint sem az Európai Bíróság, sem más tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatára nem volt olyan jelentős hatással, mint a másik öt tagállam ítélkezési gyakorlata. Hollandia és Belgium vonatkozásában azonban a vizsgálat nagyon is indokolt. Az elsőbbségi elvet az Európai Bíróság esetjogában kimondó *Costa* ítélet közvetlen előzményének, a *Van Gend en Loos* ítéletnek a meghozatalában nagyon nagy szerepe volt annak, hogy egy holland bíróság által előterjesztett előzetes döntéskérésről volt szó. Hollandia továbbá érdekes példa arra is, hogy hogyan lehetséges egy tagállam alkotmányos hagyományaival gyakorlatilag teljesen összhangba hozni az elsőbbség elvét. Belgium példája szintén figyelemreméltó, ugyanis az ottani bírósági gyakorlatban sajátos kettősség figyelhető meg: egyrészt nagyfokú nyitottság a közösségi jog irányában, másrészt az elsőbbség elvével szembeni alkotmányos korlátok megjelenése is.

A Magyarországgal együtt csatlakozó tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatának vizsgálatát nyilvánvalóan a hasonló történelmi múlt, hasonló politikai, társadalmi berendezkedés, hasonló alkotmányosság-felfogás[8] indokolja. Ezen tagállamok közül választásom azért esett Lengyelországra és Csehországra, mert ezek azok a tagállamok, ahol az alkotmánybíróság már több ízben, elvi éllel nyilatkozott az elsőbbség elvéről, így ezen alkotmánybíróságok tekintetében már viszonylag egyértelmű viszonyulás mutatható ki. A magyar jogirodalom a lengyel és a cseh alkotmánybíróság elsőbbséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának feldolgozásával is adós még.

Dolgozatom elsődleges célja tehát annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy hogyan írható le a magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségének elvéhez, illetve hogy ez a viszony mennyiben hasonul vagy tér el más tagállami

[7] Az 1980-as évekig a Benelux-államok egyikében sem létezett alkotmánybíráskodás semmilyen formában – ekkortól azonban eltérő irányt vett a három állam vonatkozó szabályozása. Belgium az 1980-ban elfogadott alkotmánymódosítással vezette be az alkotmánybíráskodás intézményét, Luxemburg pedig az 1996-os alkotmánymódosítással. Hollandiában a mai napig nincs a törvények alkotmányossági kontrolljára hatáskörrel rendelkező szerv.

[8] Sadurski (2008); Albi (2009)

alkotmánybíróságok felfogásától. A vizsgálat kiindulópontja az Alkotmánybíróság csatlakozást megelőző viszonyulásában van, ugyanis az Alkotmánybíróság 1998-ban a Társulási Megállapodás közvetlen alkalmazhatóságának lehetőségét boncolgató határozatában[9] erős szuverenista álláspontot tett magáévá. A dolgozat egyik lényegi kérdése, hogy a csatlakozást követően hozott határozatokból is hasonló viszonyulás olvasható-e ki.

A téma feldolgozása során a *Costa* ítéletben lefektetett alkotmányos elvet az „elsőbbség" elnevezéssel jelölöm. A magyar irodalomban létezik olyan álláspont[10], amely szerint a primátus vagy szupremácia kifejezéssel is jelölt elvre helyesen az „elsődlegesség" elnevezéssel kellene utalni. Ez a szintén megalapozottnak tekinthető felfogás a hatáskör-megosztás kérdésére tekintettel abból indul ki, hogy a két elnevezést az időtényezőre figyelemmel kell használni. Eszerint az „elsőbbség" fogalmával azt a módszert kell jelölni, amellyel az Európai Közösség a maga számára kizárólagossá tesz egy addig párhuzamosan létező jogalkotási hatáskört azzal, hogy időben hamarabb szabályoz, mint a tagállamok. (Ezt a jelenséget a szóban forgó felfogást elutasító szakirodalom az „előfoglalás" kifejezéssel vagy az angol elnevezést használva a „pre-emption" kifejezéssel szokta jelölni.) Az „elsődlegesség" jelenségében ezzel szemben az időtényező figyelmen kívül marad, hiszen a közösségi jog rendelkezésének akkor is érvényesülést kell biztosítani az ütköző nemzeti joggal szemben, ha előbb keletkezett annál, és akkor is, ha később.

A magam részéről azért használom az „elsőbbség" elnevezést, mert az Európa-jog magyar irodalmában ez tekinthető inkább elterjedtnek, sőt, az uniós joganyag hivatalos magyar nyelvű változatában is ez a kifejezés szerepel.[11] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a hatáskör-megosztás kérdését ne tekinteném az elsőbbség-témakörhöz szorosan kapcsolódónak. Ezt igazolja az alkotmánybírósági határozatok hatáskör-megosztással kapcsolatos elemeinek vizsgálata.

Az Alkotmánybíróság közösségi joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatával már több magyar szerző foglalkozott, ezeknek a munkáknak azonban alapvetően más a koncepciójuk, mint a jelen dolgozatnak. *Balogh-Békesi Nóra „Közösségi jog és*

[9] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat

[10] Kecskés (2005) 551.; Osztovits (2008a.) 9-10. Az „elsődlegesség" elnevezést használja például *Kukorelli István* és *Papp Imre:* Kukorelli–Papp (2006); *Paczolay Péter:* Fórum: Paczolay Péter és mások (2003).

[11] Lásd például a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához fűzött 17. számú nyilatkozatot „az uniós jog elsőbbségéről".

szuverenitás-transzfer a csatlakozási klauzulák és a hatáskör megosztás mentén" című doktori disszertációja[12] más szempontú vizsgálatot folytat: nem az elsőbbségi elv szemszögéből közelít az Alkotmánybíróság gyakorlatához, hanem a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás irányából. *Blutman László* és *Chronowski Nóra* 2007-ben megjelent tanulmányának[13] alapkoncepciója szintén eltérő: tanulmányuk nem az Alkotmánybíróság határozatai alapján kísérli meg feltárni az Alkotmánybíróság álláspontját, hanem sorra veszi azokat a lehetséges eseteket, amelyek során az Alkotmánybíróság előtt felmerülhet a közösségi jog alkalmazásának kérdése. Dolgozatom nézőpontjához a legközelebb *Várnay Ernő* 2007-ben megjelent tanulmánya[14] áll, amely azonban nem tér ki az elsőbbségi elvhez kapcsolódó valamennyi kérdéskör elemzésére.

A nemzetközi irodalomban a magyar Alkotmánybíróság elsőbbséghez való viszonyulását a legmélyrehatóbban *Wojciech Sadurski* kutatta, akinek nagy ívű tanulmánya[15] összeveti a magyar, a cseh és a lengyel alkotmánybíróság felfogását, és igyekszik a viszonyulások mögöttes okokat is feltárni. Tanulmánya azonban csak az uniós csatlakozást követő két év egy-egy nagy jelentőségű határozatát öleli fel, amelyek ugyan a legtöbb elvi megállapítást tartalmazó ítéletek, emiatt azonban ez a feldolgozás nyilvánvalóan nem teljes. Szintén mélyreható elemzést adott közre a témában angol nyelven *Sajó András*[16] és *Uitz Renáta*[17], munkáik azonban csak az Alkotmánybíróság első, bár a mai napig legjelentősebb ítéletét, a 17/2004. (V. 25.) AB határozatot elemzik.

Dolgozatom az Alkotmánybíróság közösségi joggal kapcsolatos határozatainak feldolgozásakor teljességre törekszik, kísérletet téve a szakirodalom eddigi eredményeinek bővítésére. Igyekszem minden, az uniós tagsággal kapcsolatos alkotmányos kérdésre kitérni, azt vizsgálva, hogy az Alkotmánybíróság tett-e, és ha igen, milyen tartalmú megállapításokat az adott tárgykör vonatkozásában. Ez egyúttal azt is feltételezi, hogy az elsőbbség elvét a klasszikus tartalmához képest tágabban fogom fel: az elsőbbséghez való viszonyulásra következtetek például a másodlagos közösségi jog felülvizsgálata, a közösségi joggal összhangban történő értelmezés, a Magyarország és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás, az előzetes döntéshozatali

[12] Balogh-Békesi (2008)
[13] Blutman–Chronowski (2007)
[14] Várnay (2007)
[15] Sadurski (2008)
[16] András Sajó: Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: the Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy. 3 *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* (2004) 351-371. A dolgozat elkészítéséhez a tanulmány magyar nyelvű változatát használtam fel: Sajó (2004).
[17] Uitz (2006)

eljárás kezdeményezése kérdéseinek vizsgálatából is. Az Alkotmánybíróság ezen tárgykörökben adott iránymutatásait (vagy ezek hiányát) összevetem a vizsgálat keretét adó hét tagállam alkotmánybírósági gyakorlatában fellelhető, az adott tárgykörhöz kapcsolódó állásfoglalásokkal. Ebből a vizsgálatból egyúttal kirajzolódik a tágan értelmezett elsőbbségi elv által felvetett alkotmányos problémák köre is.

A dolgozat három részből épül fel, melyek közül az első nézőpontja eltér a másik kettőétől. Az első rész az elsőbbségi elv „európai" dimenziójával foglalkozik: részletesen áttekinti az Európai Bíróság vonatkozó esetjogát.[18] Az elvet megalapozó, rendkívül közismert *Van Gend en Loos* és *Costa* ítéleteket igyekszem a lehető legnagyobb részletességgel újra vizsgálat tárgyává tenni. Ennek során kitérek az esetek tagállami körülményeire és az ítéletekre adott tagállami válaszokra is. Az elsőbbségi elv elsődleges tartalmát meghatározó ítéleteken túl áttekintem az elsőbbségi elvből eredő, jogalkalmazásra és jogalkotásra vonatkozó következményeket is.

A második és a harmadik rész nézőpontot vált, és elfordul az elsőbbségi koncepció „tagállami" dimenziója felé. A II. Rész veszi sorra a fent említett hét tagállam alkotmánybírósági gyakorlatát, a kezdetektől 2009-ig.[19] A III. Rész kizárólag a magyar Alkotmánybíróság elsőbbségi elvhez való viszonyulásával foglalkozik, szintén a kezdetektől napjainkig, és a lehető legtöbb aspektusból igyekszik elemezni azt a csaknem harminc, közösségi jogi relevanciájú határozatot, amelyet az Alkotmánybíróság az uniós csatlakozás óta, illetve akár azt megelőzően hozott. A dolgozat II. és III. Részében igyekszem feltárni az Európai Bíróság és az adott tagállami alkotmánybíróság közötti viszonyt is.

A tagállami nézőpontok vizsgálata során, amennyire lehet, kitérek a legfelső szintű rendes bíróságok elsőbbséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára is. Ez a III. Részben a Legfelsőbb Bíróság vonatkozó határozatainak elemzését jelenti.

A dolgozat egyaránt él teoretikus és empirikus eszközökkel. Mivel a kutatás fókuszában az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata áll, az empirikus kutatás során

[18] Az Európai Bíróság ítéleteiből vett szó szerinti idézetek fordításainak forrása vegyes: ahol rendelkezésre állt, a hivatalos fordítás; a 2004 előtt hozott ítéletek nagy része esetében az Európai Bíróság honlapján közzétett fordítások a http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14955/ oldalon; ennek hiányában saját.

[19] A tagállami alkotmánybíróságok (esetleg egyéb bíróságok) ítéletszövegeiből szó szerint közölt részletek saját fordítások az angol nyelven fellelhető fordításokból, illetve francia eredetiből, olasz eredetiből és német eredetiből. A tagállami alkotmányok szó szerint idézett rendelkezéseinek forrása: Trócsányi–Badó (2005). A külföldi jogirodalmi munkákból szó szerint idézett részletek saját fordítások.

egyértelműen adódik az esetjogi feldolgozás módszere. Az Európai Bíróság, valamint a magyar és más európai alkotmánybíróságok határozatainak elemzése általában dogmatikai módszert is kíván, hiszen a határozatokban foglaltak az elsőbbségi elv elméletének is részét képezik. Az esetjog feldolgozását szükség szerint a történeti vagy a tematikus feldolgozás módszerével végzem. A dolgozatban szereplő határozatokat az ismertetésen túl igyekszem megfelelő mélységben elemezni, kommentálni, illetve kritikai megjegyzésekkel is élni. Az esetek tényállását csak a szükséges mértékben ismertetem.

Az elméleti kidolgozás során sor kerül a vonatkozó magyar, illetve idegen nyelvű szakirodalom feldolgozására. Az elsőbbség általános elméletének, de az alapító tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatának is rendkívül széles körű, az unió hivatalos nyelvein megszámlálhatatlan kommentárja van. A teljes körű irodalmi feldolgozás gyakorlatilag lehetetlen. Ezért csak a vonatkozó magyar irodalom lehetőleg teljes feldolgozására vállalkozhatom, illetve az angolul és franciául írt szakirodalom legfontosabb vagy újszerű elemeinek felhasználására.

A vizsgált ítélkezési gyakorlatok mögött meghúzódó indokok feltárása során jogszociológiai, jogpolitikai, illetve adott esetben jogtörténeti módszerrel is élek. Mind az elsőbbség általános elméletének kidolgozása és a magyar bíróságok európai kontextusba illesztése során, mind az ítélkezési gyakorlat empirikus vizsgálata során alkalmazom a jogösszehasonlítás módszerét.

I. RÉSZ

AZ ELSŐBBSÉG ELVE

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG FELFOGÁSÁBAN

Ahogyan a bevezetőben jeleztem, az elsőbbség elvéről két különböző nézőpontból kell beszélni: egyrészt az Európai Bíróság (EB) esetjoga felől közelítve, másrészt a tagállami alkotmánybíróságok (és a rendes bíróságok) szemszögéből. A két nézőpont nem létezik egymás nélkül: ha az elsőbbség témakörében kívánunk vizsgálódni, mind a két álláspontra tekintettel kell lennünk.[20] Ugyanakkor az elsőbbségi elv léte, megalapozása az Európai Bíróságnak köszönhető: az EB forradalmi ítélkezési gyakorlata nélkül az európai alkotmányosság ezen alapvető eleme nem jött volna létre. Az elsőbbségi elvhez kapcsolódó, az „európai" és „tagállami" nézőpontok dialektikája az Európai Bíróság esetjogából indul ki: az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alakította ki az elsőbbségi elv elsődleges tartalmát, és az erre érkező tagállami alkotmánybírósági reakciókból állt és áll össze ma is az elsőbbségi doktrína a maga teljességében.

Nyilvánvalóan a magyar Alkotmánybíróság elsőbbségi elvhez való viszonyulásáról sem lehet az Európai Bíróság esetjoga és elvi megállapításai nélkül semmit mondani. Ezért az első Részben számba veszem az elsőbbségi elv „európai" tartalmát: azt, hogy az Európai Bíróság milyen érvek alapján állapította meg az elv létjogosultságát (II. fejezet), és milyen további következményeket vont le belőle, egyrészt a tagállami jogalkotásra, másrészt a tagállami jogalkalmazásra nézve (III. fejezet). Az Európai Bíróság mérföldkőnek számító ítéleteit igyekszem tagállami nézőpontból is megközelíteni: igyekszem feltárni azt a tagállami kontextust, amelyből az ítéletek az Európai Bírósághoz utat találtak, és amelyben érvényesülést kellett

[20] Ezt támasztja alá az is, hogy az Európa-joggal foglalkozó kézikönyvek a tagállamok és az Európai Unió joga közötti viszony tárgyalásakor (több-kevesebb részletességgel) kivétel nélkül kitérnek az Európai Bíróság vonatkozó esetjogára és annak tagállami befogadására. Az Európa-jogi kézikönyvek egyik legismertebbike, a *Craig–de Búrca* szerzőpáros munkája például az elsőbbségi elv két „dimenziójáról" beszél: az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok dimenziójáról: Craig–de Búrca (2008) 344-378. De ugyanígy Kecskés (2005) 546-551.; Lenaerts–Van Nuffel (2005) 666-700.; Várnay–Papp (2005) 295-315.; Rideau (2006) 912-930., 1013-1256.; Kende–Szűcs–Jeney (2007) 851-868.

szerezniük. Mindenekelőtt azonban rövid áttekintést adok az Európai Unió alkotmányos berendezkedéséről (I. fejezet), hiszen az elsőbbségi elv az európai alkotmányosság egyik alapvető eleme.

I. fejezet

Az Európai Unió alkotmányos struktúrája

1. Az európai alkotmányosodás folyamata

Az Európai Közösségek 1957-ben államok között kötött nemzetközi szerződéssel, a nemzetközi jog szerint jöttek létre, és – a hagyományostól némileg eltérő, szupranacionális elemeket hordozó – nemzetközi szervezetek létrehozását eredményezték. Az Európai Közösség (EK) jogrendje és struktúrája nagyrészt az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének köszönhetően az évek során nagy ívű fejlődésen ment keresztül, s ennek eredményeként bizonyos tekintetben úgy viselkedik, mintha az alapja nem nemzetközi szerződés, hanem egy alkotmányos alapokon álló szerződés lenne.[21] Ezt a folyamatot jelöli az Európa-jog irodalma az „európai alkotmányosodás" fogalmával.

E folyamat során a közösségi jog szuverén államokat kötelező jogi előírások rendszeréből olyan jogrendszerré vált, amely a jogalanyok bármely köre számára (akár magánszemélyek számára is) teremt jogosultságokat, illetve ír elő kötelezettségeket. A közösségi jognak tehát nem csak a tagállamok, hanem azok kormányai és állampolgárai is alanyai. Ma a Közösség jogi berendezkedését nem a nemzetközi jog elvei határozzák meg, hanem egy alkotmányos jellegű alapszerződés és saját alkotmányos elvek. Ezek az alapvető alkotmányos elvek a 70-es évekre kristályosodtak ki, ezek finomodása azonban (és így az európai alkotmányosodás folyamata) mára sem zárult le. Az európai alkotmány magja számos elemből tevődik össze: a demokrácia[22] és a jogállamiság[23] elvei; a közösségi jog elsőbbsége[24] és közvetlen hatálya[25]; az alapvető emberi jogok

[21] Weiler (1999) 221.
[22] Az Amszterdami Szerződéssel történt módosítás után az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdése.
[23] C-294/83, "Les Verts" (1986), illetve az Amszterdami Szerződéssel történt módosítás után az uniós szerződés 6. cikk (1) bekezdése.
[24] C-6/64, Costa (1964)
[25] C-26/62, Van Gend en Loos (1962)

tiszteletben tartása[26]; a szubszidiaritás, a beleértett közösségi hatáskörök, a Közösség szerződéskötési képessége[27], az előfoglalás és a tagállami jogalkotás kizárása egyes területeken. Nincs más olyan nemzetközi szervezet, amelyről elmondható lenne, hogy jogrendszerében a fenti alapvető elvek uralkodnának. Az Európai Bíróság megállapítása szerint a közösségi jog olyan „új jogrendszer", amely a nemzetközi jognak nem része.[28]

Az európai alkotmányosodás folyamata nem következhetett volna be a tagállamok közreműködése nélkül. Ez elsősorban a tagállami bíróságok általi elfogadást jelenti, méghozzá a legmarkánsabban a tagállami alkotmánybíróságok befogadó viszonyulását.[29] Ez a pozitív viszonyulás azonban nem egyik pillanatról a másikra alakult ki: különösen az alapító tagállamok esetében az alkotmányosodás folyamata sokáig ellenállásba ütközött, és csak hosszú évek alatt sikerült összhangba hozni a nemzeti alkotmányos berendezkedést az európai alkotmányosság alapelveivel. Ezt az alkalmazkodási folyamatot végigkíséri az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti véleménykülönbség az európai alkotmányos elvek alkalmazhatóságáról. Ezen véleménykülönbség első megjelenése volt az elsőbbség elvét első ízben deklaráló Európai Bírósági ítélet, a *Costa* ítélet utóélete az olasz alkotmányos rendszerben.

2. A közösségi jog elsőbbsége és közvetlen hatálya

Az európai alkotmányosodás folyamatában az integrációs alapszerződési rendelkezések (például a rendeletek közvetlen alkalmazhatóságáról), alapvető nemzetközi jogi elvek (például a nemzetközi szerződések elsőbbsége az ütköző belső joggal szemben) és az Európai Bíróság jogértelmező tevékenysége együtthatása eredményeként az Európai Közösségen belül olyan alkotmányos elvek alakultak ki a Közösség és a tagállamok viszonyára vonatkozóan, amelyek nagyon hasonlóak a föderális államberendezkedésekben föllelhető alkotmányos elvekhez. A Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szabályairól, a Közösség által alkotott jog belső joggá válásáról és az elsőbbség elvéről[30] van szó.[31] Nagyon jelentős különbség azonban

[26] C-29/69, Stauder (1969); C-4/73, Nold (1977)
[27] C-22/70, Bizottság v. Tanács (1971)
[28] Opinion 1/91 (1991)
[29] Weiler (1999) 225.
[30] Lásd például a német Alaptörvény 31. cikkét: „A szövetségi jog lerontja a tartományi jogot"; vagy az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya VI. cikkelyének (2) bekezdését: „A jelen Alkotmány és az alapján alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok hatáskörében kötött és kötendő nemzetközi

egy föderális állam és az Európai Közösség alkotmányos struktúrája között, hogy egy föderális államban a tagállamok joga soha nem élvezhet elsőbbséget a föderáció alkotta joggal szemben, míg az Európai Közösségben – az Európai Bíróság erre irányuló törekvése ellenére, erre vonatkozó kötelező alkotmányos előírás hiányában – a tagállami alkotmányok a tagállami alkotmánybíróságok döntései értelmében megelőzhetik az uniós jogot.

A közvetlen hatály és az elsőbbség elveit mint az európai alkotmányosság alapvető elemeit az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata fejlesztette ki az Európai Közösségekre vonatkozóan. Sem a közvetlen hatály, sem az elsőbbség elve nem szerepel az Európai Unió alapító szerződéseiben. Az Európai Alkotmányról szóló Szerződés I-6. cikkében szerepelt volna az elsőbbségre való utalás ebben a formában: „Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez." Tehát csak azon uniós jogi aktusokra terjedt volna ki a cikk hatálya, amelyeket az Unió hatáskörében eljárva alkotott: az *ultra vires* uniós aktusok nem élveztek volna elsőbbséget a cikk szerint. Az Alkotmányos Szerződés azonban nem lépett hatályba, és az alapszerződések módosítására irányuló reformfolyamat során a cikk kikerült az alapszerződés-módosítás szövegéből.

Az alapszerződések módosítását jelentő, jelenleg még nem hatályos Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához a résztvevők az alábbi nyilatkozatot fűzték: „A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek."[32] A nyilatkozathoz csatolták a Tanács Jogi Szolgálatának 2007-es véleményét, amely így szól: „A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a közösségi jog elsőbbsége a közösségi jog egyik alapelve. A Bíróság szerint ez az elv az Európai Közösség sajátos természetéből fakad. E megszilárdult ítélkezési gyakorlat első ítélete (a 6/64. sz. Costa kontra ENEL ügyben hozott 1964. július 15-i ítélet) meghozatalának idején a Szerződésben nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan. Ma ugyanez a helyzet. Az

szerződések az ország legfőbb törvényei *(»supreme Law of the Land«)*. E törvények minden államban minden bíró számára kötelezőek, tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre". Utóbbi fordítás forrása: Hamilton–Madison–Jay (1998) 658.

[31] Weiler (2003) 7-8.

[32] 17. számú nyilatkozat

a tény, hogy az elsőbbség elvét a jövőbeli szerződés sem fogja tartalmazni, semmiképpen sem változtat az elv meglétén és a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatán."[33] Ha hatályba lép a Lisszaboni Szerződés, az uniós alapszerződésben továbbra sem fog szerepelni az elsőbbségi elvre való utalás, a fenti nyilatkozat azonban azt mutatja, hogy a tagállamok tisztában vannak az elv létezésével, hatókörével, korlátaival, a tartalmát alakító Európai Bírósági esetjoggal, azaz az elsőbbségi elv a gyakorlatban létező jelenség.

Az Európai Gazdasági Közösség alapító szerződését (EGK-Szerződés, majd EK-Szerződés) aláíró államok szándéka minden valószínűség szerint nem terjedt ki arra, hogy a Szerződés rendelkezéseit, illetve az abból eredő jogot az elsőbbség és a közvetlen hatály tulajdonságaival ruházzák fel. Az Európai Bíróság azonban, magának alkotmánybírósághoz hasonló szerepet kijelölve, bátorkodott úgy értelmezni a Szerződést és az annak alapján álló közösségi jogrendet, hogy abból az elveket levezethesse. Ezek a „forradalmi" ítéletek *(Van Gend en Loos; Costa)* azok, amelyek az Európai Gazdasági Közösség jogrendjét kiemelték a nemzetközi jog világából, lehetőséget teremtettek a gazdasági célú integrációt meghaladó európai együttműködés további mélyítésére, s az európai alkotmányosság kialakítására és fejlesztésére.

Az elsőbbség és a közvetlen hatály elvei nagyon szorosan összekapcsolódnak: akár arra is sor kerülhetett volna, hogy az Európai Bíróság a két elvet egyszerre, már a *Van Gend en Loos* ítéletben rögzítse, de az ügy körülményei ezt nem tették szükségessé. A közvetlen hatály elve gyakran összemosódik a közvetlen alkalmazhatóság fogalmával, illetve szorosan összekapcsolódik a felhívhatóság, peresíthetőség fogalmaival és az egyéni jogok biztosításával. A fogalmak tartalma ma sem egyértelmű sem a jogirodalomban, sem az Európai Bíróság gyakorlatában. (A terminológiai zavar már a *Van Gend en Loos* ítéletre visszavezethető: az Európai Bíróságnak már ott tisztáznia kellett volna a pontos fogalmakat, amelyek az ügy kiindulópontjaként szolgáló holland alkotmányjogi dogmatikában sem voltak vita nélküliek, erre azonban nem került sor.)

Az elsőbbség elvének lényege úgy foglalható össze, hogy amennyiben ütközés van a közösségi jog és a nemzeti jog között, a közösségi jogot kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy időben melyik keletkezett később.[34] Az elsőbbségi elv tehát

[33] A Tanács Jogi Szolgálatának az európai uniós jog elsőbbségéről szóló, a 11197/07 (JUR 260) dokumentumban foglalt véleménye
[34] Toth (1990)

normakonfliktust feloldó szabály: megmondja, hogy mi történik, ha az Európai Közösség által alkotott jog és a tagállam által alkotott jog konfliktusba kerül egymással. Az Európai Bíróság esetjoga értelmében bármilyen, akár elsődleges, akár másodlagos közösségi jogi norma elsőbbséget élvez bármilyen szintű tagállami jogi normával szemben – akár alkotmányos szintű normával szemben is. Az elsőbbség elvének alkalmazása azonban az ütköző tagállami jogot nem teszi érvénytelenné, csupán alkalmazhatatlanná: az európai struktúrában csak alkalmazási elsőbbség érvényesülhet, szemben a föderális államberendezkedésben létező érvényességi elsőbbség koncepciójával.

A közösségi jog és a tagállami jog közötti konfliktus, így az elsőbbségi elv alkalmazása is tipikusan a tagállami bíróságok előtti eljárásban merülhet fel. A közvetlen hatály elve úgy kapcsolódik az elsőbbségi elvhez, hogy biztosítja a közösségi jogi norma alkalmazhatóságát a tagállami bíróság előtt: a közösségi jog közvetlen hatálya teszi lehetővé azt, hogy egy tagállami bíró előtt folyó eljárásban alkalmazható jogi norma lehessen.[35] Az elsőbbségi elv alkalmazása ugyanakkor a tagállami állami szervek felé is elvárás, a jogalkotás és a végrehajtás szintjén is. A közvetlen alkalmazhatóság fogalma alatt rendszerint azt értik, hogy a közösségi jog a tagállamok jogrendszerében érvényesülést nyer a tagállam beemelő aktusa nélkül.[36]

Az Európa-jog újabb irodalmában felbukkanni látszik egy olyan felfogás, amely az elsőbbségi elv alkalmazását nem köti az adott közösségi jogi norma közvetlenül hatályos voltához. A magam részéről azonban a jogirodalom azon képviselőivel értek egyet, akik szerint a közvetlen hatályra mint előfeltételre azért van szükség az elsőbbség érvényesítése során, mert a közösségi jogi rendelkezések ezen tulajdonságukon keresztül tudnak megjelenni egy bírósági eljárásban. A párhuzamosan létező nemzeti és közösségi jogrendszer között a közvetlen hatály teremti meg a kapcsot, amely lehetővé teszi, hogy egy külső jogrendszer normája alkalmazható legyen egy nemzeti bírósági eljárásban.[37]

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében jelenleg csak az I., úgynevezett közösségi pillérben alkotott joganyag bír

[35] De Witte (1999) 177.
[36] Winter (1972) 431-437.
[37] Dougan (2007) 942-944. A közvetlen hatály és az elsőbbség elveinek elválasztását az irányelvek közvetlen hatályának lehetősége, azon belül is az úgynevezett „véletlenszerű" (magánszemélyek között érvényesülő) közvetlen hatály problémája veti fel. Ehelyütt nem áll módomban erre a kérdésre részletesen kitérni, lásd Young–Lenz–Sif Tynes (2000); Figueroa Regueiro (2002); Prechal (2005); Lenaerts–Corthaut (2006).

elsőbbséggel az ütköző tagállami jog felett. Az Európai Bíróság a mai napig a III. pillérben alkotott kerethatározatok tekintetében csak az azok fényében való értelmezés követelményét állapította meg a tagállami bíróságok számára[38], az azzal ellentétes tagállami jogi rendelkezés alkalmazhatatlanságának követelményét nem. A II. pillér vonatkozásában még ehhez hasonló követelmény sem érvényesül.

Az alábbiakban részletesen megvizsgálom, hogy az Európai Bíróság ítéleteiben hogyan jelent meg a közvetlen hatály, majd az elsőbbség elve, és hogy az elsőbbségi elv tartalma a későbbiekben hogyan alakult. Ennek során igyekszem feltárni azt a jogi kontextust, amelyben a szóban forgó ítéletek meghozatalára sor került, kitérve az EB előtt álló, elsősorban a főtanácsnoki indítványból kitűnő megoldási lehetőségekre is. Ezt követően sorra veszem, hogy az Európai Bíróság milyen kötelezettségeket kapcsolt a tágan értelmezett elsőbbségi koncepció, azaz a közösségi jog hatékony érvényesülése elvéhez.

II. fejezet

A közösségi jog alkotmányos struktúráját megalapozó ítéletek

1. A közösségi jog közvetlen hatálya: *Van Gend en Loos*

Az elsőbbség elvének kidolgozása az EB esetjogában egyenes következménye volt a közösségi jogi rendelkezések közvetlen hatállyal való felruházásának. Az európai integráció korai létszakaszában, 1962-ben került az Európai Bíróság elé az az előzetes döntésre irányuló holland bírósági kérelem, amelynek szerepe felbecsülhetetlen az európai jogrend fejlesztésében. Az Európai Bíróságnak ekkor kellett először állást foglalnia abban a kérdésben, hogy a közösségi jogi rendelkezések milyen szerepet töltenek be a nemzeti jogrendszerekben.

1.1. Az ügy jogi kontextusa

Abban, hogy az Európai Bíróságnak lehetősége nyílt választ adni erre a kérdésre, meghatározó szerepe volt a kérdést előterjesztő bíróságnak. A holland *Tariefcommissie*, az adóügyekben legfelső fokon ítélkező holland közigazgatási bíróság terjesztette fel a

[38] C-105/03, Pupino (2005)

kérdést az EB-hez[39], amely kérdést ugyanilyen módon valószínűleg egyetlen másik tagállam sem tett volna fel[40] – s amelynek hiányában az európai integráció sorsa egészen másként alakult volna.[41] A holland alkotmányjog ugyanis a monista álláspontot alkalmazza a nemzetközi jog belső jogban történő érvényesülésével kapcsolatban, tehát a „minden személyre általánosan kötelező" nemzetközi szerződési rendelkezések külön beemelő nemzeti jogi aktus nélkül érvényesülnek a holland jogban, az egyetlen feltétel, hogy a szerződés kihirdetése megtörténjen.[42] A holland alkotmány továbbá előírja, hogy az „általánosan kötelező" nemzetközi jogi rendelkezéseknek elsőbbségük van a holland törvényekkel szemben.[43] A nemzetközi jogi rendelkezések „általánosan kötelező" volta azt jelenti, hogy a nemzeti bíró közvetlenül alkalmazhatja azokat (közvetlen vagy azonnali alkalmazhatóság), és az egyének felé fejtenek ki hatást, amelyre azok hivatkozhatnak (közvetlen hatály). Ezeket a rendelkezéseket nevezik az amerikai doktrína alapján „önvégrehajtó" *(„self-executing")* nemzetközi rendelkezéseknek – tehát amelyek belső jogi aktus nélkül joghatást fejtenek ki.[44] A holland jogban sem egyértelmű azonban, hogy ehhez szükséges-e például, hogy a rendelkezés egyén számára jogot biztosítson;[45] a holland joggyakorlat általában a „mindenkire kötelező" normák körét a közvetlenül hatályos normák körével azonosítja.[46]

A holland jogdogmatika a közvetlen alkalmazhatóság–közvetlen hatály fogalmaival nagy hatást gyakorolt a közösségi jog fejlődésére, hiszen csak egy holland bíró előtt, a holland alkotmány rendelkezéseinek fényében merülhetett fel az a kérdés, hogy egy közösségi jogi rendelkezés közvetlenül hatályos-e. A kérdésre adott válasz kidolgozásában minden bizonnyal nagy szerepe volt a Bíróság akkori elnökének, a holland *A. M. Donner* bírónak. Az előterjesztő bíróság által használt terminológia és a holland dogmatika hatása azonban oda vezetett, hogy a közvetlen hatály, közvetlen

[39] C-26/62, Van Gend en Loos (1963)
[40] Alter 17-18.; Claes–deWitte (2003) 176-181.
[41] Felvethető a kérdés, hogy később, más összefüggésben kimondhatta volna-e az EB a közvetlen hatály elvét. Nyilván nem zárható ki ennek a lehetősége, de kétségtelen, hogy erre csak előzetes döntéshozatali eljárásban kerülhetett volna sor, hiszen a nemzeti bíróságok tevékenysége ezen a ponton kapcsolódik össze a közösségi joggal. Azt nehéz elképzelni, hogy a tagállamok az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége nélkül maguk döntöttek volna a közvetlen hatály és az elsőbbség rögzítéséről az alapító szerződésekben.
[42] A holland alkotmány 93. cikkének szövege: „Nemzetközi intézmények szerződéseinek vagy határozatainak rendelkezései, melyeknek tartalma minden személyre általánosan kötelező lehet, közzétételük után válnak kötelezővé."
[43] A holland alkotmány 94. cikkének szövege: „A Királyságon belül érvényesülő törvényi előírások nem kerülnek alkalmazásra, ha alkalmazásuk nem egyeztethető össze nemzetközi intézmények szerződéseinek és határozatainak általánosan kötelező rendelkezéseivel."
[44] Lásd bővebben Kovács (2006) 60-61.
[45] Claes–deWitte (2003) 175.
[46] Besselink (1996) 166.

alkalmazhatóság, felhívhatóság, egyéni jogok biztosításának fogalmai nem tisztázódtak a Bíróság ítéletében, és az ebből eredő zavarok ma is éreztetik hatásukat.

1.2. Az ügyben felmerült probléma

A *Van Gend en Loos* esetben a holland bíróság előtt a felperes közvetlenül az EGK Szerződés 12. (módosított szöveggel jelenleg 25.) cikkére[47] hivatkozva azt állította, hogy Hollandia az EGK-Szerződés hatálybalépése (1958. január 1.) után megnövelte az urea-formaldehid vámtételét egy 1959. december 16-án hatályba lépett törvény alapján, s ezzel megsértette a szóban forgó cikkben foglalt, a vámok növelésére vonatkozó tilalmat.

Négy évvel az Európai Gazdasági Közösség alapító szerződésének hatályba lépése után a holland bíró számára nem volt világos, hogy az EGK-Szerződés 12. cikke mint nemzetközi jogi rendelkezés a holland alkotmány értelmében „általánosan kötelezőnek" tekinthető-e, azaz közvetlenül alkalmazható és közvetlenül hatályos-e, így a kérdéssel odafordult az EB-hez. Az előterjesztéssel egyrészt az EGK-Szerződés 177. (jelenleg 234.) cikkében foglalt követelménynek tett eleget, ugyanis határozatával szemben nem volt jogorvoslat; másrészt, a holland Legfelső Bíróság három hónappal korábban rögzített állásfoglalását követte, miszerint a közösségi rendelkezések közvetlen hatályáról az Európai Bíróságnak kell döntenie.[48] A feltett kérdés a következő volt: *„Az EGK-Szerződés 12. cikke rendelkezik-e belső jogi hatállyal, más szóval a jogalanyok e cikk alapján érvényesíthetnek-e olyan egyéni jogokat, amelyeket a bíróságoknak védelemben kell részesíteniük…"*. A kérdés tehát arra vonatkozik, hogy a Szerződés rendelkezése azonnali hatállyal bír-e, és olyan egyéni jogosultság eredeztethető-e belőle, amely érvényesíthető a holland bíróság előtt.[49] A mai terminológia szerint a kérdés a közvetlen alkalmazhatóságra és a közvetlen hatályra is vonatkozik. Az eset kommentátorai is utaltak arra, hogy az előterjesztő bíró

[47] Az EGK-Szerződés eredeti 12. cikke: „A tagállamok tartózkodnak attól, hogy egymás között új behozatali vagy kiviteli vámokat vagy azokkal azonos hatású díjakat vezessenek be, és hogy növeljék azokat a vámokat vagy azokkal azonos hatású díjakat, amelyeket az egymás közötti kereskedelemben alkalmaznak."

[48] Lásd bővebben a IV. fejezet 5. pontjában.

[49] A kérdésben szereplő „belső hatály" kifejezés a magyarral megegyező jelentésű az eredeti holland, francia és olasz nyelvű változatban *(„interne werking", „effet interne",* illetve *„effetto interno")*, az angol fordításban azonban a *„direct application within the territory of a Member State"* kifejezés szerepel.

szóhasználata nem volt igazán szerencsés[50], és ennek is köszönhetőek a későbbi terminológiai tisztázatlanságok ezen a területen. Az Európai Bíróság maga sem használja következetesen ítélkezési gyakorlatában ezeket a fogalmakat, ebben a konkrét esetben például a „közvetlen alkalmazhatóság"[51] lehetőségéről döntött, amely valójában a közvetlen hatály.[52]

Az Európai Bíróság ítélete a szerződési rendelkezések kiterjesztő értelmezésén alapulva rögzíti a közvetlen hatály elvét – ellentétben *Roemer* főtanácsnok és az észrevételt tevő tagállamok (Hollandia, Belgium és Németország) véleményével. Hollandia és Belgium már önmagában azt a tényt is kétségbe vonta, hogy az Európai Bíróságnak egyáltalán hatásköre lenne a kérdés megválaszolására, azzal az indokkal, hogy a probléma pusztán a holland alkotmányjogra tartozik, s nem a közösségi jog értelmezése által eldöntendő. Ez az érv a ma is uralkodó tagállami álláspontón alapul, miszerint a nemzeti alkotmányjog alapján dönthető el, hogy a tagállam területén milyen jogot lehet alkalmazni. Hollandia szerint a holland jogban kidolgozott, a nemzetközi rendelkezések közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozó szempontrendszer alapján a holland bírónak kell eldöntenie, hogy a 12. cikk közvetlenül alkalmazható-e. A belga és a holland kormány az eljárásban tett észrevételekben már arra is kitért, hogy milyen következményei lehetnek annak, ha a közvetlen hatály megállapítást nyer: szerintük a Bíróság hatásköre nem terjed ki arra, hogy az EGK-Szerződés holland jogszabályokkal szembeni elsőbbségét kimondja. Az Európai Bíróság ebben az ítéletben még nem nyilatkozott az elsőbbségről, Belgium és Hollandia azonban, mint látható, már ekkor észlelte az alkotmányos következményeket.

1.3. Az Európai Bíróság ítélete

A Bíróság egyszerűen elhárította a hatásköre hiányára vonatkozó érvet, mondván, itt az EGK-Szerződés 12. cikkének értelmezéséről van szó, amely pontosan beleillik az előzetes döntéshozatali eljárás keretébe. Nem hagyta tehát a nemzeti jogrendszerekre annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a belső jogban milyen hatást vált ki egy külső jogforrásból származó jogi norma. Nyilvánvaló, hogy ha az Európai Bíróság nem

[50] *Eradest* idézi Claes–deWitte (2003) 178.
[51] *„Direct applicability", „effet immédiat", „efficacia immediata",* a németben viszont *„unmittelbare Wirkung"*.
[52] Az ítélet Európai Bíróság honlapján közreadott, tulajdonképpen nem hivatalos fordításában azonban „közvetlen hatály" szerepel.

veszi át a döntés jogát a közösségi alkotmányjog ezen nagy jelentőségű kérdésében, a tagállamok eltérő szabályozásai eredményeképp a közösségi jog belső jogban kifejtett hatása nem lett volna egységes a tagállamokban.[53]

A Bíróság a *Van Gend en Loos* ítéletben, az EGK-Szerződés „szellemének, rendszerének és megfogalmazásának" vizsgálata alapján, teleologikus értelmezéssel azóta számtalanszor idézett és hivatkozott megállapításokat tett a közösségi jogrendszer természetével kapcsolatban, s ebből vezette le azt a megállapítást, hogy a közösségi jogi rendelkezések közvetlenül hatályosak lehetnek. Ezek az érvek, amelyek nagyrészt egyeznek a Bizottság által tett észrevételekkel, végigvonulnak az EB egész jogfejlesztő/jogértelmező ítélkezési gyakorlatán – még ha nem kevés kritikára is adhatnak okot. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az EGK-Szerződés által létrehozni rendelt közös piac működése közvetlenül érinti a Közösség jogalanyait, azaz a Szerződés nem csak a részes fél tagállamokat kötelezi, hanem alanyai a tagállamok állampolgárai is.[54] Az elhíresült megállapítás szerint *„a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területen, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is."*[55] Ezen új jogrend sajátossága, hogy magánszemélyekre kötelezettségeket állapíthat meg, illetve rájuk jogokat is ruházhat – s erre a tényre nincs befolyása a tagállamok jogrendszerének. A jogok természetével kapcsolatban a Bíróság rögzítette, hogy azok nem csak kifejezett rendelkezésből eredhetnek, hanem a közösségi jog által (magánszemélyekre, tagállamokra vagy közösségi intézményekre) előírt kötelezettségekből is. Szintén elvi jelentőségű megállapítása az ítéletnek, hogy a közvetlenül hatályos[56] közösségi jogi rendelkezésekből eredő egyéni jogokat a nemzeti bíróságoknak kell védelemben részesíteniük. Tehát a közösségi jogon alapuló egyéni jogok rendszerében a közösségi jog írja elő a jogot, érvényesülését pedig a nemzeti jogalkotásnak, illetve a nemzeti igazságszolgáltatásnak kell biztosítania. A közösségi jogrendszer fejlődése, illetve az Európai Bíróság szerepének változása nyomán azonban

[53] Elég csak a monista-dualista rendszerek különbségeire gondolni.
[54] Ezt a megállapítást az EB három indokkal támasztotta alá: (1) a Szerződés egyrészt preambulumában is utal „Európa népeire", másrészt a tagállami állampolgárokat érintően szuverén jogokat gyakorló intézményeket hoz létre; (2) a tagállami állampolgárok az Európai Parlament és a Gazdasági és Szociális Bizottság révén részt vesznek a Közösség működésében; (3) az előzetes döntéshozatali eljárás szabályozása a Szerződésben arra utal, hogy az aláíró államok elismerték, hogy állampolgáraik hivatkozhatnak a közösségi jogra a nemzeti bíróságok előtt. (23. oldal)
[55] Az ítélet francia nyelvű indokolása a 23. oldalon.
[56] A franciában *„effet immédiat"*, az angolban azonban már *„direct effect"*. Ez is azt bizonyítja, hogy nincs egységes terminológia.

mára megfigyelhető az a tendencia, hogy az Európai Bíróság egyre nagyobb felelősséget vállal a közösségi jogon alapuló egyéni jogok érvényre juttatásában,[57] ezzel is szélesítve saját, és csökkentve a tagállami bíróságok hatáskörét.

Az Európai Bíróság a *Van Gend en Loos* ítéletben lefektette azokat a feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy egy közösségi jogi rendelkezést közvetlenül hatályosnak, azaz egyéni jogot biztosítónak tekinthessünk. Ezeket a feltételeket a későbbiekben számtalanszor megerősítette a Bíróság, ugyanakkor némileg módosított is rajtuk. A *Van Gend en Loos* ítéletben az EGK-Szerződés 12. cikkével kapcsolatban azért látta megalapozottnak a közvetlen hatályt, mert a cikk szövege „világos és feltétel nélküli tilalmat állapít meg", amely valaminek a meg nem tételére vonatkozó, negatív kötelezettség; e kötelezettséggel kapcsolatban a tagállamok „semmilyen fenntartást nem tettek" a belső jogban való végrehajtásra vonatkozóan; és a rendelkezés nem teszi szükségessé a tagállamok „jogalkotói beavatkozását". A közvetlen hatály feltételei később annyiban módosultak, hogy a negatív kötelezettségre vonatkozó kritériumot a Bíróság elhagyta.

Az Európai Bíróság a fenti ítéletet követően számos alapszerződési rendelkezésről megállapította, hogy megfelel a feltételeknek – sőt, a rendeletek és a határozatok rendelkezéseire vonatkozóan is kiterjesztette a fenti kritériumrendszert.[58] Hamarosan azonban felmerült előtte az a kérdés is, hogy a másodlagos jogforrások közül az irányelv rendelkezései is bírhatnak-e közvetlen hatállyal.[59] Az Európai Bíróság egy magánszemély és egy tagállam közötti jogvitában egyes, a fenti kritériumoknak megfelelő irányelvi rendelkezéseket közvetlenül hatályosnak ítélt, de csak olyan esetben, amikor az irányelv átültetésének határideje lejárt, és az átültetés nem volt megfelelő. Az irányelvekkel kapcsolatban különösen megalapozottnak tűnhet az az érv, amelyet a Bíróság a *Van Gend en Loos* ügyben is felhozott, nevezetesen, hogy a magánszemélyek lehetősége a közösségi jogi rendelkezések közvetlen érvényesítésére a nemzeti bíróság előtt kiegészíti a tagállammal szemben indítható kötelezettségszegési eljárás lehetőségét – hiszen mindkettő a tagállam közösségi jogon alapuló kötelezettségei megsértésének orvoslására szolgál, és az egyéni jogok bírói védelmét biztosítja.[60]

---

[57] Lásd Eilmansberger (2004)
[58] A rendelettel kapcsolatban C-43/71, Politi (1971); a határozattal kapcsolatban C-9/70, Grad (1970)
[59] C-41/74, Van Duyn (1974)
[60] Az ítélet indokolása a 25. oldalon: *„A jogaik védelmében érdekelt magánszemélyek ébersége hatékony ellenőrzést eredményez, amely kiegészíti a 169. és 170.* [jelenlegi 226. és 227.] *cikk által a Bizottság és a*

A *Van Gend en Loos* ügyben már felmerült az elsőbbségi kérdés is, az Európai Bíróságnak azonban, tekintettel a holland alkotmányjog sajátosságaira, nem kellett vele foglalkoznia. A holland alapügyben az a probléma merült föl, hogy egy később alkotott nemzeti jogszabály ellentétes tartalmú volt az EGK-Szerződés egyik rendelkezésével. A holland bíró számára azonban nem az volt a kérdés, hogy egy ilyen konfliktust hogyan kell feloldani, ugyanis a holland alkotmány erről világosan rendelkezik. A holland bíró számára csak az volt kérdéses, hogy a Szerződés akkori 12. cikkét „általánosan kötelezőnek" lehet-e tekinteni, azaz olyan nemzetközi rendelkezésnek, amely „önvégrehajtó". Ennek a kérdésnek a megválaszolása után a holland bíró számára világos volt a következmény: ha a rendelkezés „önvégrehajtó", akkor elsőbbséget kell biztosítani számára a holland törvénnyel szemben, ha pedig nem az, akkor nem. Mivel az Európai Bíróság közvetlenül hatályosnak ítélte a 12. cikket, alkalmazásáról nem kellett állást foglalnia, hiszen az adott ügyben az nem volt kérdéses. Tehát a holland alkotmány nemzetközi jog és holland jog közötti viszonyt rendező szabálya miatt az Európai Bíróság ebben az ügyben még nem kényszerült állást foglalni az elsőbbségről, mert az a nemzeti alkotmány alapján biztosított volt.

Meg kell jegyeznem, hogy mind az észrevételt tevő tagállamok, mind a Bizottság, mind *Roemer* főtanácsnok már ebben az ügyben foglalkoztak az elsőbbség kérdésével, ám eltérő végkövetkeztetésre jutottak. A Bizottság észrevételében leszögezte, hogy a Bíróságnak meg kell állapítania a rendelkezés közvetlen alkalmazhatóságát, és ebből következően annak elsőbbségét még a később alkotott tagállami törvénnyel szemben is. A főtanácsnok azonban (azon túl, hogy szerinte a 12. cikknek nem lehet közvetlen alkalmazhatóságot tulajdonítani) felhívta a figyelmet arra, hogy a tagállamokban közel sem egységes a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának megítélése. Így, ha az Európai Bíróság megállapítja a közvetlen alkalmazhatóságot, az eltérő alkotmányos következményeket szül a tagállamokban: egyesekben elsőbbséget eredményez a nemzeti jog fölött, másokban nem[61]. A főtanácsnok szerint épp ezek az eltérő következmények igazolják azt, hogy az EGK-Szerződés aláíróinak szándéka nem terjedt ki ilyen irányú jogfejlesztésre. Véleményem szerint az Európai Bíróságnak már ebben az ügyben figyelemmel kellett volna lennie ezen nemzeti alkotmányos aggályokra, és

tagállamok gondosságára bízott ellenőrzést." Weatherill a két jogorvoslatot összekapcsolva a közösségi jog kikényszerítésének „kettős ellenőrzéséről" *(„dual vigilance")* beszél: Weatherill (2003)

[61] Az előbbi csoportba Hollandia és Luxemburg tartozik, az utóbbiba Belgium, Olaszország és Németország. Franciaország helyzete bizonytalan a főtanácsnok szerint, mert az alkotmány vonatkozó rendelkezése nem egyértelmű, továbbá viszonosságot ír elő.

tovább kellett volna vinnie a közvetlen hatályra vonatkozó érvelést, rögzítve a közösségi jog nemzeti jogban történő alkalmazásának következményeit. Mivel azonban a konkrét kérdés megválaszolásához ez nem volt feltétlenül szükséges, az EB eltekintett ettől, és csak egy évvel később mondta ki a közösségi jog elsőbbségének elvét.

2. A közösségi jog elsőbbsége: *Costa* v. *ENEL*

Az Európai Bíróság a fenti ítéletben magának vindikálta a jogot arra, hogy megállapítsa, milyen módon érvényesül a közösségi jog a tagállamok jogrendszerében. Ekkor azonban még nem kényszerült arra, hogy nyilatkozzon a tagállamok jogrendszerében hatást kiváltó közösségi jogi rendelkezések alkalmazásáról. Egy évvel később azonban egy előzetes döntéshozatali eljárásban az EGK-Szerződés értelmezéséhez kapcsolódó előkérdésként állást kellett foglalnia arról, hogy milyen következménye van egy nemzeti jogi rendelkezés közösségi joggal való ütközésének.

Ahogyan fentebb láttuk, a *Van Gend en Loos* ítéletben több tagállam amellett érvelt, hogy az Európai Bíróságnak nincs hatásköre dönteni arról, hogy a közösségi jog milyen módon kerül be a tagállamok jogrendszerébe, hiszen ez nemzeti alkotmányos kérdés. Valóban, a hagyományos nemzetközi jogra vonatkozóan így van. Az Európai Bíróság azonban a fenti ítéletben elhatárolta a közösségi jogrendet a nemzetközi jogtól. Ez az elhatárolás később még egyértelműbbé vált azáltal, hogy az EB nem a „nemzetközi jog új jogrendjeként" utalt a közösségi jogra, hanem pusztán „új jogrendszerként"[62], tehát olyanként, amely a nemzetközi jognak nem része (jóllehet nemzetközi szerződéssel jött létre). A *Van Gend en Loos* esetben a tagállamok által felhozott érveléssel összhangban azt is lehetett állítani, hogy nem lehet a közösségi jog szintjén meghatározni a közösségi és a belső jog ütközése esetén követendő eljárást, hiszen ez a tagállamok alkotmányaira tartozó kérdés. Az Európai Bíróság azonban merészen saját hatáskörébe tartozónak tekintette ennek a kérdésnek az eldöntését is, amellyel a valóságban is megkülönböztette a közösségi jogrendet a nemzetközi jogtól. Ezen hatáskör gyakorlása során az EB ismét a nemzeti alkotmánybíróságokhoz hasonló pozícióban járt el – hasonlóan egy föderatív berendezkedésű állam legfelső bírói fórumához, amely alapvető alkotmányos jelentőségű kérdésekben dönt. Nem meglepő, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok számára nem volt könnyű elfogadni saját szerepük ilyen jelentős mértékű korlátozását.

[62] Opinion 1/91 (1991) 21. pont.

2.1. Az Európai Bíróság ítélete a Costa *ügyben*

Az 1964-ben hozott, a *Van Gend en Loos* ítélethez hasonlóan mérföldkőnek számító, alkotmányos erejű *Costa* v. *ENEL*[63] ítélet volt az első olyan ügy, ahol az EB nyilatkozott a közösségi jog elsőbbségéről az ütköző nemzeti joggal szemben. Ebben az ügyben egy olasz bíró előtt merült fel a közösségi jog alkalmazásának kérdése, az olasz alkotmányjogban azonban nincs a hollandhoz hasonló szabály, amely automatikusan megalapozná a „közvetlenül alkalmazható" közösségi jogi rendelkezés elsőbbségét. Ebben az ügyben már nem volt elkerülhető az elsőbbségről való állásfoglalás.

2.1.1. Az ügyben felmerült probléma

Az eset hátterében az Edison Volta elektromos energiát előállító vállalat államosítása állt, amelyre egy 1962-ben hozott olasz törvény[64] értelmében került sor. Ezen törvény nyomán jött létre az olasz állami elektromos vállalat, az Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL). Egy, az Edison Volta vállalatban részvényeket birtokló (egyébként ügyvéd) olasz állampolgár, Flaminio Costa megtagadta egy 1925 lírás[65] áramszámla kifizetését az ENEL-nek, hogy az így indult eljárásban elérje az államosítást előíró törvény felülvizsgálatát.[66] A milánói békebíróhoz fordult az ENEL ellen azzal, hogy az Edison Volta vállalat államosítását előíró olasz törvény egyrészt alkotmányellenes, másrészt ellentétes az EGK-Szerződés több cikkével, nevezetesen a jogharmonizációról, az állami támogatásokról, a letelepedés szabadságáról és az állami monopóliumokról szóló cikkekkel[67]. Ez az érvelés minden bizonnyal újszerűnek számított az olasz bíró előtt, aki az eljárás felfüggesztése után két eljárást kezdeményezett egyidőben. Egyrészt odafordult az olasz alkotmánybírósághoz azzal a kérdéssel, hogy alkotmányellenes-e az EGK-Szerződéssel ellentétes olasz törvény; másrészt előzetes döntést is kért az Európai Bíróságtól arra vonatkozóan, hogy az olasz törvény az EGK-Szerződés egyes rendelkezéseibe ütközik-e. Az EB megkeresésére az

[63] C-6/64, Costa (1964)
[64] 1962. december 6-i, 1643. számú törvény
[65] Ma 200-300 forintnak megfelelő összeg.
[66] Az olasz jogban nem létezik az alkotmányjogi panasz intézménye: egy törvény alkotmányosságának vizsgálatára csak akkor van lehetőség, ha az adott törvény alkalmazása egy konkrét bírósági eljárásban felmerül, és az eljáró bíró odafordul az alkotmánybírósághoz, hogy az döntsön a törvény alkotmányosságáról.
[67] A hivatkozott cikkek a következők: 37. (jelenleg 31.) cikk (2) bekezdés, 53. (jelenleg 43.) cikk, 93. (jelenleg 88.) cikk (3) bekezdés és 102. (jelenleg 97.) cikk.

EGK-Szerződés 177. (jelenleg 234.) cikk (3) bekezdése értelmében is szükség volt, ugyanis az olasz bíró döntése ellen nem volt jogorvoslat. Az, hogy az olasz bíró az EB megkeresésével egyidőben az olasz alkotmánybírósághoz is odafordult ugyanazon problémával, azt mutatja, hogy a bíró nem tudta eldönteni, hogy a kérdés közösségi jogra vagy olasz alkotmányjogra tartozó-e. Az olasz alkotmánybíróság fél évvel korábban hozta meg ítéletét, mint az EB, s ahogy alább látni fogjuk, abban kifejtett álláspontja a kérdés természetét illetően teljesen eltért az Európai Bíróság álláspontjától.

2.1.2. Az Európai Bíróság álláspontja

Az olasz állam észrevételt tett az Európai Bíróság előtti eljárásban, és az olasz alkotmánybíróság lentebb ismertetett érveit követve azon a véleményen volt, hogy az EGK-Szerződés értelmezésére előterjesztett kérdés nem megengedhető. Erre azt az egyszerű és az olasz alkotmányjog szempontjából logikus érvet hozta fel, hogy az olasz bírónak ebben az ügyben az olasz törvényt kell alkalmaznia (függetlenül attól, hogy az ellentétes-e az EGK-Szerződéssel), és nincs szükség a közösségi jog értelmezésére, így a kérdés előterjesztése indokolatlan. Az olasz állam továbbá azt is felhozta, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás nem egy nemzeti jogszabály EGK-Szerződéssel való összeegyeztethetőségének vizsgálatára szolgál, arra ugyanis a kötelezettségszegési eljárásban van lehetőség, amelyben magánszemélyek nem vehetnek részt.[68]

Az Európai Bíróság azonban, követve *Lagrange* főtanácsnok indítványát, megengedhetőnek ítélte a kérdést, bár elismerte, hogy nehéz meghúzni a határvonalat a Szerződés értelmezése és konkrét ügyre való alkalmazása között.[69] A konkrét ügyben a Bíróság szerint a hivatkozott szerződési cikkek értelmezéséről volt szó, nem pedig arról, hogy az olasz törvény ezeknek megfelel-e és ennek alapján érvényes-e. Az Európai Bíróság számára éppen az adta meg a lehetőséget az elsőbbség elvének kimondására, hogy azon keresztül vált igazolhatóvá a konkrét ügyben a szerződési cikkek értelmezésének szükségessége.

---

[68] Ez az érv azt mutatja, hogy az olasz állam nem vette figyelembe a *Van Gend en Loos* döntés leglényegesebb megállapítását, azaz hogy a közösségi jog egyéneknek is jogot biztosít, amit a nemzeti bíróságoknak kell védelemben részesíteniük.

[69] Az ítélet francia nyelvű indokolása az 1158. oldalon. Ezt *Lagrange* főtanácsnok is rögzítette indítványában, hozzátéve, hogy éppen ez az elhatárolás az, amely meghatározza az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok hatáskörét, így az Európai Bíróságnak különösen nagy óvatossággal kell eljárnia annak érdekében, hogy nehogy átvegye a nemzeti bíróságok szerepét és megsértse a bíróságok közötti együttműködést. A főtanácsnok francia nyelvű indítványa az 1172. oldalon.

A *Costa* ítélet alábbi mondatai az Európai Bíróság legtöbbet idézett megállapításai közé tartoznak, és a *Van Gend en Loos* ítéletben kifejtetteket viszik tovább: *„A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező. Saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre."*[70] Az EB ezen, a közösségi jogrendszer természetével kapcsolatos nagy jelentőségű tételekből a következő megállapítást vezette le: *„A közösségi jog rendelkezéseinek e beépítése valamennyi tagállam jogába, és általában a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok, az általuk viszonossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellenében. A közösségi jog végrehajtásának kötelezettsége nem változhat egyik államról a másikra az utólagos nemzeti jogalkotástól függően anélkül, hogy az ne veszélyeztetné a Szerződés 5.* [jelenleg 10.] *cikkének második bekezdésében említett céljainak megvalósulását, és nem eredményezhet a 7.* [jelenleg 12.] *cikkben tiltott hátrányos megkülönböztetést. A Közösséget létrehozó szerződésben vállalt kötelezettségek nem lennének feltétel nélküliek, csupán esetlegesek, ha az aláírók jövőbeli jogalkotási aktusai azokat megkérdőjelezhetnék."*[71]

2.1.3. Az Európai Bíróság által alkalmazott érvek

Az Európai Bíróság számos érvet hozott fel a közösségi jog elsőbbsége alátámasztására, amelyek a kommentátorok szerint nem feltétlenül meggyőzőek[72] – mindenesetre az Európai Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlatában rendre visszaköszönnek. Melyek tehát azok az indokok, érdekek, érvek, amelyek alapján az Európai Bíróság úgy érezhette, lehet elég bátor bevezetni a közösségi jogba egy olyan elvet, amely várhatóan a tagállamok erős ellenállásába ütközik majd? Egyrészt, az

[70] Az ítélet francia nyelvű indokolása az 1158-1159. oldalakon.
[71] Az ítélet francia nyelvű indokolása az 1159. oldalon.
[72] Lásd például Craig–de Búrca (2008) 346.

önálló, a nemzetközi jogtól elkülönült közösségi jogrendszer közvetlen és azonnali alkalmazhatósága a tagállamok jogrendszerében; másrészt, a hatáskörök tagállamok általi átruházása a Közösségre, amellyel a tagállamok korlátozzák szuverenitásukat; harmadrészt, a közösségi jogrendszer egységessége és hatékonysága, amely a Közösség céljainak elérése érdekében szükséges, és amelyet veszélyeztetne, ha a tagállamok egyoldalúan visszautasíthatnák az alkalmazását; negyedrészt, a Szerződésből eredő kötelezettségek esetlegessé válása, ha egy tagállam utólag azzal ellentétes jogi aktust hozhat; ötödrészt az, hogy a Szerződés 189. (jelenleg 249.) cikke, amely szerint a rendelet „kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban", értelmetlenné válna és kiüresedne, ha egy tagállam egyoldalú aktusával a rendeletekkel ellentétes jogi aktust hozhatna, megfosztva ezzel a rendeletet hatásától.[73]

Látható, hogy a Bíróság érvei közül csak egyetlenegy alapul magán a Szerződés szövegén, ám ez az érv elég gyenge lábakon áll, hiszen a hivatkozott szerződési rendelkezés csak a rendeletekre vonatkozik, tehát általános érvényű megállapítást nem alapoz meg; továbbá csak a közvetlen alkalmazásról, azaz a rendeletek nemzeti jogrendszerbe való bekerüléséről szól, amely még önmagában nem támasztaná alá azt a tényt, hogy annak elsőbbsége is van.[74] A többi érv a közösségi együttműködés jellegének vizsgálatán, illetve a Szerződés (és az európai integráció) céljainak, szellemének figyelembe vételén alapul. A közösségi jog egységessége és hatékonysága az egyik leggyakoribb érv az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában az alkotmányos jelentőségű kérdésekkel kapcsolatban.[75] A hatáskörök átruházásával kapcsolatos megállapítás, amely a közösségi alkotmányjog egyik központi kérdése, és amellyel kapcsolatban a tagállami alkotmánybíróságok is állást foglaltak számos alkalommal, szintén nagy jelentőségű. Az önálló közösségi jogrendszer létére való hivatkozás hasonlóan sarkalatos pontja az EB közösségi joggal kapcsolatos felfogásának, amelyet a nemzeti felsőbíróságok szintén nem fogadnak el feltételek nélkül.

A *Costa* ítéletben adott általános érvényű formula magában hordozza azokat a tényezőket, amelyek az EB elsőbbségi doktrínájának lényegét képezik, és amelyeket az EB később is megerősített: *„… a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton*

[73] Isaac (1993) 168-169.
[74] Craig–de Búrca (2008) 346.
[75] Például az irányelvek közvetlen hatályával kapcsolatban [például C-41/74, Van Duyn (1974)] vagy az ideiglenes intézkedés kibocsátásának lehetővé tételével kapcsolatban, ha a nemzeti jog nem írja elő [például C-213/89, Factortame (1990)].

nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapját meg ne kérdőjelezné."[76] Ebből a definícióból következően az elsőbbség elve az alábbi elemeket hordozza: 1. a közösségi jogot pozitív jogként határozza meg, hiszen ha a tagállam egyoldalúan megmásíthatná, a közösségi jog nem létezne jogként; 2. nem a tagállamok alkotmányaiból ered, hanem magából a közösségi jogrendszerből, nem függ a tagállami szabályoktól, például a nemzetközi jog–belső jog viszonyát meghatározó normáktól; 3. a közösségi jog egészére (elsődleges és másodlagos jog) vonatkozik bármilyen nemzeti jogi szabállyal (alkotmánnyal, törvényhozási aktussal, rendeleti jogalkotással) szemben; 4. a nemzeti jogrendszerben kell érvényesülnie a nemzeti bíró általi alkalmazáson keresztül.[77] Ezeknek a tényezőknek a megerősítésére, magyarázatára, finomítására több ízben is sor került az EB ítélkezési gyakorlatában – csakúgy, mint a tagállami alkotmánybíróságok és felsőbíróságok gyakorlatában.

Akárhogyan is értékeljük az Európai Bíróság érveit, kétségtelen tény, hogy a *Costa* ítéletben rögzített elv, a közösségi jog elsőbbsége utat talált a nemzeti bíróságokhoz,[78] jóllehet ez az út nem volt sima és egyenes. A Közösség szintjén egyetlen tagállam sem lépett fel az elv ellen, és az évek során a nemzeti bíróságok is, bár különböző gyorsasággal és az Európai Bíróságétól eltérő érvek mellett, alkalmazni kezdték az elvet.

2.2. Az olasz alkotmánybíróság ítélete a Costa *ügyben*

Ahogyan fentebb említettem, a *Costa* ügy megítélése nem volt azonos az Európai Bíróság és az olasz alkotmánybíróság részéről. Az alapügyben eljáró olasz bíró mindkét testülethez odafordult, s az ezen döntése nyomán kialakult helyzet jól szemlélteti a nemzeti alkotmánybíróságok és az EB közötti feszültséget a felsőbírósági pozícióharcban. Az olasz alkotmánybíróság ugyanis az EB ítéletével homlokegyenest ellentétes döntést hozott – tény azonban, hogy időben korábban, mint az EB. Mai ismereteink alapján mondhatjuk azt, hogy a *Van Gend en Loos* ítélet figyelembe vétele mellett az olasz alkotmánybíróság is hozhatott volna olyan döntést, amely közelebb áll az EB ítéletéhez (hasonló tartalmút, mint amilyet hozott a *Frontini* ügyben[79]). A *Costa*

[76] Az ítélet francia nyelvű indokolása az 1160. oldalon.
[77] Isaac (1993) 169-170.
[78] Osztovits (2008a.) 9.
[79] Sentenza 183/1973, Frontini (1973). Lásd a IV. fejezet 3. pontjában.

ügy idején azonban az alapító tagállamok alkotmánybíróságai számára nagyon új és idegen volt még az EGK joga, amelynek nemzeti jogrendszerbeli helyével kapcsolatban sem európai, sem nemzeti szinten nem születtek még döntések, s a tagállami bíróságoknak nem volt okuk arra, hogy az EGK-Szerződést többnek tekintsék, mint hagyományos nemzetközi szerződésnek. Az EB és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés gyakorlatilag nem is létezett még és igény sem merült föl ilyesmire. Éppen a *Van Gend en Loos* és *Costa* ítéletek nemzeti igazságszolgáltatásra gyakorolt hatása volt az, amely felvetette egy ilyen együttműködés szükségességét, és amelyet még ma is áthat az az alapvető nézőpontbeli különbség, amely a *Costa* üggyel kapcsolatos eltérő döntésekhez vezetett.

Az olasz alkotmánybíróságnak az áramszolgáltatók államosításáról szóló törvény több alkotmányos rendelkezéssel való összeegyeztethetőségéről kellett döntenie[80]. Az olasz alkotmány egyik hivatkozott cikke a 11. cikk volt[81], amely lehetővé teszi az olasz állam szuverenitásának korlátozását nemzetközi szervezetben való részvétel érdekében. Ez a cikk (amely nem nevesíti az EGK-t) biztosította az alkotmányos felhatalmazást Olaszország számára az EGK-ban való részvételre is[82]. Az olasz alkotmánybíróság ítéletében nem állapított meg konfliktust egyetlen hivatkozott alkotmányi rendelkezéssel sem, így a szóban forgó törvény hatályban maradt.

Az olasz alkotmány 11. cikkét értelmezve az alkotmánybíróság elvetette a vitatott törvény EGK-Szerződésbe ütközésének vizsgálatát. Costa arra hivatkozott, hogy a törvény ellentétes egyes EGK-Szerződési rendelkezésekkel, ebből adódóan sérti az Alkotmány 11. cikkét, ugyanis az olasz állam az EGK-ban való részvétellel hozzájárult szuverenitása korlátozásához, s ezt az önkorlátozást sértette meg a vitatott törvény meghozatalával. Az alkotmánybíróság azonban úgy érvelt, hogy az állam szuverenitásának korlátozása nem visszafordíthatatlan, ha tehát az olasz állam

[80] Sentenza 14/1964, Costa v. ENEL (1964). Az olasz alkotmány következő cikkeivel való összeegyeztethetőség vizsgálata merült föl: 3. cikk (diszkrimináció tilalma, szabad részvétel a politikai, gazdasági életben); 4. cikk (munkához való jog); 41. cikk (magánkezdeményezés szabadsága a gazdaságban, az állami gazdasági tevékenység társadalmi célokat szolgáljon); 43. cikk (kisajátítás lehetővé tétele kártalanítás ellenében közszolgáltatást végző vállalatoknál) és 67. cikk (parlamenti képviselők szabad mandátuma).

[81] A cikk szövege a következő: „Olaszország elutasítja a háborút mint más népek szabadságának megsértését és a nemzetközi viták megoldásának eszközét; 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."

[82] Az új olasz alkotmányt, amelyben ez a cikk már szerepelt, 1948-ban fogadták el. Olaszországban azóta sincs kifejezetten az Európai Unióban való részvételre vonatkozó alkotmányos felhatalmazás, az egyes szerződésmódosítások ratifikációjára ma is a 11. cikk alapján kerül sor. Lásd a IV. fejezet 3. pontjában.

cselekedni kíván egy olyan területen, amelyre vonatkozóan korábban elfogadta szuverenitása korlátozását, az nem eredményez alkotmányellenességet. Így a 11. cikket úgy kell értelmezni, hogy az lehetőséget ad az olasz államnak szuverenitást korlátozó nemzetközi egyezményt kötni és annak végrehajtására törvényt alkotni, az ilyen, végrehajtást szolgáló törvénynek azonban nem lesz semmilyen különleges hatása a belső jogban, különösen nem lesz felsőbb rangú az egyéb törvényekhez képest. Tehát az EGK-Szerződést az olasz jogba beiktató törvény nem élvez elsőbbséget más törvényekkel szemben.

Továbbá – érvelt az alkotmánybíróság –, mivel az olasz jogban a törvények időbeli hatályára vonatkozó szabályok szerint a később alkotott törvény uralkodik, a korábban és később alkotott törvények közötti bármilyen konfliktus nem ad helyt alkotmányossági kérdésnek. Ilyen konfliktus esetén a később alkotott törvény (a konkrét esetben az államosításról szóló törvény) érvényesül a korábban alkotott (itt az EGK-Szerződést kihirdető) törvénnyel szemben. Ez a *lex posterior derogat legi priori* szabálya, amelytől nem szabad eltérni azért, mert az adott ügy közösségi jogot is érint.[83] Az alkotmánybíróság rögzítette ugyan, hogy az olasz államnak tiszteletben kell tartania nemzetközi kötelezettségvállalásait, azonban úgy érvelt, hogy ha az állam megsérti ilyen kötelezettségeit egy törvény megalkotásával, az nem teszi érvénytelenné az adott törvényt, hanem az állam nemzetközi szintű felelősségét alapozza meg. Mindezen megfontolások alapján az olasz alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy döntése meghozatalához nincs szükség az EGK jellemzőinek vagy az EGK-Szerződést kihirdető törvényből eredő következményeknek a vizsgálatára, sem annak vizsgálatára, hogy Olaszország megsértette-e az EGK-Szerződésből eredő kötelezettségét – hiszen egy egyszerű alkotmányjogi szabály alapján megválaszolható a 11. cikkbe ütközés kérdése, anélkül, hogy a közösségi jog sajátosságaira tekintettel kellene lenni. Az alkotmánybíróság érvelése alapján az Európai Bíróságtól kért előzetes döntés is indokolatlan.

Az olasz alkotmánybíróság nyilvánvalóan az olasz alkotmány értelmezésével és olasz alkotmányjogi doktrína alapján hozta meg az ítéletet, nem pedig a közösségi jog

[83] Az Európai Bíróság saját ítéletében nem hivatkozott az olasz alkotmánybíróság ítéletére (ami korábban született), *Lagrange* főtanácsnok azonban indítványában megjegyezte, hogy – „anélkül, hogy kritizálná a döntést" – az alkotmánybíróság hibásan tekintette a problémát olasz törvények konfliktusára vonatkozónak, ugyanis itt egy olasz törvény és az EGK-Szerződés konfliktusáról van szó. A főtanácsnok szerint az alkotmánybíróság ítéletében foglaltak fenntartása „katasztrofális következményekhez" *(„conséquences désastreuses")* vezetne, ugyanis a közösségi intézményrendszer működését és azon keresztül a közös piac jövőjét is veszélyeztetné. A francia nyelvű indítvány az 1179. oldalon.

értelmezésével és a közösségi jog sajátosságainak figyelembe vételével. Ez azonban egyáltalán nem meglepő és alaptalan, hiszen ekkor még nem volt ismert az Európai Bíróság álláspontja a közösségi jog sajátos természetéről. Az olasz alkotmánybíróságnak nem volt oka feltételezni, hogy az Európai Bíróság a közösségi jognak olyan különleges jellemzőket fog tulajdonítani, mint ahogyan az történt a *Costa* ítéletben és később. 2009-ből visszatekintve mondhatjuk azt, hogy a *Van Gend en Loos* ítélet azon megállapításából, miszerint a közösségi jog alanyai a tagállamokon kívül az egyének is, eredhetett volna más, a közösségi jog érvényesülését jobban szolgáló döntés is. A *Van Gend en Loos* ítéletet követő években azonban, hét évvel a Közösség alapítása után nem volt elvárható egyetlen tagállami alkotmánybíróságtól sem, hogy saját döntése alapján különleges elbánást biztosítson a közösségi jogi rendelkezéseknek.[84] Az európai bírósági együttműködés, abban az értelemben, hogy a nemzeti bíróság figyelembe veszi az Európai Bíróság megállapításait, ha a közösségi jog értelmezéséről van szó, ebben az időszakban még nem volt elképzelhető. A *Costa* ítéletet követően még hosszú évekig nem volt maradéktalanul elfogadható a nemzeti alkotmánybíróságok számára az Európai Bíróság álláspontja a közösségi jog természetével és az abból eredő következményekkel kapcsolatban – és számos kérdésben ma sem elfogadható. Nem kivétel ez alól az olasz alkotmánybíróság sem. Mégis, azt mondhatjuk, hogy a *Costa* ügy volt a kiindulópontja annak a folyamatnak, amely a közösségi jog helyét igyekszik meghatározni a nemzeti jogrendszerekben, és amely elvezet az Európai Bíróság és a nemzeti felsőbíróságok együttműködéséhez. A *Costa* ügy volt az első, de korántsem az utolsó olyan ügy, ahol az Európai Bíróság és egy tagállami alkotmánybíróság eltérő döntést hozott a közösségi jog nemzeti jogrendszerben elfoglalt helyével kapcsolatban, abból a tényből eredően, hogy más érdekeket és célokat vettek figyelembe a döntéshozatal során.

Jól szemlélteti ezt a különbséget a szuverenitás korlátozásával kapcsolatos álláspont is. Az olasz alkotmánybíróság értelmezésében ez a korlátozás nem visszafordíthatatlan, az állam bármikor újra felveheti, visszaveheti átruházott hatáskörét. Az Európai Bíróság azonban saját *Costa* ítéletében ezzel épp ellenkező tartalmú megállapítást tett, amelyet később számos alkalommal megerősített: *„Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a*

[84] *Ruggeri Laderchi* azonban megjegyzi, hogy már az ítélet meghozatalakor volt olyan olasz jogtudós, aki szerint a 11. cikket úgy kellett volna értelmezni, hogy elsőbbséget biztosítson a közösségi jognak. Ruggeri Laderchi (2003) 160.

nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget."[85] A hatáskör-átruházás, illetve szuverenitás-korlátozás kérdéskörében más tagállamok alkotmánybíróságai is az Európai Bíróságétól eltérő álláspontot tettek magukévá.

Ahogyan arra *Lagrange* főtanácsnok is rámutatott a *Costa* ügyben[86], az elsőbbség elvének alkalmazása nem jelent nehézséget azokkal a nemzeti jogszabályokkal szemben, amelyek a Szerződés megkötése (illetve, kiterjesztve az elvet a közösségi jog egészére, egy közösségi jogforrás elfogadása) előtt keletkeztek, hiszen ilyen esetekben a nemzeti szabályok alkalmazása is az elsőbbség alkalmazásával megegyező eredményre vezet. A közösségi jognál később alkotott jogszabályok helyzete már problematikusabb. Általánosságban a közigazgatási aktusok vagy rendeletek esetében is elég a nemzeti szabályozásra hivatkozni, hiszen a törvények, így az EK-Szerződést kihirdető törvény is, megelőzik ezeket az aktusokat a jogforrási hierarchiában. Azokban a tagállamokban, ahol nincs is szükség a nemzetközi szerződés beemelésére a nemzeti jogba, még egyszerűbb a helyzet.

Az elsőbbség elvével kapcsolatos valódi problémát a közösségi jog megalkotását követően elfogadott tagállami törvények és az alkotmány jelentik – ezek esetében már valódi alkotmányos problémával állunk szemben, amely feloldható a nemzeti jog és közösségi jog szabályai alapján is, ám különböző eredménnyel. A közösségi jog válasza erre a kérdésre is az, hogy a közösségi jognak van elsőbbsége, a nemzeti jogé viszont nem ilyen egyértelmű.

3. Az alkotmánnyal szembeni elsőbbség rögzítése: *Internationale Handelsgesellchaft*

A nemzeti alkotmánybíróságok az 1970-ben hozott *Internationale Handelsgesellchaft*-ítéletet[87] (a továbbiakban: *I.H.* ítélet) megelőzően már hoztak olyan határozatokat, amelyek érintették a közösségi jog alkalmazását, az elsőbbségről való állásfoglalásra azonban az Európai Bíróság e nagy jelentőségű ítélete nyomán kényszerültek. Az ítélet egy német bíróság előzetes döntéskérése alapján született, és

[85] Az ítélet francia nyelvű indokolása az 1160. oldalon.
[86] A francia nyelvű indítvány az 1177. oldalon.
[87] C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft (1970)

jelentőségét az is mutatja, hogy a német alkotmánybíróság ezen ügy kapcsán fejthette ki saját álláspontját az alkotmánnyal szembeni elsőbbséget illetően. Közben azonban (az EB ítéletének meghozatala után, de a német Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletének meghozatal előtt) a belga és az olasz alkotmánybíróság is nyilatkozott. Határozataikban nyíltan szembefordultak az Európai Bíróság abszolút elsőbbségi koncepciójával, és megnyitották az utat az EB és a nemzeti alkotmánybíróságok szembenállásának az alkotmányos konfliktusok rendezése tekintetében.

Az Európai Bíróság már az elsőbbség elvét első ízben kimondó *Costa* ítéletben megállapította az elv hatókörének terjedelmét: *„a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben”* nem érvényesülhet *„semmiféle nemzeti szabály”*[88]. Tehát már a *Costa* ítéletben adott általános tételből kiviláglik az elsőbbség abszolút érvényesülésének követelménye, azaz a közösségi jog egésze (így a Szerződések és az azokon alapuló minden másodlagos jogforrás) rendelkezik az elsőbbségi hatással bármely ellentétes nemzeti jogi rendelkezéssel szemben, legyen szó akár alkotmányos, törvényi vagy rendeleti jogalkotás termékéről.

Érthető azonban, hogy egy nemzeti bíró számára (különösen, ha egy nemzeti alkotmánybíróságról van szó) nem lehet olyan egyértelmű az alkotmányos rendelkezések felülírása egy külső jogrendszer valamely normája által, mint az Európai Bíróság számára. Az Európai Bíróság a *Costa* ítéletben a nemzeti szabályok összessége felett rögzítette az elsőbbséget, anélkül, hogy számot vetett volna azzal, hogy a tagállamok jogrendszerében és bírósági eljárásaiban ez milyen következményekhez vezethet – jóllehet a főtanácsnok utalt ezekre a kérdésekre is. Az Európai Bíróság számára a legfontosabb szempont a közösségi jog egységessége és hatékony érvényesülése volt, amely megkívánja a különböző nemzeti alkotmányos rendelkezésekkel szembeni alkalmazást is. A nemzeti alkotmánybíróságok számára azonban a nemzeti alkotmányos hagyományoktól való alapvető eltérést jelent ez az elvárás. Ezért is kerülhetett az Európai Bíróság elé a *Costa* ítéletet követően néhány évvel egy olyan előzetes döntésre irányuló kérelem, amely nem általában a nemzeti joggal, hanem kifejezetten a nemzeti alkotmányos rendelkezésekkel (a konkrét esetben alkotmányos alapjogokkal) szembeni elsőbbségre vonatkozott. Sőt, az előterjesztő bíróság konkrétan annak megállapítását kérte az Európai Bíróságtól, hogy egy nemzeti alkotmányos rendelkezés nem csak hogy alkalmazhatatlanná teszi az azzal ütköző

[88] Az ítélet francia nyelvű indokolása az 1160. oldalon.

közösségi jogi aktust, hanem az aktus a nemzeti alkotmányos rendelkezésbe ütközés miatt érvénytelen.[89] Az ügy lehetőséget adott az Európai Bíróságnak arra, hogy világossá tegye a tagállamok számára sérthetetlen nemzeti alkotmányokhoz való viszonyulását, így a nemzeti alkotmányjogok szempontjából alapvető jelentőségű ítéletről van szó.

3.1. Az ügyben felmerült probléma

Az ügy alapjául szolgáló eljárásban egy német bíróság előtt a felperes megkérdőjelezte két közösségi rendelet érvényességét azon az alapon, hogy ellentétesek egyes német alkotmányos alapjogokkal. A vitatott két közösségi rendelet[90] értelmében a gabonafélék exportjára és importjára csak engedély alapján volt lehetőség, amely engedélyt a kereskedők akkor kapták meg, ha egy bizonyos összegű pénzbeli biztosítékot helyeztek el az engedély érvényességi idejére. A kereskedők elveszítették a biztosítékot, ha az engedélyben szereplő mennyiség exportjára vagy importjára mégsem került sor, amely szabály alól csak *vis maior* esetén mentesültek. Az Internationale Handelsgesellchaft mbH 1967. december 31-ig kapott engedélyt 20.000 tonna kukoricadara exportjára, azonban ennek csak a felét teljesítette, így az illetékes német hatóság határozata alapján 17.000 márka biztosítékot elvesztett. A vállalat a frankfurti Közigazgatási Bíróság előtt megtámadta a határozatot arra hivatkozva, hogy a biztosítékadási rendszer[91] ellentétes a német Alaptörvény által garantált, a cselekvési és rendelkezési szabadsághoz és a gazdasági szabadsághoz való alapvető joggal, együtt értelmezve az arányosság alkotmányos elvével.[92] Álláspontjuk szerint a biztosítékadási rendszer aránytalanul nagy mértékben sérti a gazdasági érdekeket a közösségi rendeletek által elérni kívánt célhoz képest.

---

[89] Az Európai Bíróság előtt már korábban is felmerült ez a kérdés két nagyon korai esetben [C-1/58, Stork (1958); C-36/59–38/59 és 40/59, Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft (1960)], amelyekben a Bíróság az ESZAK-Szerződés alapján járt el. Ezekben az ügyekben szénkereskedelemmel foglalkozó német vállalatok kérték az ESZAK Főhatósága által hozott határozatok megsemmisítését azon az alapon, hogy ütköznek egyes német alkotmányba foglalt alapjogokkal. Az Európai Bíróság nem adott helyt ezeknek az érveknek, mondván, nincs hatásköre a nemzeti alkotmányjog értelmezésére és alkalmazására a Főhatóság határozatainak felülvizsgálatakor, és a Főhatóságnak sincs hatásköre határozatainak meghozatala során a német alkotmányt figyelembe venni. A nemzeti alkotmányos alapjogokba ütközés miatt fennálló érvénytelenség lehetőségét az EGK-Szerződésen alapuló rendeletekkel kapcsolatban is elutasította [C-40/64, Sgarlata (1965)]. Ezekben az ítéletekben azonban az elsőbbség elvéről még nem volt szó.

[90] A Tanács 120/67/EGK rendelete; A Bizottság 473/67/EGK rendelete

[91] A biztosítékadási rendszer összességében, illetve különösen azon eleme, miszerint a kereskedők csak akkor nem vesztik el a biztosítékot, ha *vis maior* miatt nem került sor a vállalt exportra vagy importra.

[92] A német Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének és 14. cikkének együttes értelmezése.

A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja az volt, hogy az elsőbbség elve nem érvényesülhet (azaz a közösségi rendeletek nem nyerhetnek alkalmazást) a hivatkozott nemzeti alkotmányos elvekkel szemben. A nemzeti bíróság úgy látta, hogy a közösségi jog érvényessége függhet attól, hogy a német Alaptörvény rendelkezéseivel összeegyeztethető-e, tehát lehetőséget látott az Európai Bíróság által elvégzendő nemzeti alkotmányos szempontú felülvizsgálatra. Emlékeznünk kell arra, hogy ebben az időben (1970) az alapjogok közösségi szintű védelméről érdemben még nem lehetett beszélni. A Római Szerződések nem tartalmaztak az alapjogokra vonatkozó rendelkezéseket, így az Európai Bíróságnak szembesülnie kellett a közösségi jogi alapjogvédelem hiányából adódó tagállami fenntartásokkal. Ezekre válaszul azonban az EB fokozatosan beemelte a közösségi jogba az alapvető emberi jogokat. Az Európai Bíróság az *I.H.* ítéletet megelőző évben mondta ki először, hogy az alapvető emberi jogokat maga is védelemben részesíti, mert azok a közösségi jog általános elvei.[93] Ez az ítélet azonban nyilvánvalóan még nem teremtett egyértelmű helyzetet a nemzeti bíróságok számára. Nem lehetett világos, hogy a közösségi jog által védett alapjogok azok, amelyeket a nemzeti alkotmányok védelemben részesítenek, vagy a Közösségnek saját alapjogi katalógusa és alapjogvédelmi mércéje lesz-e.

3.2. Az Európai Bíróság álláspontja

Az Európai Bíróság az *I.H.* ítéletben a közösségi jog egységességének és hatékonyságának érve alapján rögzítette, hogy a közösségi jogi aktusok érvényességét nem lehet a tagállami (akár alkotmányos) szabályok alapján megítélni – egy ilyen értékelés csak a közösségi jogon alapulhat. Ezt a tételt a Bíróság az elsőbbség elvéből vezette le: mivel a nemzeti jog egy ellentétes közösségi jogi rendelkezéssel szemben nem vehető figyelembe, ugyanez a nemzeti jog az ellentétes közösségi jog érvényességének vizsgálatakor sem lehet szempont. A Bíróság kifejezetten hangsúlyozta, hogy ez alól a nemzeti alkotmányokban foglalt alapjogok sem képeznek kivételt: *„…azon állítás, miszerint egy közösségi jogi rendelkezés ellentétes egy adott tagállam alkotmányában foglalt alapvető jogokkal vagy a tagállami alkotmányos berendezkedés elveivel, nem befolyásolhatja a közösségi jogi rendelkezés érvényességét*

[93] C-29/69, Stauder (1969). Ez volt az első eset, ahol az Európai Bíróság vizsgálta egy közösségi rendelet jogszerűségét a közösségi jogban benne rejlőnek nyilvánított alapvető emberi jogokra tekintettel.

vagy a tagállamban kiváltott jogi hatását."[94] Látható, hogy a Bíróság igyekezett az esetleges további bizonytalanságot megszüntetni azzal, hogy rögzítette, nem csak (a nemzeti bíróság által feltett konkrét kérdésre válaszolva) a közösségi jogi aktusok érvényességét, hanem egy tagállamban kiváltott joghatásait sem érintik az ellentétes alkotmányos előírások. Tehát a nemzeti alkotmányos rendelkezéseket a közösségi jogi aktusok érvényességének vizsgálata során sem lehet figyelembe venni, és az elsőbbség elvéből következően a nemzeti bíróságnak is félre kell azokat tenni a közösségi jog alkalmazása érdekében.

Mindazonáltal az Európai Bíróság megfogalmazása *(„…azon állítás, miszerint egy közösségi jogi rendelkezés ellentétes egy adott tagállam alkotmányában foglalt alapvető jogokkal…*[95]*)* nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a nemzeti alkotmányos rendelkezéseknek lehet-e szerepe a közösségi jog érvényességének megítélésében. A megállapítás azt is sugallhatja, hogy a közösségi jog megengedi annak a kérdésnek a vizsgálatát, hogy egy közösségi norma ellentétes valamely tagállami alkotmányos alapjoggal, ez a vizsgálat azonban a közösségi jog értelmezésére egyedül hivatott Európai Bíróság hatáskörébe tartozik. Így a nemzeti bíróságok előtt hasonló kérdés nem vethető fel, az Európai Bíróság előtt azonban igen. Ezzel az Európai Bíróság arra is utalhatott már ezen a helyen, hogy a nemzeti bíróságok (vagy alkotmánybíróságok) nem rendelkezhetnek jogosultsággal a közösségi jog és az alkotmányos alapjogok összeegyeztethetőségének vizsgálatára – az Európai Bíróság azonban átvállalja a nemzeti alkotmánybíróságok alapjogvédő funkcióját a közösségi joggal szemben oly módon, hogy a közösségi jogba beemeli a tagállami alkotmányos hagyományokat.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Európai Bíróság azon megállapítása, amelyben megismételte korábbi kijelentését[96] arra vonatkozóan, hogy az alapvető jogok a közösségi jog általános jogelvei közé tartoznak, és ezeket a Bíróság védelemben részesíti. Ezt az állítást pontosítva hozzátette, hogy ezen jogok védelmére a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból nyer ösztönzést, azonban azt a Közösség rendszerének és céljainak figyelembe vételével biztosítja. Ennek megfelelően az *I.H.*

---

[94] Az ítélet 3. bekezdése.

[95] A francia nyelvű változatban: *„…l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un Etat membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet Etat;"*; az angol nyelvű változatban: *„Therefore the validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the Constitution of that State or the principles of a national constitutional structure."*

[96] C-29/69, Stauder (1969)

ügyben, amely az egyik első, közösségi jogból eredő alapjogvédelemmel kapcsolatos ügy volt, a Bíróság nem a német Alaptörvényben biztosított alapjogok, hanem a közösségi jog általános jogelvei közé tartozó (de a német Alaptörvényben is fellelhető) arányosság figyelembe vételével folytatta le a közösségi rendeletek érvényességi vizsgálatát – és állapította meg, hogy a rendeletek céljainak eléréséhez szükséges és arányos a biztosítékadási rendszer, tehát a vitatott rendeletek nem jogellenesek.

A Bíróság ítéletében némileg eltért *Dutheillet de Lamothe* főtanácsnok érvelésétől, bár ugyanarra a végkövetkeztetésre jutott. A főtanácsnok indítványában kijelentette, hogy a tagállami bíróságok eltérő vagy ellentmondó gyakorlatának elkerülése végett fontos rögzíteni, hogy az érvényesség vizsgálatának alapjául szolgáló arányossági elv milyen jogforrásból származtatható. A főtanácsnok szerint három lehetőség vetődik fel: az elv levezethető 1. a német alkotmányból; 2. a közösségi jog általános elveiből; 3. a Szerződés szövegéből. A főtanácsnok úgy látta, a konkrét ügyben a második és a harmadik megoldás is alkalmazható, ő azonban a harmadik megoldás mellett érvelt: az EGK-Szerződés 40. cikkéből[97] vezette le az elvet, mondván, az íratlan jog alkalmazását csak a legszükségesebb esetekre kell korlátozni, továbbá a Szerződés megfelelőbben biztosítja az egyéni jogokat, mint a jogelvek. Az első megoldást, vagyis az arányosság elvének német Alaptörvényből való származtatását a főtanácsnok egyértelműen elvetette a Bíróság korábbi eseteire (elsősorban a *Costa* ítéletre) hivatkozással, hozzátette azonban, hogy a tagállamok közös jogelvei nagy mértékben hozzájárulnak a tagállamok „közös örökségét” jelentő egyéni jogok biztosítására hivatott közösségi jogelvek kialakításához.[98]

Az *I.H.* ítéletben foglaltak alapján nem mondhatjuk, hogy az Európai Bíróság teljes mértékben figyelmen kívül hagyta azt, hogy a tagállamokban saját alkotmányos rendszer működik, amelynek az érvényesülése alapvető fontosságú a jogállamiság szempontjából. A tagállami alkotmányos elvek sérthetetlenségét azonban nem tekintette elég súlyos érvnek ahhoz, hogy az leronthassa a közösségi jog egységes és hatékony érvényesülését. A Bíróság nem kívánt szemet hunyni a tagállamokban kiváltott alkotmányos problémák, elsősorban a megfelelő szintű alapjogi védelem kívánalma felett, és megtette az első lépéseket egy közösségi alapjogi bíráskodás kialakítása felé.

[97] Az EGK-Szerződés akkori 39. (jelenleg 33.) cikke rögzítette a közös mezőgazdasági politika célkitűzéseit, a 40. (jelenleg 34.) cikk pedig arról rendelkezett, hogy ezeknek a célkitűzéseknek a megvalósítása érdekében a mezőgazdasági piacok közös szervezését kell létrehozni, amely során bármilyen, a célok eléréséhez szükséges intézkedést el lehet fogadni.
[98] A francia nyelvű indítvány az 1148-1150. oldalakon.

Mint azt a IV. fejezetben látni fogjuk, a német Szövetségi Alkotmánybíróság számára ezek a kezdeti lépések a konkrét ügyben nem voltak elegendőek ahhoz, hogy el tudja fogadni az EB hatáskörét az alapjogok biztosítására. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának fejlődésével azonban a német alkotmánybíróság álláspontja megenyhült a közösségi alapjogi védelem elfogadhatóságára vonatkozóan.

III. fejezet

Az elsőbbség következményei a jogalkalmazásra és a jogalkotásra

A *Costa* ítéletből nem derült ki, hogy az elsőbbség elve milyen következménnyel jár azon nemzeti jogi rendelkezés joghatására nézve, amellyel szemben érvényesül.[99] A központi kérdés az, hogy az elsőbbség elve kihat-e a közösségi jogba ütköző nemzeti jogi rendelkezés érvényességére. A *Costa* ítéletből egyértelművé vált, hogy amennyiben egy nemzeti jogi rendelkezés ellentétes egy közösségi jogi előírással, ez utóbbit kell alkalmazni. Ebből azonban az következik, hogy az ellentétes nemzeti jogi előírás semmis? Érvényteleníti azt a közösségi jogi rendelkezés? Az elsőbbség alkalmazása alkotmányossági felülvizsgálathoz hasonlítható-e, amely kihat a rendelkezés érvényességére? Vagy az ütköző rendelkezés csak alkalmazhatatlanná válik a jövőben? Ha igen, mire terjed ki az alkalmazhatatlanság: csak az adott jogvitára vagy minden jogvitára, ahol az adott nemzeti jogi intézkedés releváns? A nemzeti jog alapján szokásos módon felsőbíróságnak kell-e kimondania a közösségi jogba ütközést, vagy ezt az eljáró nemzeti bíró is megállapíthatja? A nemzeti jogi rendelkezés alkotmányellenességét eredményezi-e a közösségi jogba ütközése? Továbbá, az elsőbbség hárít-e valamilyen kötelezettséget a jogalkotásra? Az elsőbbség elve alapján elfogadható-e érvényesen közösségi jogba ütköző nemzeti jogszabály? A fenti, az elsőbbség elvének gyakorlati alkalmazása során felmerülő kérdések egy részére az Európai Bíróság választ adott az évek során – egyes kérdések azonban csak a nemzeti jog alapján válaszolhatóak meg, amely válaszok így nem egységesek.

[99] A kérdést már a *Costa* ügyben feszegette *Lagrange* főtanácsnok, az Európai Bíróság azonban az ítéletben ezzel nem foglalkozott. *Lagrange* főtanácsnok úgy érvelt, hogy az elsőbbség elve alkalmazásához, tehát a közösségi jog nemzeti joggal szembeni alkalmazásához nem kell megvárni a nemzeti jog alapján szükséges megsemmisítést. A francia nyelvű indítvány az 1182. oldalon.

A közösségi jog tágan értelmezett elsőbbségének elvéből mind a tagállami jogalkalmazóra (bíróságokra és közigazgatási szervekre), mind a jogalkotóra hárulnak kötelezettségek. Ezekről az Európai Bíróság számos esetben nyilatkozott, mind a közösségi jogi rendelkezés hatályba lépése előtt, mind az utána keletkezett ellentétes nemzeti jogi rendelkezések vonatkozásában.

Észre kell vennünk azonban, hogy az esetjogban némileg változott az elsőbbségből levezetett következmények indoklása. Az Európai Bíróság érvrendszerében egyre nagyobb szerepet kap az EK-Szerződés 10. cikke, az úgynevezett „hűség-klauzula",[100] amely ma már a leggyakrabban felbukkanó, legáltalánosabb hivatkozási alap a tagállamok (és ezáltal a nemzeti bíróságok és tagállami közigazgatás) és a Közösség közötti együttműködés biztosítására.[101] Az elsőbbség és közvetlen hatály elveire ma már gyakran nem is hivatkozik kifejezetten az Európai Bíróság, amikor nyilatkozik a közösségi jog nemzeti jogrendszerekben való érvényesülésének következményeiről. A hűség-klauzula mint hivatkozási alap mára főszabállyá vált, csakúgy, mint a közösségi jog hatékony érvényesülésére és a hatékony bírói jogvédelemre való hivatkozás.[102] A 10. cikkre való hivatkozás az Európai Bíróság érvelését megalapozottabbá teszi azáltal, hogy közvetlenül a Szerződésen alapul, és szorosabb együttműködést tételez fel a nemzeti jog és a közösségi jog között, mint a 234. vagy 249. cikk. Az esetjog fejlődésével általánossá váló új érvrendszer azonban nem választható el az elsőbbség és közvetlen hatály elveitől.

1. A jogalkalmazóra vonatkozó kötelezettségek

1.1. Az ütköző nemzeti rendelkezés mellőzése

Az Európai Bíróság az 1978-ban hozott *Simmenthal* ítéletben[103] foglalta össze az elsőbbség elvéből eredő jogi következményeket mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás tekintetében. Azonban már jóval korábban is rögzítette a nemzeti bíró

[100] Az EK-Szerződés 10. cikke: „A tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését. A tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását."

[101] A 10. cikk szerepéhez a nemzeti bíróságok és közigazgatás kötelezettségeivel kapcsolatban lásd Temple Lang (2004); Osztovits (2008a.) 39-42.

[102] Claes (2006) 58-68.

[103] C-106/77, Simmenthal (1978)

elsőbbség alkalmazásából eredő kötelezettségét. Az igen korai, 1968-as *Lück* ítéletben[104] a Bíróság kimondta, hogy a Szerződés 95. (jelenleg 90.) cikkének nincs olyan hatása, amely semmissé tenné a vele ellentétes nemzeti jogi rendelkezést – azonban olyan hatása van, hogy kizárja a nemzeti bíró előtt az ütköző nemzeti szabály alkalmazását.[105] Hozzátette azt is, hogy a nemzeti bírónak kell eldöntenie, hogy a közösségi jogba ütközés az egész nemzeti jogi szabályra kihat, vagy csak egyes elemeire.

A *Simmenthal* ügyben a Bíróság a fenti ítéletekben foglaltaknál jóval részletesebb indoklást adott az elsőbbségből eredő következményekről. Az ügyben feltett kérdés az volt, hogy a közösségi jog közvetlen alkalmazhatósága azonnal alkalmazhatatlanná teszi-e az ütköző nemzeti jogi rendelkezést, vagy meg kell várni, amíg hatályon kívül helyezik vagy megsemmisítik. Az ügy egy olasz bíróság, a Susa városában székelő *pretore*[106] előtt előtt merült fel. Az alapeljárás onnan indult, hogy a Simmenthal nevű vállalat, amely marhahúst importált Olaszországba, úgy vélte, hogy az olasz jogszabály, amely a határátlépéskor állategészségügyi ellenőrzést ír elő a behozott marhahúsra, mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedés, továbbá a vonatkozó másodlagos közösségi jogi jogszabályokkal is ellentétes. Ezért az ellenőrzés díjának visszafizetését követelte a pénzügyminisztériumtól a susai *pretore* előtt. Az ügyben első ízben kért előzetes döntés alapján[107] a *pretore* megállapította, hogy a támadott olasz törvény alapján előírt ellenőrzésért fizetett díj vámmal azonos hatású intézkedés, ezért a visszafizetését rendelte el. Az olasz pénzügyminisztérium azonban megtagadta a visszafizetést azzal az indokkal, hogy az ellenőrzést és a díjfizetést előíró olasz jogszabály alkalmazásától nem lehet eltekinteni mindaddig, amíg az olasz alkotmánybíróság meg nem állapítja a törvény semmisségét. A *pretore* ezért az újabb eljárásban ismét odafordult az Európai Bírósághoz, nem tudván eldönteni, hogy a közösségi jog kötelező alkalmazása felülírja-e az említett olasz alkotmányos rendelkezést.

Az Európai Bíróság ítéletében a jogalkotót és a jogalkalmazót érintő kötelezettségeket is rögzített. A nemzeti bíróságokra vonatkozóan, akiknek már a *Van Gend en Loos* ítéletben feladatául tűzte a közösségi jogból eredő jogosultságok

[104] C-34/67, Lück (1968)
[105] A közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabály mellőzésének kötelezettségét a Bíróság egy másik ügyben is kimondta már a *Simmenthal* ítélet előtt: C-167/73, Bizottság v. Franciaország (1974)
[106] Az 1998-as bírósági reformig Olaszországban első fokon, elsősorban polgári ügyekben eljáró egyesbíró.
[107] C-35/76, Simmenthal (1976)

védelmét, rögzítette, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülésének követelményéből az következik, hogy a közösségi jog alkalmazását nem lehet függővé tenni az ütköző nemzeti jogi rendelkezés hatályon kívül helyezésétől vagy megsemmisítésétől. A Bíróság szavaival: *„… a közösségi jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen lenne valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése […], amely csökkentené a közösségi jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja a közösségi jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehessen annak érdekében, hogy a közösségi normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye. […] A közösségi jogi rendelkezéseket […] alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését, szükség esetén […] anélkül eltekintve a nemzeti jogszabályok közösségi joggal ellentétes […] alkalmazásától, hogy kezdeményeznie kellene, vagy meg kellene várnia, hogy a nemzeti jogszabályt előzetesen, jogalkotási vagy bármely más alkotmányos eljárás útján megsemmisítsék.”*[108]

Az előterjesztett kérdés és a rá adott válasz megfogalmazásából látszik, hogy a közösségi jog közvetlen alkalmazhatósága (azaz hogy a belső jog részévé válik) és közvetlen hatálya (azaz hogy magánszemélyeknek jogot biztosít, amely jogot a nemzeti bíróságnak védenie kell) alapozzák meg az elsőbbség elvét, vagyis az azzal ütköző nemzeti jogi rendelkezést a nemzeti bíró nem alkalmazhatja.[109] A nem alkalmazás kötelezettsége mind a közösségi jogszabály előtt, mind az utána keletkezett nemzeti jogi rendelkezésekre kiterjed, tehát a *lex posterior derogat legi priori* szabály alkalmazását az elsőbbség elve általánosan lehetetlenné teszi a közösségi joggal kapcsolatban. A közösségi jog attól a pillanattól kezdve, hogy hatályba lépett, kifejti ezt a hatást, függetlenül a nemzeti jogi előírásoktól, pusztán azért, mert a közösségi jog értelmében érvényes jog. A nem alkalmazás kötelezettsége azonban ellentétben állhat alkotmányos rendelkezésekkel, amelyek a belső jogban nyilvánvalóan a nemzeti bíró számára az érvényes és hatályos nemzeti jog alkalmazását írják elő. A közösségi jog elsőbbsége ezt az alapvető nemzeti alkotmányos szabályt felülírja: az eljáró bíró nem várhatja meg, amíg a nemzeti alkotmányos szabályok szerint hatályon kívül helyezik vagy

[108] Az ítélet 22. és 24. pontja.

[109] *„…a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében […] azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik, …”* Az ítélet 17. pontja.

megsemmisítik a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabályt.[110] Az Európai Bíróság azzal, hogy az elsőbbség elvét a közösségi jog autonómiájára alapozva magából a közösségi jogrendből vezeti le, elvben kizárja annak lehetőségét, hogy egy tagállam alkotmányossági kérdésként kezelje a közösségi jog és a nemzeti jog ütközését, és alkotmánybírósági eljárást tegyen szükségessé a közösségi jog alkalmazásának lehetővé tételéhez.[111]

1.1.1. Érvénytelenség vagy alkalmazhatatlanság?

A közösségi jogi rendelkezésnél később keletkezett nemzeti jogi rendelkezés nem válik automatikusan érvénytelenné az ütközés révén. Az Európai Bíróságnak nincs hatásköre egy tagállami aktus érvényességéről dönteni, tehát nincs olyan klasszikus hatásköre, mint a nemzeti alkotmánybíróságoknak, nevezetesen a nemzeti jogszabályt összevetni a közösségi joggal, és ütközés esetén megsemmisíteni azt. Az Európai Bíróságnak főszabály szerint még arra sincs hatásköre, hogy egy konkrét nemzeti jogvitában döntsön – csak a közösségi jog értelmezésével járulhat hozzá a jogvita eldöntéséhez, a konkrét tényektől eltekintve.[112] A tagállamok szuverenitás-korlátozása nem terjed ki a jogszerűen elfogadott nemzeti jog érvényességének egy külső intézmény általi meghatározására. A nemzeti jog érvényessége ugyanis nem a közösségi jogon alapul, nem külső forrásból ered. Ez a tény alapvetően megkülönbözteti az Európai Közösséget egy föderális államtól, ahol a jogforrási hierarchia csúcsán az alkotmány áll, s minden más norma ebből szerzi érvényességét.

Egy 1998-ban hozott ítéletben[113] az Európai Bíróság maga is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy kihat-e a közösségi jog a vele ellentétesen alkotott nemzeti jogszabály érvényességére. Az ügyben több olasz vállalat indított eljárást az olasz Pénzügyminisztérium ellen egy, az Európai Bíróság által korábban egy adóirányelvvel ellentétesnek ítélt illeték visszafizetésére, amelyet a minisztérium megtagadott azzal, hogy a követelés már elévült. Az illeték kivetése az adóirányelvnél később keletkezett olasz törvényerejű rendelet alapján történt. A Bizottság az alábbi érvelést terjesztette elő az ügyben: a *Simmenthal* ítéletben tett megállapítás, miszerint az elsőbbség és a

[110] Ezt a követelményt a Bíróság többször megerősítette, pl.: C-184/89, Nimz (1991); C-13/91 és C-113/91, Debus (1992); C-187/00, Kutz-Bauer (2003); C-387/02, C-391/02, C-403/02, Berlusconi (2005)
[111] Berke (2001) 48.
[112] Előfordul azonban, hogy az Európai Bíróság gyakran olyan konkrét értelmezést ad egy-egy előzetes döntéshozatali eljárásban, amely jelentősen leszűkíti az eljáró nemzeti bíró döntési szabadságát.
[113] C-10/97–22/97, IN. CO. GE. (1998)

közvetlen alkalmazhatóság *„megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását”*, konkrétan azt jelenti, hogy a közösségi joggal ellentétesen alkotott nemzeti jogszabály érvénytelen. Vagyis a tagállamok elvesztették azon hatáskörüket, hogy érvényes jogot alkossanak a közösségi joggal ellentétesen. A Bizottság szerint az ilyen nemzeti jogot „nemlétezőnek” kell tekinteni. Az Európai Bíróság a *Simmenthal* ítéletben foglaltak ilyen értelmezését határozottan elutasította, és kifejtette, hogy a közösségi jog teljes alkalmazása és az azon alapuló egyéni jogok biztosítása csak az azzal ütköző nemzeti jog figyelmen kívül hagyását eredményezheti. Az elsőbbség azonban ettől függetlenül, az alkalmazás mellőzésével is nagy befolyással van a nemzeti jogszabály jogi hatásaira.

Az elsőbbség tehát nem teszi semmissé az adott nemzeti jogi rendelkezést – a megsemmisítésre vagy hatályon kívül helyezésre továbbra is a nemzeti jogi szabályok az irányadóak. Az elv azonban a nemzeti bíró számára azt a kötelezettséget keletkezteti, hogy egy jogvitában ne alkalmazzon valamely érvényes és hatályos nemzeti jogi rendelkezést azért, mert az közösségi jogba ütközik. Az elsőbbség tehát megteremti minden egyes nemzeti bíró számára a közösségi jogon alapuló felülvizsgálat lehetőségét,[114] amely által egy decentralizált alkotmánybíráskodáshoz hasonló felülvizsgálati rendszer jön létre – azzal a nagyon jelentős különbséggel azonban, hogy a nemzeti jogi norma érvényességére nincs hatása. Az angolszász kommentátorok körében kedvelt megfogalmazásban az elsőbbség elve jogorvoslatot teremt az egyén számára, amellyel az kikényszerítheti a közösségi jogba ütköző nemzeti jogi szabály mellőzését. Az Európai Bíróság esetjoga szerint ez a jogorvoslat még a kollektív megállapodással szemben is érvényesíthető, ugyanis a közösségi jogi rendelkezések hatékony érvényesülése érdekében az elsőbbség azt is megköveteli, hogy akár egy kollektív megállapodás rendelkezését is hagyja figyelmen kívül a nemzeti bíróság, amennyiben az ütközik valamilyen közösségi jogi szabállyal (legyen az Szerződési rendelkezés[115] vagy másodlagos jogforrás előírása[116]). A Bíróság ítélkezési gyakorlata egyértelművé teszi azt is, hogy az elsőbbségből eredő jogorvoslat a nemzeti alkotmányos rendelkezésekkel szemben is létezik: ezt az Európai Bíróság az *Internationale Handelsgesellchaft* ügyben kifejezetten rögzítette, jóllehet az már a *Costa* ítéletből is kiolvasható volt.

---

[114] „*…the national courts are acting as Community courts of general jurisdiction.”* T-51/89, Tetra Pak (1990) 42. pont.
[115] C-184/89, Nimz (1991)
[116] C-187/00, Kutz-Bauer (2003)

A közösségi jog csak alkalmazhatatlanságot ír elő az ütköző nemzeti jogszabályra vonatkozóan, vagyis az elsőbbség érvényesüléséből eredően a nemzeti norma nem vált ki joghatást az adott jogvitában. A joghatás elmaradása a közösségi jogba ütközés szankciójának is tekinthető, amely visszavezethető a *Van Gend en Loos* ítéletben tett megállapításra, miszerint a kötelezettségszegési eljárás mellett az egyéni igényérvényesítés szintén hatékony eszközt jelent a közösségi jogba ütközés megszüntetésére. A jogi hatás korlátozása azonban csak annyiban áll fenn, amennyiben a norma ütközik a közösségi joggal. Előfordulhat ugyanis az, hogy a jogszabály egyes rendelkezései összeegyeztethetőek a közösségi joggal, amely részében alkalmazható marad. Továbbá, a nemzeti jogszabály alkalmazása felmerülhet olyan jogvitában is, amelynek nincs közösségi jogi eleme – ilyen tisztán belső jogot érintő tényállásokra továbbra is alkalmazható a rendelkezés. A jogbiztonság érdekében ugyanakkor elvárható a tagállami jogalkotótól, hogy mindent megtegyen annak érdekében, hogy a nemzeti jogrendszerben ne legyen közösségi joggal ütköző rendelkezés. Ebből eredően egyrészt a jogalkotó nem hozhat a közösségi jogba ütköző nemzeti jogszabályt, másrészt pedig a már meghozott rendelkezés nemzeti jogrendszerből való eltávolításáról is gondoskodnia kell. Erről a 2. pontban bővebben lesz szó.

Az Európai Bíróság esetjoga szerint a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabály mellőzésének kötelezettsége nem korlátlan. E korlátok az elsőbbség korlátaira vezethetőek vissza. Ennélfogva az *ultra vires* közösségi jogi aktusokkal ellentétes nemzeti jogi szabályok alkalmazásától nem lehet eltekinteni. Továbbá, abban a speciális esetben, amikor egy tagállam által a Közösségben taggá válását megelőzően harmadik országgal kötött megállapodás alapján fennálló kötelezettség teljesítésére született jogi rendelkezés alkalmazása merül fel, még ha az ellentétes is a közösségi joggal, a nemzeti bírónak azt kell alkalmaznia.[117] A félretételi kötelezettség korlátjaként fogható fel az a tétel is, miszerint az irányelv implementációs határidejének lejártát megelőzően az irányelvvel ellentétes nemzeti jog alkalmazását nem lehet mellőzni.[118]

1.1.2. A közigazgatási szervek kötelezettsége

A közösségi jog végrehajtásában és az abból eredő jogok érvényesítésében nagy szerepe van a tagállami közigazgatásnak is. Az adminisztratív hatóságok tevékenysége

[117] C-158/91, Levy (1993); C-207/96, Bizottság v. Olaszország (1997)
[118] C-156/91, Mundt (1992)

során számtalan alkalommal felmerül a nemzeti jog közösségi joggal való ütközése, sőt, gyakran ezek az ügyek nem is kerülnek nemzeti bíróság elé. A közösségi jog hatékony érvényesülése és ebből fakadóan az elsőbbség érvényesülése azt is megkívánja, hogy a tagállami hatóságok is tekintettel legyenek rá.[119] Az Európai Bíróság egyik korai ítéletében már jelezte, hogy a „hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak" is mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy a Szerződés rendelkezéseinek hatékony érvényesülését biztosítsák[120]. Később a Bíróság a *Costanzo* ügyben[121] pontosította a tagállami közigazgatási szervek feladatát – mégpedig az irányelvek hatékony érvényesítése során –, ahol kimondta, hogy *„amint a nemzeti bíróság, úgy a közigazgatási szerv is […] köteles alkalmazni az irányelv […] rendelkezéseit, és mellőzni a nemzeti jog azon rendelkezéseinek alkalmazását, amelyek nem felelnek meg az irányelv rendelkezéseinek."*[122] A kötelezettség azonban általánosnak tekinthető, azaz nem csak az irányelvekkel ütköző nemzeti jog félretételére kötelez: a Szerződéssel vagy közösségi rendelettel szemben sem érvényesülhet ellentétes nemzeti jogi rendelkezés egy közigazgatási szerv előtt. A félretételi kötelezettség természetesen azzal a közösségi jogon alapuló lehetőséggel párosul, hogy a közigazgatási szervek előtti eljárásban az egyének hivatkozhatnak a közösségi jog által biztosított jogokra, illetve arra, hogy a közösségi joggal ellentétes az alkalmazandó nemzeti jogi szabály.

A közigazgatási szervek közösségi jog alkalmazására vonatkozó kötelezettségének körülhatárolása különösen nagy hangsúlyt kap az irányelvek hatékony érvényesítése során. Mivel az irányelvi rendelkezéseknek csak magánszemély és egy tagállam közötti, úgynevezett vertikális viszonyokban lehet közvetlen hatályuk, az Európai Bíróság fontos feladata meghatározni, hogy mely szervekkel mint az állam megtestesítőivel szemben léphetnek fel magánszemélyek irányelvi rendelkezések érvényesítése érdekében. Az Európai Bíróság igen szélesen értelmezi az „állam" fogalmát ebből a szempontból[123] – és amely szerveket az állam megtestesítőjének lehet tekinteni, azok

---

[119] *„…a tagállamok minden szerve, legyen az központi állami szerv, egy föderális berendezkedésű állam szerve vagy más területi szerv, köteles a hatáskörén belül biztosítani a közösségi jog rendelkezéseinek betartását."* C-8/88, Németország v. Bizottság (1990)

[120] C-48/71, Bizottság v. Olaszország (1972) 7. pont. Ebben az ügyben még csak az Európai Bíróság által kötelezettségszegési eljárásban közösségi joggal ellentétesnek nyilvánított nemzeti jogi rendelkezés mellőzéséről volt szó.

[121] C-103/88, Costanzo (1989)

[122] Az ítélet 33. pontja.

[123] Az Európai Bíróság általános definíciója az „állami szerv" fogalmára: olyan szervezet, amely *„jogi formájától függetlenül hatósági jogi aktussal azt a feladatot kapta, hogy a hatóság felügyelete alatt közérdekű szolgáltatást végezzen, továbbá ebből a célból túlzott mértékű jogkörrel rendelkezik a*

biztosan kötelesek az irányelvvel ellentétes nemzeti jog alkalmazását mellőzni. Attól függetlenül azonban, hogy az irányelvek közvetlen hatálya számos értelmezési kérdést vet fel az állam fogalmával kapcsolatban, egyéb közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezéseket érintően is kétségtelenül fennáll a közigazgatási hatóságok félretételi kötelezettsége az ütköző nemzeti jogra vonatkozóan. Az Európai Bíróság rögzítette például a versenyhatóságok tekintetében az EK-Szerződés versenyjogi cikkeivel ütköző nemzeti jogi rendelkezés mellőzésének kötelezettségét.[124]

Az, hogy a közösségi jog alapján a nemzeti közigazgatási hatóságoknak is e jog alkalmazóivá kell válniuk, éppúgy felvet alkotmányossági problémákat, mint a nemzeti bíróságok esetében. A közigazgatási szervek a végrehajtás felelőseiként nem vehetnek részt a jogalkotásban, s kötelességük az érvényes nemzeti jogot alkalmazni, anélkül, hogy bármilyen módon vizsgálhatnák annak magasabb szintű jogforrásba ütközését, és anélkül, hogy bármely körülmények között eltekinthetnének az érvényes jog alkalmazásától. A közösségi jog mégis azt követeli meg tőlük, hogy közigazgatási eljárásban mérlegeljék az alkalmazandó nemzeti jog közvetlenül hatályos közösségi joggal való összeegyeztethetőségét, és ütközés esetén tegyék félre a nemzeti jogot. Ezt az alkotmányosan aggályos helyzetet nehezíti, hogy a közigazgatási szerveknek nincs lehetőségük előzetes döntést kérni, tehát magukra vannak utalva a mérlegelés során. Az egyetlen segítség számukra az lehet, ha az Európai Bíróságnak van korábbi ítélete az előttük felmerülő probléma vonatkozásában.[125] Az Európai Bíróság azt is rögzítette, hogy egy jogerőssé vált, közösségi jog alkalmazásán alapuló közigazgatási hatósági határozat felülvizsgálat tárgyává válhat, amennyiben az Európai Bíróság utóbb a hatóság által adottól eltérően értelmezi az alkalmazott közösségi jogi rendelkezést.[126]

A végrehajtó hatalmi ág feladatának ilyen jellegű, a közösségi jogból és nem a nemzeti alkotmányból eredő módosítása kétségtelenül felveti a jogbiztonság és

---

magánszemélyek közötti kapcsolatokban alkalmazható szabályokhoz képest." C-188/89, Foster (1990) 20. pont.

[124] C-198/01, Consorzio Industrie Fiammiferi (2003)

[125] A *Costanzo* ügyben *Lenz* főtanácsnok felhívta a figyelmet erre a problémára, és a Bíróságot arra ösztönözte, hogy csak azokban az esetekben kötelezze a közigazgatási szerveket a közösségi jog alkalmazására, amikor nyilvánvaló a nemzeti joggal való összeegyeztethetetlensége, egyéb esetben pedig a hatóságok a nemzeti jogban meglévő lehetőségekkel élve kérjenek iránymutatást a bíróságoktól. Az Európai Bíróság ítéletében nem rögzítette ezt a különbségtételt.

[126] Az esetjog szerint a jogerős közigazgatási határozat ilyen alapon történő felülvizsgálatára akkor kerülhet sor, ha 1. a közigazgatási szerv a határozat visszavonására hatáskörrel rendelkezik; 2. a határozat a végső fokon eljáró nemzeti bíróság ítélete következtében vált jogerőssé; 3. ez a bírósági ítélet a közösségi jog téves értelmezésén alapszik, és a bíróság nem kért előzetes döntést; 4. az érdekelt az EB ítéletéről történt tudomásszerzést követően haladéktalanul a közigazgatási szervhez fordul. C-453/00, Kühne & Heitz (2004); C-2/06, Kempter (2008)

jogállamiság elveivel való összeegyeztethetőség kérdését a nemzeti jog szempontjából. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata azonban hagyományosan a közösségi jog hatékony érvényesülését és elsőbbségét tartja a legfontosabb érdeknek, s ez adja a közigazgatási szervekre rótt feladat alapját is.[127]

1.2. A közösségi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettsége

A közösségi jog hatékony érvényesülését a nemzeti bíróságoknak akkor is biztosítaniuk kell, ha az előttük folyó eljárásban a releváns közösségi jogi intézkedésnek nincs közvetlen hatálya. Előfordulhat ugyanis, hogy a nemzeti bíró észleli, hogy az alkalmazandó nemzeti jogi intézkedés ellentétes valamely közösségi jogi szabállyal, amelyet azonban nem alkalmazhat közvetlenül, félretéve az ellentétes nemzeti jogot. Ez elsősorban az irányelvek nem megfelelő átültetése esetén, magánszemélyek közötti jogvitában merülhet fel, de nem kizárólagosan. Ha a fél a nemzeti bíró előtti eljárásban nem hivatkozhat közvetlenül egy közösségi jogi rendelkezésre, a bírónak akkor is figyelembe kell vennie az adott rendelkezést a releváns nemzeti jogszabály értelmezése során. Ez a közösségi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettsége, vagy a közösségi jog közvetett hatálya, amely a nemzeti jogi rendelkezés alkalmazása során érvényesül.

Ezt az elvet az Európai Bíróság a *von Colson* ítéletben[128] mondta ki először egy olyan irányelvi rendelkezés kapcsán, amelynek nem lehetett közvetlen hatályt tulajdonítani, lévén, hogy az alapul fekvő jogvita magánszemélyek között folyt. Annak érdekében azonban, hogy az irányelv mégis joghatást fejtsen ki az ügyben (anélkül, hogy a közvetlen hatály alapján magát az irányelvet kellene alkalmazni magánszemélyek között), az Európai Bíróság rögzítette, hogy *„a nemzeti bíróságnak saját nemzeti jogát az irányelv szövegének és céljának fényében kell értelmeznie”*[129]. A Bíróság ezt a megállapítást egyrészt a Szerződés 5. (jelenleg 10.) cikkében foglalt kötelezettségből, másrészt a Szerződés 189. (jelenleg 249.) cikkének irányelvre vonatkozó rendelkezéseiből vezette le. E szerződési cikkekből levezethető a tagállamok azon kötelezettsége, hogy az irányelvben meghatározott eredményeket elérjék, és ennek biztosítására minden szükséges intézkedést megtegyenek. A Bíróság szerint ez a kötelezettség *„a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörük keretein belül a*

[127] A téma bővebb kifejtését lásd Claes (2006) 266-278.
[128] C-14/83, von Colson (1984)
[129] Az ítélet 26. pontja.

bíróságokra is vonatkozik".[130] Ebből a tételből következően az irányelvvel összhangban történő értelmezés kötelezettsége nem csak a bíróságokra, hanem a közigazgatási szervekre is kiterjed.[131] Sőt, a nemzeti jogot nem csak az irányelvekkel, hanem egyéb közösségi jogforrásokkal összhangban is kell értelmezni – tehát az elv több az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányából származó következménynél, s a közösségi alkotmányjog egyik alapvető eleme, amely általában a közösségi jog hatékony érvényesülését szolgálja a tagállamokban.

Az Európai Bíróság a későbbiekben rögzítette, hogy az értelmezési kötelezettség nem csak az irányelv átültetésére született nemzeti jogszabályokra áll fenn, hanem a nemzeti jog minden rendelkezésére kiterjed, így akár az irányelv hatályba lépését megelőzően született nemzeti jogra is.[132] Továbbá, a *Marleasing* ítélet[133] alapján az irányelv fényében történő értelmezést magánfelek közötti viszonyban is alkalmaznia kell a bíróságnak, feloldva ezzel a horizontális közvetlen hatály hiányát. Ugyanakkor az értelmezési kötelezettség teljesítése horizontális viszonyokban hátrányos következményekkel járhat az egyik magánfélre, ami némileg ellentmond a Bíróság által az értelmezési kötelezettségre vonatkozóan megállapított korlátok tanának.

Az Európai Bíróság esetjoga alapján a közösségi joggal összhangban történő értelmezés nem vezethet ahhoz, hogy egy magánszemély büntetőjogi felelősségét megalapozza vagy súlyosbítsa.[134] Ezt a korlátozást a jogbiztonság és a visszaható hatály tilalma alapozzák meg. Ez összekapcsolódik a nem megfelelően átültetett irányelvek közvetlen hatályának korlátjával, amely ugyancsak tiltja az egyének büntetőjogi felelősségének súlyosbítását. Az Európai Bíróság esetjoga értelmében a közvetett hatály egy magánszemély nem büntetőjogi felelősségének megállapítását sem eredményezheti[135] – ugyanakkor az lehetséges, hogy az értelmezés eredménye mégis az lesz, hogy a magánszemély helyzete nehezebbé válik, mint a közösségi jognak megfelelő értelmezés nélkül. Tehát az át nem ültetett irányelv fényében történő értelmezés nem vezethet ahhoz, hogy az irányelvben foglalt kötelezettséget rója egy

[130] Ugyanott.
[131] A Bíróság ezt megerősítette például C-218/01, Henkel (2004)
[132] C-106/89, Marleasing (1990); C-71/94–73/94, Eurim-Pharm (1996); C-397/01–403/01, Pfeiffer (2004). Ez utóbbi ítélet 120. pontja: *„Kizárólag magánszemélyek közötti jogvita esetén valamely irányelv által meghatározott kötelezettségek nemzeti jogba való átültetéséhez hozott rendelkezések alkalmazása során a tagállami bíróság a nemzeti jogrend valamennyi szabályát köteles figyelembe venni, és azt minden lehetséges módon köteles úgy értelmezni, hogy az irányelv célját figyelembe véve azzal összhangban álló eredményre jusson."*
[133] C-106/89, Marleasing (1990)
[134] C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen (1987); C-387/02, C-391/02, C-403/02, Berlusconi (2005)
[135] C-168/95, Arcaro (1996)

magánszemélyre, más kedvezőtlen hatása azonban lehet. Az összhangban értelmezés további korlátja, hogy az irányelv átültetési határidejének lejárta előtt nem alkalmazható.[136] Továbbá, csak azt követeli meg a nemzeti bírótól, hogy amennyire lehetséges, a nemzeti jogban biztosított eszközökön keresztül állapítsa meg a nemzeti jogi rendelkezés közösségi jogi célnak megfelelő értelmét, azt azonban nem követeli meg, hogy ez *contra legem* értelmezéshez vezessen.

A közvetett hatály elvének nagy jelentőségű új fejleménye, hogy az Európai Bíróság 2005-ben a *Pupino* ítéletben[137] a III. pillér keretében elfogadott kerethatározatokkal kapcsolatban is megállapította ezt a kötelezettséget. Érvelésében a Bíróság az Európai Unióról szóló Szerződés (EU-Szerződés) 34. cikk (2) bekezdéséből[138] vezette le megállapításait, amely cikket az EK-Szerződés 10. cikkéhez hasonlóan a tagállamok közötti együttműködés alapkövének tekintett a III. pillérben. A cikk szövegét párhuzamban állította az EK Szerződés 249. cikk (3) bekezdésével is, megállapítva, hogy az irányelvre és a kerethatározatra vonatkozó előírások ugyanazok (kivéve a közvetlen hatály kizárását a kerethatározat esetében). Az összhangban történő értelmezés korlátait a kerethatározatokkal kapcsolatban is ugyanúgy kijelölte a Bíróság, mint az irányelvek esetében: nem vezethet *contra legem* értelmezéshez, és nem alapozhat meg vagy súlyosbíthat büntetőjogi felelősséget. A Bíróság felhívta a III. pillérben irányadó előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó cikket is (EU-Szerződés 35. cikk), amelynek hatékonyságát azáltal látta biztosítottnak, ha magánszemélyek felhívhatják a kerethatározatokat nemzeti bíróság előtt, azonban szigorúan csak az azzal összhangban történő értelmezés érdekében. Azt a lehetőséget elvetette a Bíróság, hogy a kerethatározatoknak közvetlen hatályt tulajdonítson, az pedig, hogy elsőbbségük lenne az ütköző nemzeti joggal szemben, nem is merült föl. Mégis, azáltal, hogy a nemzeti bíróságoknak ezentúl tekintettel kell lenniük ezekre a jogforrásokra is a nemzeti jog értelmezése során, a III. pillérben elfogadott kerethatározatok joghatást váltanak ki konkrét jogvitákban, s egyének jogviszonyaira vannak hatással. A II. pillér tekintetében ezzel szemben az uniós jog „alkotmányosodása" még nem jutott el arra a fejlettségi szintre, hogy az annak keretében alkotott jogi aktusoknak az EB a III. pilléres

[136] C-212/04, Adeneler (2006)
[137] C-105/03, Pupino (2005)
[138] A vonatkozó szöveg: „A Tanács az e címben megállapított megfelelő forma és eljárás alkalmazásával intézkedéseket tesz, és előmozdítja az együttműködést, hozzájárulva ezzel az Unió célkitűzéseinek megvalósításához. Ebből a célból a Tanács (…) kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából. A kerethatározatok az elérendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya; …"

kerethatározatokhoz hasonló, a nemzeti jog értelmezésére kiható joghatást tulajdonítson.

1.3. Az elsőbbség elvének hatása a nemzeti bíróság előtti eljárásra

A közösségi jogon alapuló, közvetlenül hatályos rendelkezésből eredő jogosultságok érvényesítését gyakran nemzeti eljárásjogi intézkedések akadályozzák. A közösségi jog hatékony érvényesülése és a hatékony bírói jogvédelem elvei alapján az Európai Bíróság a nemzeti bíróságok felé követelményként támasztja a közösségi jog közvetlen hatályából eredő jogvédelem biztosítását a jogalanyok számára.[139] A nemzeti bíróknak e célból nemzeti eljárási rendelkezések alkalmazásától is el kell tekinteniük. Ezekben az esetekben a félretételi kötelezettség nem teljesen azonos az elsőbbség elve által megkövetelt mellőzési kötelezettséggel, mert az eljárási rendelkezések nem ellentétesek egy konkrét közösségi jogi előírással – azáltal azonban, hogy akadályozzák a közösségi jog hatékony érvényesülését, alkalmazhatatlanná válnak. Így pedig közvetve az elsőbbségből ered ez a követelmény is, hiszen a közösségi jog által biztosított jogosultság nyer érvényesülést a nemzeti jogban meglévő akadályok ellenére.

A közösségi jogon alapuló igények érvényesítésére vonatkozó intézményi és eljárási rendet főszabály szerint a tagállamok maguk alakítják ki, erre vonatkozóan az EK-Szerződés semmilyen iránymutatást nem ad. A tagállamok határozzák meg, hogy mely bíróságok rendelkeznek hatáskörrel a közösségi igények elbírálására (közösségi jogból eredő követelmény, hogy ilyen bíróságok ki legyenek jelölve), és azt is, hogy az elbírálás milyen eljárási szabályok szerint történik. A nemzeti eljárási autonómia – szemben az intézményi autonómiával – nem jelent abszolút önállóságot. A közösségi jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében ugyanis a Közösség belép a nemzeti eljárási jogok területére is, ez a fellépés azonban nem teremt harmonizált szabályokat – csupán minimumkövetelmények meghatározásáról van szó. A közösségi jog érvényesítésére irányuló nemzeti eljárásokkal szemben két alapvető követelményt fogalmaz meg a közösségi jog: egyrészt, az ilyen eljárások feltételei nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló eljárásokénál (egyenértékűség elve); másrészt, a nemzeti eljárásjogi szabályok nem tehetik

[139] C-213/89, Factortame (1990)

lehetetlenné vagy aránytalanul nehézzé a közösségi jog érvényesítését (hatékonyság elve).[140]

Abban az ügyben, ahol a fenti két alapelvet kimondta az Európai Bíróság[141], az alapeljárásban a fél arra hivatkozott, hogy az elsőbbség elve alapján kell félretenni a közösségi jogi igény érvényesítését akadályozó nemzeti eljárásjogi rendelkezést. A Bíróság azonban a nemzeti eljárásjogok és a közösségi jog kapcsolatáról nem az elsőbbség általános elve alapján foglalt állást: rögzítette, hogy ahol nincs eljárásjogra vonatkozó közösségi jogharmonizáció, ott a nemzeti eljárási autonómiának kell érvényesülnie, feltéve, hogy az egyenértékűség és hatékonyság elvei teljesülnek. A nemzeti eljárási autonómia elve mintegy kiegészíti az elsőbbség elvét: a nemzeti eljárási szabály félretételére akkor kerül sor, ha a közösségi jogon alapuló igényt nem lehet érvényesíteni vagy az aránytalanul nagy nehézséggel jár.[142] E szerint tehát a közösségi jog érvényesülését ugyanolyan teljesen és hatékonyan kell biztosítani, mint a nemzeti jogét, illetve minden tagállamban ugyanolyan hatékonyan kell érvényesíteni a közösségi jogot.[143] Annak eldöntése, hogy az adott nemzeti eljárási szabályok e két elvnek megfelelnek-e, már a nemzeti bíróság dolga – és ezt minden egyes esetben külön kell vizsgálni, a konkrét eljárás jellegzetességeire és az adott igazságszolgáltatási rendszer alapelveire figyelemmel.[144]

A fenti általános követelményeken túl azonban a közösségi jog az Európai Bíróság jogértelmező és jogalakító tevékenysége hatására egyre mélyebben hatol be a nemzeti eljárási jogokba. Az Európai Bíróság kezdetben tartotta magát a nemzeti eljárási autonómia elvéhez, és azt hangoztatta, hogy a közösségi jog új jogorvoslatot nem hoz létre a közösségi igények érvényesítése céljából, tehát erre csak a nemzeti jogorvoslatokat lehet igénybe venni[145]. Az idő előrehaladtával azonban úgy tűnik, a közösségi jog hatékony érvényesülésének követelménye, kiegészülve a hatékony bírói jogvédelem elvével, felülkerekedett az eljárási autonómia elvén, és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata nyomán mégiscsak létrejöttek új, közösségi jogon alapuló jogorvoslati eszközök a közösségi jog megfelelő alkalmazásának kikényszerítésére.

[140] Ezeket az általános feltételeket az Európai Bíróság a *Rewe* ítéletben határozta meg [C-33/76, Rewe (1976) 5. pont], majd számos alkalommal megerősítette, például: C-45/76, Comet (1976)
[141] C-33/76, Rewe (1976)
[142] Hoskins (1996) 365-366.
[143] A közösségi jogon alapuló igények érvényesítését tárgyaló bőséges irodalomból lásd Tridimas (2000); Blutman (2004) 274-303.; Lenaerts–Arts–Maselis (2006) 85-121.; Craig–de Búrca (2008) 305-343.
[144] C-430/93–431/93, Van Schijndel (1995)
[145] C-158/80, Rewe-Handelsgesellschaft (1981). Ezt nevezi a szakirodalom a „no new remedy" szabályának.

Ezek közül a legeredetibb a tagállamokkal szembeni kártérítés lehetősége a közösségi jog nem megfelelő végrehajtásával okozott kárért.[146] Ezen felül tulajdonképpen új jogorvoslatnak tekinthető az ideiglenes intézkedés biztosítása[147] is, a bírósági felülvizsgálat[148], a közösségi joggal ellentétesen beszedett díjak visszafizetésének kötelezettsége[149] vagy a kártérítés olyan esetekben, amikor azt a nemzeti jog szerint nem lehet követelni.[150] A közösségi jog tehát a nemzeti bíróságok számára előírja azt a kötelezettséget, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülését, illetve az egyének hatékony jogvédelmét biztosítsák, főszabály szerint az irányadó nemzeti eljárási szabályok alapján – az Európai Bíróság azonban, úgy tűnik, egyre szorosabb iránymutatást ad arra vonatkozóan, hogy egy konkrét esetben mi lenne a hatékony jogorvoslat, így a nemzeti eljárási autonómia korlátozottá válik.

A tagállami bíróságoknak eljárásuk során számos olyan kötelezettségnek kell eleget tenniük, amely a közösségi jog nemzeti jogrendszerbe való beszüremléséből ered. A fentebb tárgyalt félretételi és értelmezési kötelezettségek a közösségi jogrendszer sajátos természetéből erednek, a leggyakrabban ezeket említi az irodalom az elsőbbség elvéből eredő követelményekként. Ugyanakkor a nemzeti bíró közösségi jogból eredő feladatai nem merülnek ki a fentiekben. A nemzeti bíróság legnyilvánvalóbb kötelezettségeként adódik, hogy abban az esetben, ha egy magánszemély közösségi jog által biztosított joga érvényesítése iránt hozzá fordul, állapítsa meg, hogy az adott jogosultság valóban létezik-e (azaz a hivatkozott jogi rendelkezésnek van-e közvetlen hatálya), és ha igen, biztosítsa az adott jogosultság hatékony védelmét. A nemzeti bíróságoknak tisztában kell lenniük azzal, hogy az általuk tárgyalt ügy felvet-e közösségi jogi kérdést. Figyelemmel kell kísérniük az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát, és a közösségi jogot a Bíróság értelmezésének megfelelően kell alkalmazniuk. Amennyiben kételyük merül föl az alkalmazandó közösségi jogi rendelkezés értelmét illetően, előzetes döntést kell kérniük az Európai Bíróságtól.[151]

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a nemzeti bíróságoknak adott esetben az is kötelezettségük lehet, hogy akár az elsődleges, akár a másodlagos

[146] C-6/90 és C-9/90, Francovich (1991); C-46/93 és C-48/93, Brasserie du Pêcheur (1996)
[147] C-213/89, Factortame (1990)
[148] C-222/86, Heylens (1987)
[149] C-199/82, San Giorgio (1983)
[150] C-453/99, Courage (2001). Ezekről lásd Craig–de Búrca (2008) 328.
[151] Blutman (2003); Szalayné (2004).

közösségi jogot hivatalból, a felek kifejezett kérelme hiányában is alkalmazzák.[152] Ez annak biztosítására is szolgál, hogy az eljáró nemzeti bírónak lehetőséget teremtsen előzetes döntéskérésre. A hivatalbóli jogalkalmazás azonban nem általános érvényű kötelezettség – minden egyes esetben külön mérlegelés alapján, az eset sajátosságaira tekintettel alkalmazható. Megítélése nem független a nemzeti eljárásjogi alapelvektől, ha ezek érvényesítése nem ellentétes a közösségi joggal. Amennyiben a nemzeti jog alapján a nemzeti bíró a hazai jogot hivatalból köteles figyelembe venni, ugyanez a kötelezettsége (az egyenértékűség elve alapján) a közösségi jog tekintetében is fennáll. Ugyanakkor, amennyiben a hivatalból történő jogalkalmazásra a nemzeti jog alapján mérlegelési jogkörében lehetősége van, a közösségi jogot is mérlegelés alapján veheti figyelembe a felek kérelme nélkül. A nemzeti bíróságnak azonban mindig szem előtt kell tartania, hogy azokat az eljárásjogi korlátokat, amelyek adott esetben akadályozzák a közösségi jog hatékony érvényesülését, milyen követelmények teszik indokolttá a nemzeti jogban. Önmagában az, hogy egy eljárásjogi rendelkezés akadályozza a közösségi jog érvényesülését, nem elég ahhoz, hogy azt a bíróság félretegye: mérlegelnie kell, hogy a szabály fenntartását indokolja-e valamilyen igazságszolgáltatási alapelv, például a jogbiztonság elve. A hatékony és egyenrangú jogorvoslatok elve mindig mérlegelést igényel a jogrendszer egészét figyelembe véve, és nem követeli meg a közösségi jogosultságok indokolatlan előnyben részesítését. A bíróságok azon feladata, hogy a közösségi jogot akkor is alkalmazzák, ha arra a felek nem hivatkoztak, csak abban az esetben érvényesül, ha a közösségi jog hatékony érvényesülése a konkrét eljárási szabályok miatt másképp nem biztosítható. Ha a hivatalbóli jogalkalmazással a nemzeti bíró kitágítaná a jogvita kereteit, s így a felek nem lennének többé az eljárás teljes körű urai, ha ezzel sérülne a kérelemhez kötöttség elve, akkor erre nem kerülhet sor.[153] Nem veheti hivatalból figyelembe a közösségi jogot a nemzeti bíró akkor sem, ha ezzel sérülne az az eljárásjogi alapelv, mely szerint a keresetindítással a felperes nem kerülhet hátrányosabb helyzetbe, mint ha nem indította volna meg az eljárást. Tehát a közösségi jogot hivatalból nem lehet a felperes hátrányára figyelembe venni.[154]

[152] Az Európai Bíróság ezidáig csak polgári ügyekben eljáró bíróságokkal kapcsolatban nyilatkozott: C-312/93, Peterbroeck (1995); C-430/93–431/93, Van Schijndel (1995)
[153] C-430/93–431/93, Van Schijndel (1995)
[154] C-455/06, Heemskerk (2008)

2. A jogalkotóra vonatkozó kötelezettségek

A *Simmenthal* ítélet a jogalkotásra vonatkozó követelményt is levezetett a közösségi jog közvetlen alkalmazhatóságából és elsőbbségéből: *„A közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai […] – mivel e rendelkezések és jogi aktusok szerves részét képezik a tagállamok területén alkalmazandó jogrendszernek, és ez utóbbi keretében elsőbbséget élveznek – […] megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását. Annak elismerése ugyanis, hogy azok a nemzeti jogalkotási aktusok, amelyek jogtalanul behatolnak a Közösség jogalkotói hatásköre alá tartozó területre vagy más módon összeegyeztethetetlenek a közösségi jog rendelkezéseivel, bármiféle jogi hatással rendelkeznének, a tagállamok által a Szerződés értelmében feltétel nélkül és visszavonhatatlanul vállalt kötelezettségek tényleges jellegének tagadását jelentené, és ezáltal a Közösség alapjait kérdőjelezné meg.”*[155]

A Bíróság már a *Simmenthal* ítéletet megelőzően[156] megállapította, hogy azon személyek számára, akiknek a közösségi jog egyéni jogot biztosít, jogbizonytalanságot eredményez, ha a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogi rendelkezés még hatályban van.[157] Ezt a követelményt a közvetlen alkalmazhatóság és az elsőbbség elveinek összekapcsolásából eredő, a közösségi joggal ütköző nemzeti jogi szabály mellőzésének kötelezettségéből vezette le. Tehát a nemzeti jogalkotás számára azt a kötelezettséget is megalapozottnak tekinthetjük, miszerint a nemzeti jog közösségi joggal való ütközését mihamarabb meg kell szüntetni. Tulajdonképpen ebből a kötelezettségből is erednek azok az eljárások, amelyekben a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem tett eleget egy kötelezettségszegési eljárásban hozott ítéletének, és nem módosította vagy helyezte hatályon kívül a közösségi jogba ütközőnek nyilvánított nemzeti jogszabályt.[158] Egy ilyen eljárás lényege az, hogy rábírja a tagállamot az ütközés

[155] Az ítélet 17. és 18. pontja.
[156] C-167/73, Bizottság v. Franciaország (1974)
[157] A Bíróság az adott ügyben Franciaország közösségi jogsértését állapította meg, amennyiben a hatályban tartott nemzeti rendelkezésekből eredő jogbizonytalanság akadályozta a munkavállalók szabad mozgását.
[158] Például már egy 1972-es ítéletben a Bíróság megállapította Olaszország közösségi jogsértését egy korábbi eljárásban jogellenesnek nyilvánított olasz rendelkezés hatályon kívül helyezésének elmaradása miatt. Olaszország hiába hivatkozott arra, hogy az eltelt időben (1968 decemberétől 1971 júliusáig) az alkotmányos szabályok betartásával nem volt lehetősége hatályon kívül helyezni a szóban forgó

megszüntetésére, amely elvben nem akadályozza a közösségi jog érvényesülését, hiszen az elsőbbség alapján az nyer alkalmazást az ütköző nemzeti joggal szemben – a valóságban azonban tisztázatlan és bizonytalan helyzetet teremt az egyéni jogok birtokosai számára.

Ahogyan azt fentebb jeleztem, az elsőbbség (a közösségi joggal való ütközés) nem teszi semmissé az adott nemzeti jogi rendelkezést – a megsemmisítésre vagy hatályon kívül helyezésre továbbra is a nemzeti jogi szabályok az irányadóak. A jogalkotásra vonatkozó kötelezettségek tehát kétirányúak: egyrészt, a már hatályos közösségi jogi rendelkezésekkel ellentétes tartalmú nemzeti jogszabály nem fogadható el, másrészt a korábban keletkezett nemzeti normát el kell tüntetni a jogrendszerből, akár módosítással, akár hatályon kívül helyezéssel. Ez az eredmény elérhető alkotmánybírósági megsemmisítésen keresztül is. Az ilyen eljárásokra természetesen a nemzeti jog szabályai szerint kerül sor, azonban a jogbiztonság érdekében ésszerű időn belül, a lehető leghamarabb kell véghezvinni.[159]

Az a követelmény, miszerint a tagállamok nem fogadhatnak el olyan jogi aktust, amely ellentétes valamely közösségi jogi előírással, szorosan összekapcsolódik az előfoglalás elvével. Az előfoglalás vagy *pre-emption* koncepciója az amerikai jogelméletből került át a közösségi jogi színtérre, tehát az elsőbbséghez hasonlóan egy föderális berendezkedésű államban érvényesülő elv közösségi jogrendre vetítéséről van szó. Az előfoglalás elve azt jelenti, hogy amennyiben a Közösségnek van hatásköre egy adott szabályozási tárgykörben a jogalkotásra, a tagállamok abban a tárgykörben nem alkothatnak jogot. A koncepció lényegében a tagállamok és a Közösség közötti hatáskörmegosztás egyik vezérelve.

A közösségi jogelméletben nem egységesek az álláspontok az előfoglalás elvét és annak elsőbbséggel való kapcsolatát érintően. Egyes szerzők[160] az előfoglalást a jogalkotási hatáskörök meghatározására szolgáló eszköznek tekintik: amennyiben konfliktus merül fel egy közösségi és egy tagállami hatáskör között (vagyis nem világos, hogy a hatáskört ki birtokolja), az előfoglalás elve alapján kell rendezni a konfliktust, és ha a közösségi hatáskör előfoglalásának feltételei fennállnak, annak kell

---

rendelkezést, a Bíróság szerint ez akadályozta a közösségi jog hatékony érvényesülését. C-48/71, Bizottság v. Olaszország (1972)

[159] A tagállamok közül egyedül Ciprus az, ahol az alkotmány kifejezetten rögzíti, hogy az uniós kötelezettségvállalásokkal ellentétesen nem fogadható el jogi aktus. Így Cipruson az uniós joggal ellentétes jogalkotás érvénytelenséget eredményez, de nem az uniós jog, hanem az alkotmány erejénél fogva. Lásd a ciprusi alkotmány 179. cikkét a 2006-os alkotmánymódosítást követően.

[160] Weiler (1981) 267-306.; Weatherill (1995) 135-183.

elsőbbséget biztosítani. Ez azonban nem a klasszikus elsőbbség alkalmazása, mert konkrét normaütközési vizsgálatot nem igényel. Ezzel szemben más szerzők[161] az elsőbbség és az előfoglalás szorosabb összekapcsolását hangoztatják: ezen elmélet szerint mindkét elv normakonfliktust (tehát nem hatásköri konfliktust) feloldó szabály, ahol az előfoglalás mutatja meg, hogy van-e ütközés a nemzeti jog és a közösségi jog között, s az elsőbbség határozza meg a módot, ahogyan az ütközést fel kell oldani. Tehát az elsőbbség csak akkor lép működésbe, ha megállapítást nyer, hogy előfoglalási helyzetről van szó. Az előbbi felfogás szerint az előfoglalt hatáskörben elfogadott nemzeti jogi aktusok érvénytelenek lesznek, míg az utóbbi elmélet csak az elsőbbségből eredő jogkövetkezménnyel számol, azaz az ütköző rendelkezés alkalmazhatatlanságával.

Számos esetben maguk a másodlagos közösségi jogforrások zárják ki a tagállami jogalkotást egyes területeken (a szakirodalom ezt az esetet nevezi kifejezett előfoglalásnak). Nagyon gyakran azonban burkolt előfoglalásról van szó, mely esetben csak bírói értelmezés útján állapítható meg, hogy egy adott tárgykörben a közösségi jognak előfoglaló hatása van-e, mert ez *expressis verbis* nem szerepel a szabályozó aktusokban. Az Európai Bíróság esetjoga alapján ez három esetben állapítható meg: 1. ha a közösségi jogalkotás „kimerítő" vagy „teljes rendszert alkot" (terület-előfoglalás); 2. ha a nemzeti jogi rendelkezés konkrétan ütközik a közösségi jog előírásával (szabály-előfoglalás); 3. ha egy nemzeti jogi rendelkezés akadályozza valamely közösségi célkitűzés érvényesülését vagy a közösségi jog megfelelő működését (akadály-előfoglalás).[162] Az első esetben a Közösség jogalkotása kizárólagos hatáskört eredményez, ahol a tagállamoknak nincs többé jogalkotási kompetenciájuk. A másik két esetben azonban lehet szó párhuzamos (vagy versenyző) hatáskörökről, ezen belül azonban felülvizsgálható a valamely közösségi jogi szabállyal vagy közösségi célkitűzéssel ellentétes nemzeti jogalkotás. Az Európai Bíróság nagyon kevés iránymutatást adott eddig az előfoglalás elvének működéséről, ezért sem egységesek a jogirodalmi álláspontok.

Elméletileg a nemzeti jogalkotás közösségi jogi szempontú felülvizsgálatának alapja lehet az is, hogy a tagállamnak volt-e hatásköre egy adott tárgykörben jogot alkotni. Amennyiben a tagállam olyan hatáskörben fogad el jogi aktust, amelyet átruházott a Közösségre, az aktust meg kell semmisíteni. Az Európai Bíróság és a

[161] Waelbroeck (1982); Schütze (2006) 1023-1048.
[162] C-218/85, CERAFEL (1986)

nemzeti jogalkotás felülvizsgálatára jogosult bíróságok számára viszont nem azonos az ilyen felülvizsgálat alapja: az Európai Bíróság magának tartja fenn a jogot, hogy meghatározza a közösségi hatáskörök terjedelmét – ugyanakkor a nemzeti alkotmánybíróságok a hatáskörök átruházását lehetővé tévő alkotmányos rendelkezés értelmezése során állapítják meg, hogy a tagállam bír-e kompetenciával. Ezen a területen is elengedhetetlen követelmény, hogy az EB és a tagállami bíróságok legyenek tekintettel egymás döntéseire.

Az I. Rész összegzése

Az I. Részben az elsőbbség koncepciójának európai dimenzióját tekintettem át, amely nélkül a tagállami dimenzió (a következő fejezetek témája) értelmezhetetlen lenne. Az elsőbbség és a közvetlen hatály, illetve ehhez kapcsolódóan az ütköző nemzeti jogszabály mellőzése, az összhangban értelmezés, az előfoglalás és egyéb doktrínák az európai alkotmányosság tartalmát adják ki. Érvényesülésük vizsgálatából körvonalazódhat a tagállami alkotmánybíróságok elsőbbségi elvhez való viszonyulása.

Az Európai Bíróság esetjoga nyilvánvalóan befolyásolja a tagállami alkotmánybíróságok elsőbbség-felfogását – ugyanakkor a tagállami kontextusnak is nagy befolyása volt az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának alakulására. A *Van Gend en Loos* ítélet alapjául szolgáló ügy Hollandiában merült fel, abban a tagállamban, amelynek jogrendszere talán a legnyitottabb a nemzetközi jog felé az összes tagállam közül. Más tagállamból talán soha nem érkezett volna olyan előzetes kérdés az Európai Bírósághoz, amely lehetőséget adott volna a közvetlen hatály, majd ahhoz kapcsolódóan az elsőbbség elvének kimondására.

Ugyanilyen nagy szerepe volt a mögöttes tagállami kontextusnak a *Costa* ítélet esetében. Az elsőbbség lehetősége nagyon bizonytalan volt az eljáró olasz bíró számára, aki nem tudta eldönteni, hogy van-e az ügynek közösségi jogi vetülete, ezért fordult oda egy időben az Európai Bírósághoz és az olasz alkotmánybírósághoz is. Az olasz alkotmánybíróság és az Európai Bíróság ítélete éles ellentmondásban volt egymással: az alkotmánybíróság kizárta azt a lehetőséget, hogy a később alkotott olasz törvénnyel szemben az EGK-Szerződés érvényesülhet, az Európai Bíróság számára azonban ez a közösségi jog egységessége és hatékonysága szempontjából megkérdőjelezhetetlen szükségszerűségként tűnt fel.

A *Costa* ügyben tapasztalt, eltérő európai és tagállami viszonyulás újra megjelenik majd az *Internationale Handelsgesellschaft* ügy németországi utóéletében. A tagállami alkotmánybíróságok számára nyilvánvalóan ez az Európai Bírósági ítélet veti fel a legtöbb problémát, hiszen azt a követelményt fogalmazza meg a tagállami alkotmánybíróságok felé, hogy adott esetben a nemzeti alkotmány rendelkezését is félre kell tenniük, ha az ellentétes a közösségi joggal. Innen indult az a folyamat, amelynek eredményeként, a hetvenes évek nagy ítéleteiben a tagállami alkotmánybíróságok rögzítették, hogy egyes alapvető alkotmányos rendelkezésekkel szemben a közösségi jog nem érvényesülhet. Ezen alkotmányos fenntartások feltérképezése köré épül a II. Rész.

II. RÉSZ

AZ ELSŐBBSÉG EGYES TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGAINAK FELFOGÁSÁBAN

A *Costa* v. *ENEL* ítéletre az olasz alkotmánybíróság által adott (tagadó) válasz jól szemlélteti, hogy a közösségi jog elsőbbségének alkalmazása a nemzeti jogrendszerekben már a kezdet kezdetétől alkotmányos jelentőségű problémákat vetett fel. Ezekkel a problémákkal azonban a nemzeti jogrendszerek és bíróságok közvetlenül csak 1970-ben, az *I.H.* ítélet nyomán szembesültek, amikor az Európai Bíróság megerősítette, hogy az elsőbbség elvét valóban úgy kell értelmezni, ahogyan az a *Costa* ítéletből is kitűnt, de hihetetlennek látszott: azaz a nemzeti alkotmányos rendelkezésekkel szemben is. Az Európai Bíróság ítélete, amelyben *expressis verbis* rögzítette az alkotmánnyal szembeni elsőbbséget, arra késztette a tagállami alkotmánybíróságokat, hogy a nemzeti alkotmányok védelmezőiként nyilatkozzanak az elv ilyen tartalmú alkalmazhatóságáról. A hetvenes években a tagállami alkotmánybíróságok módot találtak arra, hogy kifejtsék álláspontjukat a közösségi jog nemzeti jogrendszerben elfoglalt helyét illetően, és ezzel összefüggésben nyilatkozzanak az alkotmánnyal szembeni elsőbbség érvényesüléséről. Elsőként a belga, majd az olasz és a német alkotmánybíróság hozta meg nagy jelentőségű határozatát ebben a kérdésben. A francia alkotmánytanács 1975-ös ítéletével az elsőbbség érvényesítését a rendes bíróságokra bízta, ám később, az integrációs alapszerződések módosításait érintő alkotmányossági kontroll során maga is állást foglalt az elsőbbség korlátait érintően. A határozatok közelebbi vizsgálatából kitűnik, hogy az egyes alkotmánybíróságok a nemzeti jogi sajátosságoknak köszönhetően, eltérő jogi alapvetésektől indulva más-más elemekkel töltötték meg az elsőbbségi koncepciót.

A hetvenes évek nagy jelentőségű határozatai a nemzeti alkotmánybíróságok közösségi joggal kapcsolatos gyakorlatának kiindulópontjai voltak – az ítélkezési gyakorlat azonban nem torpant meg az ott kifejtett állásfoglalásoknál. Az európai integráció fejlődésével és az idő múlásával az alkotmánybíróságok szembesültek a közösségi jog különleges státusával, és ehhez alakították álláspontjukat. A közösségi

jogot elválasztották nemzetközi jogi eredetétől, és elismerték egységes érvényesülésének fontosságát. Több nemzeti alkotmányba bekerültek kifejezetten az Európai Közösségben (Unióban) való részvételre felhatalmazást adó cikkek. A hetvenes évektől napjainkig ívelő alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat minden tagállamban fejlődést mutat, amely fejlődés tetten érhető az elsőbbség érvényesüléséről való állásfoglalásban is. Az ítélkezési gyakorlat fejlődése azonban nem csak a tagállami bíróságok esetében figyelhető meg: a nemzeti alkotmánybíróságok nagy ítéletei hatással voltak az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára is. Az olasz, majd a német alkotmánybíróság alapjogok védelméhez kapcsolódó fenntartásai arra ösztönözték az Európai Bíróságot, hogy kiemelkedő jelentőséget tulajdonítson az alapvető jogok közösségi szintű védelmének. Ennek a hatásnak is köszönhető az 1969-ben (még a nemzeti alkotmánybíróságok eszmélését megelőzően) csírájában megjelenő alapjogi ítélkezési gyakorlat továbbfejlesztése, elmélyítése.

Az alapító tagállamok alkotmánybíróságainak elsőbbségi elvhez való viszonyulását alapvetően meghatározta a nemzeti szuverenitás klasszikus, a nemzeti alkotmányjogban ma is központi helyet elfoglaló koncepciója. Tagállami alkotmányjogi nézőpontból az európai integrációban való részvétel nem változtat azon, hogy a tagállam továbbra is teljes szuverenitással rendelkezik. Az, hogy egyes, a szuverenitás körébe tartozó hatáskörök gyakorlását az Európai Uniónak átengedi, nem változtat azon, hogy a nemzeti szuverenitás lényegét érintő, alapvető alkotmányos kérdésekről továbbra is a tagállam dönt. Ilyen alapvető alkotmányos kérdés az, hogy milyen viszony áll fenn a nemzeti alkotmány és a közösségi jog között, illetve ezek konfliktusa esetén melyik nyer alkalmazást.

Az alkotmány és a közösségi jog viszonyára vonatkozóan az alapító tagállamok alkotmányai nem tartalmaznak kifejezett rendelkezéseket, így az erre vonatkozó kérdés megválaszolása az alkotmánybíróságok feladata. Azok a tagállamok, amelyekben a szuverenitás koncepciója hagyományosan erős, nem tartják az alkotmányos berendezkedéssel összeegyeztethetőnek a közösségi jog nemzeti alkotmánnyal szembeni korlátlan elsőbbségét. A német, az olasz, a francia és a belga alkotmánybíróság több évtizedes ítélkezési gyakorlat eredményeként saját nemzeti alkotmánya alapján körülhatárolta azokat az alapvető alkotmányos elveket, amelyekkel szemben a közösségi jog nem nyerhet érvényesülést. Hollandia ugyanakkor arra szolgál példaként, hogy a nemzetközi joggal szembeni nyitottság és a nemzeti szuverenitás koncepciójának háttérbe szorulása milyen eltérő viszonyulást eredményezhet a

közösségi jog irányában. Mára különböző elsőbbségi koncepciók alakultak ki ezekben a tagállamokban, melyekből a később csatlakozott tagállamok alkotmánybíróságai számos elemet átvettek úgy, hogy azokat saját alkotmányos berendezkedésüknek megfelelően alkalmazták.

A II. Rész áttekinti az alapító tagállamok[163] (IV. fejezet) és két 2004-ben csatlakozott tagállam (V. fejezet) alkotmánybíróságainak elsőbbséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát, megállapítva, hogy az adott alkotmánybíróság milyen elsőbbségi koncepciót alakított ki e gyakorlat eredményeképpen.[164] Mivel az elsőbbség hatókörének körülhatárolása mindig az adott tagállam jogi sajátosságainak függvénye, a bevezetőkben kitérek arra, hogy az adott tagállam hogyan viszonyul a nemzetközi joghoz, milyen alkotmányos rendelkezés vonatkozik az európai integrációban való részvételre, illetve hogy az alkotmánybíróság milyen hatáskörökkel bír. Igyekszem nagy hangsúlyt fektetni az elsőbbségi koncepciót érintő újabb fejleményekre, röviden kitérek továbbá a rendes bíróságok gyakorlatára is, különösen ami a felsőbíróságokat illeti.

Az egyes tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatának elemzése időrendi sorrendben történik, annak megfelelően, hogy az adott alkotmánybíróság mikor foglalkozott első ízben az elsőbbségi elv érvényesülésével. Így elsőként a német alkotmánybíróság (1971, *Lütticke* ítélet), majd a francia alkotmánytanács (1975. január, *abortusz-ítélet*) és az olasz alkotmánybíróság (1975. november, *I.c.I.c.* ítélet) gyakorlatának elemzésére kerül sor. Ezt követően foglalkozom a Belgiumban kialakult gyakorlattal, ugyanis az alkotmánybíráskodás intézménye itt csak 1980-ban jelent meg. Hollandia példáját elkülönítetten kezelem, hiszen ahogy arról fentebb volt szó, helyzete kivételes a tagállamok között. Ezzel érdekes kontraszt rajzolódik ki az erős szuverenista álláspontot képviselő tagállamok és a nemzetközi jog felé sokkal nyitottabb Hollandia bírósági gyakorlata között.[165]

---

[163] Mint a bevezetőben jeleztem, Luxemburg 1996-ban alakult alkotmánybíróságának gyakorlatát nem veszem bele a vizsgálatba, mert álláspontom szerint sem az Európai Bíróság, sem más tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatára nem volt olyan jelentős hatással, mint a másik öt tagállam ítélkezési gyakorlata.

[164] Sajnos több tagállam alkotmánybíróságának viszonyulására e dolgozat keretében nem áll módomban kitérni. Lásd ezekről összefoglalóan Lenaerts–Van Nuffel (2005) 679-700.; Rideau (2006) 1013-1256. és az ott hivatkozott munkákat.

[165] A sorrend eltérően alakulna, ha az időrendiség alapjául nem az alkotmánybíróságok, hanem a felsőbíróságok elsőbbséggel kapcsolatos első ítéletének megjelenését tekinteném. Ebben az esetben a következő sorrend állna fel: holland Legfelső Bíróság (1962, *Bosch* ítélet), német Szövetségi Pénzügyi Bíróság (1969, *Lütticke* ítélet), belga Legfelső Bíróság (1971, *Le Ski* ítélet), olasz Semmítőszék (1972, *Nesci* ítélet), francia Semmítőszék (1975, *Société Cafés Jacques Vabre* ítélet).

IV. fejezet

Az alapító tagállamok alkotmánybíróságainak viszonyulása a közösségi jog elsőbbségéhez

1. Németország: német alkotmányos alapjogokat sértő és *ultra vires* közösségi jogi aktusok elsőbbségének kizárása

A német *Bundesverfassungsgericht* (Szövetségi Alkotmánybíróság) gyakorlatának volt talán a legnagyobb szerepe a közösségi jog alakításában.[166] Nagy jelentőségű ítéletei nem csak az Európai Bíróság gyakorlatára voltak hatással, de más tagállamok alkotmánybíróságai is hasonló álláspontra helyezkedtek a közösségi jog elsőbbségének megítélésével kapcsolatban.

A *Bundesverfassungsgericht* Európa legszélesebb hatáskörű alkotmánybírósága, mely az 1949-es alkotmány (Alaptörvény) rendelkezései alapján, 1951-ben alakult.[167] A törvényalkotás aktusainak előzetes és utólagos, absztrakt és konkrét alkotmányossági kontrollját is végzi, továbbá Németország szövetségi államberendezkedéséből adódóan a Szövetség és a tartományok hatásköri vitáinak rendezési fóruma is. Utólagos, konkrét alkotmányossági kontrollt bármely német bíróság kezdeményezhet az előtte folyó eljárásban az alkalmazandó törvény ellen.[168] Utólagos absztrakt normakontrollt a Szövetségi kormány, a tartományi kormányok vagy a Szövetségi Gyűlés *(Bundestag)* kezdeményezhet.[169] A *Bundesverfassungsgerichtnek* hagyományosan erős az alapjogok védelméhez kapcsolódó funkciója. Így hatáskörébe tartozik az alkotmányjogi panaszok elbírálása, amelyet bárki előterjeszthet, amennyiben úgy véli, hogy egy közhatalmat gyakorló szerv (hatósági vagy bírósági aktuson keresztül) megsértette valamely Alaptörvényben biztosított alapvető jogát.[170] Ilyen eljárásban a *Bundesverfassungsgericht* csak az alapjogokkal való összeegyeztethetőséget vizsgálhatja, azon belül viszont túlléphet az indítványban foglaltakon. Az alkotmányjogi

[166] *Berke Barna* ennek jeleként megjegyzi, hogy a *Maastricht* ítélet indoklását a Közösség minden hivatalos nyelvre lefordíttatta. Berke (1996) 23. A más tagállami alkotmánybíróságokra és az Európai Bíróságra gyakorolt hatásról lásd Baquero Cruz (2008).
[167] Legény (2006) 225. A Szövetségi Alkotmánybíróság mellett (egyetlen kivétellel) a tartományokban is működik alkotmánybíróság.
[168] Alaptörvény 100. cikk (1) bekezdése szerint.
[169] Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 2. pontja szerint.
[170] Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 4a. pontja szerint.

panaszok elbírálása teszi ki eljárásainak legnagyobb hányadát[171], ami azt mutatja, hogy a *Bundesverfassungsgericht* legalapvetőbb feladata az alapjogi bíráskodás Németországban. Az alapjogvédő funkciót erősíti, hogy a törvények konkrét alkotmányossági felülvizsgálata során azt is figyelembe veszi, hogy a törvény az alapjogoknak megfelel-e.[172] A közösségi jog alkalmazásával kapcsolatos állásfoglalásra a *Bundesverfassungsgerichtnek* alkotmányjogi panasz alapján éppúgy, mint bírósági megkeresés során volt lehetősége.

Az 1949-ben elfogadott Alaptörvény nyilvánvalóan azon szándék jegyében született, hogy megnyugvást hozzon a II. világháborúban való részvétel sérelmeire, és leszámoljon a fasizmus örökségével. Ezért már preambulumában nevesíti a Szövetség azon célját, hogy „mint az egyesült Európa egyenjogú tagja a világbékét szolgálja". Mindemellett viszonylag részletesen szabályozza a nemzetközi jog és a német jog viszonyát (amelyen kezdetben a közösségi jog megítélése is alapult), és a Maastrichti Szerződés ratifikációjához szükséges alkotmánymódosítás óta tartalmaz egy olyan klauzulát is, amely részletesen rendelkezik az Európai Unióban való tagság feltételeiről. Az EGK-ban való részvételhez szükséges eredeti alkotmányos felhatalmazást az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése adta, miszerint „*A* Szövetség törvény útján felségjogokat államközi intézményekre ruházhat át." Az Alaptörvény a nemzetközi jog német jogban való érvényesülését mérsékelten dualista nézőpont alapján teszi lehetővé: megköveteli a nemzetközi kötelezettségvállalások jogi aktussal történő beemelését a német jogba, ugyanakkor előírja, hogy „a nemzetközi jog általános szabályai a szövetségi jog részét képezik", és „megelőzik a törvényeket és a szövetségi terület lakosai számára közvetlenül állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket."[173] A nemzetközi jogi rendelkezések így az alkotmány erejénél fogva a belső jog részét képezik, amelyek közvetlen hatállyal is bírnak, és a német törvényekkel szemben elsőbbségük van – az alaptörvényi rendelkezésekkel szemben azonban nem, hiszen erre

[171] A *Bundesverfassungsgericht* 1951 és 2008 között 167.049 alkotmányjogi panaszt bírált el, ami az összes határozat 96,43 %-át teszi ki. Igaz, a panaszoknak csak 2,5 %-a volt sikeres. Lásd a *Bundesverfassungsgericht* 2008-as éves jelentésében:
http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2008/A-I-1.html

[172] A német Alaptörvény elkötelezettségét az alapvető jogok és a jogállamiság védelme irányában a megváltoztathatatlan alaptörvényi rendelkezések léte is jelzi. Az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az Alaptörvény azon rendelkezései, amelyek a szövetségi államformára, a tartományok törvényhozásban való részvételére, az alapvető jogok védelmére, a demokratikus és szociális államra és a népszuverenitásra vonatkoznak, nem módosíthatóak.

[173] Alaptörvény 25. cikk.

az Alaptörvény nem ad felhatalmazást. A német Alaptörvény a szintén dualista szempontot érvényesítő Olaszországhoz képest igen eltérően teszi lehetővé a nemzetközi jog érvényesülését az ország területén: rendelkezései a monista szempontú holland és francia alkotmány rendelkezéseire emlékeztetnek. A *Bundesverfassungsgericht* azonban, a dualista nézőponthoz hűen, nagy hangsúlyt fektet a Római Szerződést ratifikáló törvényre[174], és a közösségi jog németországi alkalmazhatóságának forrásaként utal rá.

A Maastrichti Szerződés ratifikációját megelőző alkotmánymódosítás során az alkotmányba beemelt 23. cikk[175] a preambulum fenti célkitűzésére visszautalva az egyesült Európa megvalósításának céljából ad felhatalmazást az Európai Unióban való részvételre, amennyiben azt olyan alapvető alkotmányos értékek szerint lehet alakítani, mint a demokrácia vagy a jogállamiság elve, illetve a német Alaptörvényéhez hasonló szintű alapjogi védelem. A német Európa-klauzula kifejezetten rögzíti, hogy az Unióban való részvétel soha nem eredményezheti az Alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezéseinek módosítását. Ezek az EU-val szemben alkotmányi szinten rögzített követelmények azok, amelyek a *Bundesverfassungsgericht* ítélkezési gyakorlatát is meghatározzák a közösségi jog németországi alkalmazásával kapcsolatban – a cikk tartalmának kialakítását alapvetően befolyásolta a *Bundesverfassungsgericht* ítélkezési gyakorlata. A 23. cikk az általános felhatalmazás mellett rögzíti az uniós ügyekben a Szövetség és a tartományok közötti hatáskörmegosztás és együttműködés alapvető szabályait is.[176]

1.1. A közvetlen hatály és az elsőbbség elismerése

A *Bundesverfassungsgericht* közösségi joghoz való viszonyulása szembetűnő változásokon ment keresztül. Érdekes módon gyakorlata a közösségi jog természetének

[174] 1957. július 27-i törvény (BGBl. II, p. 753)

[175] A cikk (1) bekezdésének szövege: „A Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához hozzájárul az Európai Unió létrehozásán keresztül, melyet a demokratikus, a jogállami, a társadalmi és a föderatív alapelvek, valamint a szubszidiaritás elve köteleznek és az ezen alaptörvény által biztosított jogvédelemhez lényegében hasonló jogvédelmet biztosít. A Szövetség ehhez a Szövetségi Tanács által jóváhagyott törvényen keresztül felségjogokat ruházhat át. Az Európai Unió alapítása, szerződéses alapjainak megváltoztatása, valamint olyan hasonló szabályok vonatkozásában, melyek ezen alaptörvény tartalmát megváltoztatják vagy kiegészítik, illetve ilyen módosításokat vagy kiegészítéseket lehetővé tesznek, a 79. cikk (2) és (3) bekezdése érvényes."

[176] Ezeknek a rendelkezéseknek is a *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatában lelhetőek fel a gyökerei, például BVerfGE 92, 203, 2 BvG 1/89, ahol egy irányelv alkotmányosságával kapcsolatban a *Bundesverfassungsgericht* leszögezte, hogy a közösségi jog alkalmazása független a Szövetség és a tartományok közötti hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezésektől.

meghatározásában nem a nemzetközi jogtól az autonóm jogrendig jutott el, hanem éppen fordítva: korai ítéleteiben elismerte, hogy a közösségi jog autonóm jogrendszerből ered, amely sem a nemzetközi jognak, sem a nemzeti jognak nem része[177], későbbi ítéleteiben (és ma is) azonban nemzetközi jogként nevezi meg a közösségi jogot[178]. Ettől függetlenül azonban a közösségi jog sajátosságaival minden esetben részletekbe menően számot vet.

A közösségi jog közvetlen hatályának elismerésére már 1967-ben[179] sor került, s így a *Bundesverfassungsgericht* volt az első tagállami felsőbíróság, amely érvényt szerzett az EB *Van Gend en Loos* ítéletében foglaltaknak.[180] Rögzítette, hogy az EGK a tagállamok által ráruházott hatáskörben önállóan jár el, így aktusai a tagállamoktól nem kívánnak megerősítést, és nem érvényteleníthetők a tagállamok által. Ebben a nagyon korai ítéletben a *Bundesverfassungsgericht* az EGK-Szerződést a Közösség alkotmányának nevezte, amire később már nem került sor. A közösségi jog autonómiájára is utalt már ekkor.

A német törvényekkel szembeni elsőbbséget a *Bundesverfassungsgericht* 1971-es *Lütticke* ítélete[181] rögzítette, amely megerősítette a *Bundesfinanzhof* 1969-es, az EGK-Szerződésnek egy német törvénnyel szemben elsőbbséget adó ítéletét.[182] A *Bundesverfassungsgericht* saját ítéletében megállapította, hogy az EGK-Szerződést ratifikáló német törvényen keresztül az Alaptörvény 24. cikkével összhangban az EGK autonóm jogrendjének normái a belső jogrendszerben érvényesülést szereznek, és a német bíróságoknak azokat alkalmazniuk kell. Ennélfogva a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések alkalmazási elsőbbséget nyernek a velük ellentétes nemzeti törvényekkel szemben, mert a közösségi jogon alapuló egyéni jogok biztosítása csak így érhető el.[183] Az elsőbbség elvének német törvényekkel szembeni elismerésére tehát viszonylag hamar sor került a *Bundesverfassungsgericht* részéről, méghozzá nem csak a Szerződés rendelkezései tekintetében, hanem a közösségi jog egészére (rendeletekre és irányelvekre) vonatkozóan is.[184] Ebben a tekintetben a

[177] BVerfGE 22, 293, 1 BvR 248/63 és 216/67 (1967); BVerfGE 31, 145, 2 BvR 225/69 (1969); BVerfGE 37, 271, 2 BvL 52/71 (1971).
[178] BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 (1983); BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992).
[179] BVerfGE 22, 293, 1 BvR 248/63 és 216/67 (1967)
[180] A holland *Hoge Raad* erre már korábban sort kerített, de nem az Európai Bíróság ítélete, hanem a nemzeti alkotmány alapján.
[181] BVerfGE 31, 145, 2 BvR 225/69 (1969)
[182] BFH, 15 Januar 1969, Lütticke.
[183] Az ügy körül hatalmas politikai vita alakult ki, lásd Alter (2001) 80-87.
[184] Berke (1996) 17-18.

Bundesverfassungsgericht gyakorlata[185] összhangban áll az Európai Bíróság megállapításaival, és biztosítja a közösségi jog hatékony érvényesülését és alkalmazását az ütköző német törvényekkel szemben. Az a kérdés azonban, hogy ezeknek a normáknak az Alaptörvénnyel szemben is elsőbbségük van-e, 1974-ig nem vetődött fel.

A német bíróságok számára meghatározott feladat a német joggal ütköző közösségi jog alkalmazására alapvetően nem volt problematikus, egyes felsőbíróságok részéről azonban voltak fenntartások, különösen a közösségi közvetlen hatályának elismerésével kapcsolatban. Kommentátorok szerint a német bíróságok alapvetően igyekeznek érvényt szerezni a közösségi jog elsőbbségének a német törvényekkel szemben, akár úgy, hogy bevárják az Európai Bíróság előzetes döntését, akár úgy, hogy enélkül döntenek. Jellemzően a közösségi joggal összhangban történő értelmezés követelményének is eleget tesznek, és nagy számban kérnek előzetes döntést az Európai Bíróságtól.[186]

A német igazságszolgáltatási rendszerben több felsőbíróság is működik: a Szövetségi Törvényszék (polgári és büntetőügyekben eljáró legfelső bírói szerv), illetve speciális legfelső bíróságként a Szövetségi Közigazgatási Bíróság, a Szövetségi Pénzügyi Bíróság, a Szövetségi Munkaügyi Bíróság és a Szövetségi Szociális Bíróság. Ezek gyakorlata eltéréseket mutat a közvetlen hatály és az elsőbbség elismerésében, egyesek számára nem vetett fel különösebb problémát ezek alkalmazása, mások számára viszont igen. Az irányelvek közvetlen hatályának elismerése a Szövetségi Pénzügyi Bíróság gyakorlatában volt a leginkább problematikus, hasonlóan a francia legfelső közigazgatási bírósághoz, a *Conseil d'Etat*-hoz.[187] A Szövetségi Pénzügyi Bíróság az 1980-as években több olyan ítéletet[188] hozott, amelyben kimondta, hogy az EK-ra az Alaptörvény alapján történő hatáskör-átruházás nem terjed ki egyes

[185] A *Bundesverfassungsgericht* számos további esetben megerősítette a közösségi jog elsőbbségét a német jog fölött, például: 85 BVerfGE 191; 31 BVerfGE 145; 85 BVerfGE 191; 92 BVerfGE 203.

[186] 2008-ig német bíróságok 1672 esetben fordultak előzetes döntésért az EB-hez, ebből a Szövetségi Törvényszék 120, a Szövetségi Közigazgatási Bíróság 88, a Szövetségi Pénzügyi Bíróság 250, a Szövetségi Munkaügyi Bíróság 17 (!), a Szövetségi Szociális Bíróság 73 alkalommal. (Az Európai Bíróság 2008-es éves jelentése: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-04/ra08_hu_cj_stat.pdf) Bár az előterjesztések száma messze itt a legmagasabb az EU-ban, a népességhez viszonyítva arányaiban jóval elmarad a holland és a belga bíróságok előterjesztéseinek arányától. *Scheuing* kimutatja, hogy a német megkeresések mintegy 70 %-a nem végső fokon eljáró bíróságtól érkezik, tehát önként fordulnak oda az EB-hez: Scheuing (2004) 714.

[187] Lásd a IV. fejezet 2. pontjában.

[188] BFH, 16 Juli 1981, Kloppenburg; BFH, 25 April 1985, Kloppenburg. Az előbbi ítéletben a Bíróság konkrétan hivatkozott a *Conseil d'Etat* ítéletére a *Cohn-Bendit* ügyben, és megállapította, hogy az Európai Bíróság *Van Duyn*-ítélete nem kötelező a nemzeti bíróságokra.

szabályozási területekre, így az azon belül alkotott irányelvnek nem ad közvetlen hatályt, annak ellenére, hogy az Európai Bíróság szerint kellene.[189]

Ezt az álláspontot azonban a *Bundesverfassungsgericht Kloppenburg* ítélete felülírta[190], amikor rögzítette, hogy a nem implementált közösségi irányelveknek közvetlen hatályuk lehet, és az Európai Bíróság ezt megállapító ítéletét tiszteletben kell tartani. Ez az ítélet nagyon nagy jelentőségű abból a szempontból, hogy a német bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő az Európai Bíróság ítéleteinek figyelembe vételét. Így ma már az irányelvek közvetlen hatályának érvényesülése sem problematikus a rendes bíróságok előtt. Az előzetes döntésekkel szembeni fenntartásokat egyébként az is jelzi, hogy a Szövetségi Pénzügyi Bíróság, csakúgy, mint a Szövetségi Munkaügyi Bíróság, több esetben megkérdőjelezte az Európai Bíróság előzetes döntésében foglaltakat, és azonos ügyben két előzetes döntést is kért, rákérdezve, hogy az EB fenntartja-e korábbi döntését.[191]

1.2. Alkotmányos fenntartás No 1.: a német Alaptörvényben biztosított alapjogok védelme

1.2.1. Az *Internationale Handelsgesellschaft* ítélettel szemben: *„Solange I"*

A korai, az Európai Bíróság ítéleteivel összhangban álló ítélkezési gyakorlat jelentős fordulatot vett akkor, amikor felmerült az Alaptörvénnyel szembeni elsőbbség kérdése. A *Bundesverfassungsgericht* az ezzel kapcsolatos nagy jelentőségű ítéletekben az elsőbbség koncepciójának elvi korlátjait határozta meg, amelyeket ma sem adott fel, jóllehet ezek a fenntartások a legújabb esetjog fényében inkább elméleti lehetőségnek tekinthetők, mint valós akadályoknak.

Az alkotmányos rendelkezések és a közösségi jog közötti kapcsolatot érintő ítélkezési gyakorlat kiindulópontja a II. fejezetben tárgyalt *Internationale Handelsgesellschaft* ügy, amelyben az Európai Bíróság ítéletét[192] követően négy évvel a *Bundesverfassungsgericht* is ítéletet hozott, és amelyben nyíltan szembefordult az Európai Bíróság álláspontjával. Az ügy ugyanis nem ért véget az Európai Bíróság

[189] Vö. a Szövetségi Közigazgatási Bíróság ítéletével, amely ugyanebben az időszakban elfogadta az irányelvek közvetlen hatályát az Európai Bíróság ítélete alapján (BVerwG 3 C 12.82, 5 Juni 1986, Denkavit).
[190] BVerfGE 75, 223, 2 BvR 687/ 85 (1985)
[191] A német bíróságok gyakorlatáról, különösen a Szövetségi Pénzügyi Bíróság fenti álláspontjáról részletesen lásd Alter (2001) 98-104.; Kokott (2003) 112-117.; Scheuing (2004).
[192] C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft (1970). Lásd a II. fejezet 3. pontot.

ítéletével, mert az előzetes döntést kérő frankfurti Közigazgatási Bíróság számára az ítélet megállapításai nem nyújtottak megnyugtató megoldást. A német bíróság előtt továbbra is valószínűnek tűnt, hogy a közösségi rendeletek sértik a német Alaptörvényben biztosított egyes alapjogokat – azonban európai szinten ez nem bizonyult elégségesnek az érvénytelenítésükhöz. Ezért a frankfurti bíróság az EB ítéletének meghozatalát követő évben a *Bundesverfassungsgerichthez* is odafordult a német Alaptörvény 100. cikk (1) bekezdése[193] alapján azzal a kérelemmel, hogy a *Bundesverfassungsgericht* állapítsa meg a közösségi rendeletek német Alaptörvénnyel való összeegyeztethetetlenségét. Az 1974-ben hozott, a jogirodalomban *„Solange I"* néven elhíresült ítéletével[194] a *Bundesverfassungsgericht* nyíltan szembefordult az Európai Bíróság álláspontjával, és elvégezte a közösségi rendeletek közvetlen alkotmányossági felülvizsgálatát. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azonban, hogy a végeredményt tekintve nem állapított meg ütközést a német Alaptörvény hivatkozott alapjogi rendelkezései és a rendeletek között,[195] így a közösségi jog egységes és hatékony érvényesülésének követelménye a konkrét esetben nem szenvedett csorbát.[196] Ettől függetlenül a *Bundesverfassungsgericht* által rögzített elméleti megfontolások jelentősége nem vitatható.

Előkérdésként rögtön felmerül, hogy a *Bundesverfassungsgerichtnek* volt-e hatásköre a rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatára. Ha az Európa-jog felől közelítjük a kérdést, az EB esetjoga alapján egyértelmű, hogy nem, hiszen az EB világosan rögzítette, hogy a közösségi jog értelmezésére és érvényességéről való döntésre egyedül ő maga jogosult[197], és a nemzeti jogi rendelkezések nem szolgálhatnak a közösségi jog felülvizsgálatának alapjául.[198] A német alkotmányjog felől közelítve azonban nem egyértelműen ez az álláspont adódik. A *Bundesverfassungsgericht* a

[193] A német Alaptörvény hivatkozott bekezdése: „Amennyiben valamely bíróság alkotmányellenesnek tart olyan törvényt, melynek érvényessége döntését érinti, az eljárást felfüggeszti, és (…) amennyiben a jelen Alaptörvény megsértéséről van szó, a Szövetségi Alkotmánybíróság döntését kéri ki. (…)"

[194] BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 (1971)

[195] Megjegyzem, az Európai Bíróság előtt az *I.H.* ügyben Németország észrevételében azt hangsúlyozta, hogy a támadott rendeletek nem sértik a közösségi jogban benne rejlő arányossági elvet – tehát nem hivatkozott arra, hogy ezt a német Alaptörvény szerint kellene vizsgálni.

[196] *Varju Márton* az ítélet sajátos szempontú vizsgálata eredményeként megjegyzi, hogy bár a *Bundesverfassungsgericht* az ítélet indoklásának első részében összeveti a német és a közösségi alapjogvédelmi szintet, és megállapítja a közösségi szint elégtelenségét, ugyanakkor a konkrét vizsgálat során ez az összevetés jelentőségét veszti, mert a rendeletet csak közösségi jogi jellegének figyelembe vételével lehet vizsgálni, amely csak a rendelet jogszerűségének megállapításához vezethet. Varju (2008) 76.

[197] Ezt egyébként maga a *Bundesverfassungsgericht* is elismerte korábban a *Lütticke* ítéletben.

[198] Ezt rögzítette az *I.H.* ítéletben is, de már korábban is: C-1/58, Stork (1958); C-36/59–38/59 és 40/59, Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft (1960)

német Alaptörvény alkalmazására hivatott, és egyik legfontosabb feladata az Alaptörvényben biztosított alapjogok védelme. Ennek eszköze az alkotmányossági kontroll, azonban az erről rendelkező alkotmányi szakasz csak a törvények felülvizsgálatát teszi lehetővé. A *Bundesverfassungsgericht* úgy talált alapot az eljárás lefolytatására, hogy kijelentette, a közösségi rendeletek a saját eljárása szempontjából törvénynek minősülnek. Ezt azzal a nem túl meggyőző érvvel indokolta, hogy mivel a közösségi jogban nem létezik a nemzeti jogban bevett megkülönböztetés a rendelet és a törvény között, a közösségi jogi aktusokat törvényi szintű aktusnak kell tekinteni.[199] Ezzel az érveléssel a *Bundesverfassungsgericht* arra tett kísérletet, hogy a hagyományos nemzeti jogforrási kategóriáknak feleltesse meg a közösségi jogi aktusokat, ami, a közösségi jog sajátos természetére tekintettel, nem feltétlenül megalapozott. Hatáskörének megállapításához azonban erre a lépésre szükség volt.

A *Bundesverfassungsgericht* nem hunyt szemet a közösségi jog jelentősége és különleges státusa felett. Részletesen elemezte a német alkotmányjog és a közösségi jog közötti kapcsolatrendszert, és önálló értelmezést alakított ki, amely az Európa-jog felől nézve nincs összhangban a közösségi jog feltétlen elsőbbségének elvével, a német alkotmányjog szempontjából azonban megalapozottnak tekinthető. A *Bundesverfassungsgericht* nem tagadta, hogy a közösségi jog sajátos jellemzőkkel bír és különleges hatást fejt ki a német jogrendszerben. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban elismerte, hogy a közösségi jog autonóm jogforrásból eredő önálló jogrendszer, amely sem a nemzeti jogrendszernek, sem a nemzetközi jognak nem része, s mivel a nemzeti jog és a közösségi jog két különálló jogrendszer, egyik érvényessége sem függ a másikétól.[200] Ebből a dualista felfogásból az következik, hogy a közösségi jog és a német Alaptörvény összeegyeztethetőségéről nem dönthet az Európai Bíróság, s ugyanígy a *Bundesverfassungsgericht* sem dönthet az elsődleges és a másodlagos közösségi jog összhangjáról. Ez a hatáskörmegosztás azonban problematikussá válik, ha a két jogrendszer konfliktusba kerül. A *Bundesverfassungsgericht* álláspontja szerint ennek a problémának a feloldására a hatáskörrel rendelkező bíróság egyrészt az Európai Bíróság, másrészt saját maga: az EB és a Szövetségi Alkotmánybíróság jogosult a jog felülvizsgálatára, amelynek során meg

[199] Az ítélet indoklásának B. I. 7. a) pontja.
[200] Ezt már egy 1967-es ítéletben rögzítette az *Bundesverfassungsgericht* [BVerfGE 22, 293 1 BvR 248/63 és 216/67 (1967)], ahol kifejezetten hivatkozott az EB *Costa* ítéletének vonatkozó megállapításaira is.

kell teremteni az ütköző rendszerek összhangját. Amennyiben ez nem sikerül, arra az esetre a két jogrendszer kapcsolatából levezetett következtetéseket kell alkalmazni.

Az ítéletben a *Bundesverfassungsgericht* megerősítette a német Alaptörvény 24. cikkéről, a szuverenitás átruházását engedélyező klauzuláról korábban adott értelmezését[201]. Ismételten rögzítette, hogy az Európai Közösség államközi intézménynek tekintendő, s az abban való tagság ezen alkotmányos rendelkezés hatálya alá tartozik. Ezt a cikket oly módon kell azonban értelmezni, hogy a szuverenitás átruházása egy nemzetközi szervezetre nem vezethet az Alaptörvény alapvető struktúrájának közvetett módosításához a szervezet által elfogadott jogi aktuson keresztül, hiszen az Alaptörvényt csak megfelelő eljárásban, formálisan lehet módosítani. A *Bundesverfassungsgericht* úgy látta tehát, hogy ha egy olyan közösségi jogi aktus, amely lerontja egy alkotmányos alapjog érvényesülését, alkalmazható lenne Németországban, az közvetve alkotmánymódosítást eredményezne, amelyre a szuverenitástranszfer nem terjed ki.

Az Alaptörvény alapjogokról rendelkező részét a *Bundesverfassungsgericht* ítéletében az Alaptörvény alkotmányos struktúráját meghatározó feladhatatlan, elidegeníthetetlen *(„unaufgebbar")* részének nevezte, amelyet nem ronthat le egy, az alapjogok tiszteletben tartását nem garantáló eljárásban született másodlagos közösségi jogforrás. A *Bundesverfassungsgericht* azonban nem önmagában az alapjogi rendelkezések különleges alkotmányos státusára alapozva rögzítette ezt. Számot vetett a közösségi integráció és a közösségi alapjogvédelem jellemzőivel is. Ezzel kapcsolatban két lényeges elemet emelt ki (ne feledjük, 1974-ben járunk): egyrészt, a közvetlenül és általánosan választott, demokratikus legitimációval rendelkező parlament hiányát, amelynek a közösségi intézmények felelősek lennének; másrészt, egy közösségi szintű kodifikált alapjogi katalógus hiányát[202], amely viszonyítási alapot nyújtana a közösségi jogi aktusok érvényességéhez, ugyanakkor nem garantálna kevesebbet, mint a német Alaptörvény, s így az annak megfelelő közösségi aktusok alkalmazása nem eredményezne burkolt alkotmánymódosítást. Ezért tette azt az elhíresült megállapítást,

[201] BVerfGE 22, 293 1 BvR 248/63 és 216/67 (1967). A *Bundesverfassungsgericht* már ebben az ügyben felvetette a kérdést, hogy a cikken alapuló szuverenitás-transzferből eredően mennyiben kötik a Közösség intézményeit a német alapjogi rendelkezések; ekkor azonban még nem kellett választ adnia.

[202] A *Bundesverfassungsgericht* nem tett utalást arra, hogy az Európai Bíróság addig már több ízben rögzítette – magában az *I.H.* ítéletben is, de korábban már a *Stauder* ügyben [C-29/69, Stauder (1969)], és később a *Nold* ügyben [C-4/73, Nold (1974)] –, hogy az alapvető jogok a közösségi jog általános jogelvei közé tartoznak, amelyeket a Bíróság védelemben részesít.

miszerint amennyiben ütközés áll fenn a közösségi jog[203] és valamely alapjogot garantáló alkotmányos rendelkezés között, a német alkotmányos rendelkezés érvényesül mindaddig, amíg *(„solange")* a közösségi intézmények a megfelelő eljárásban meg nem szüntetik az ütközést.[204] Az ítélet a *„solange"* fordulatot egy másik összefüggésben is tartalmazza, amely szintén nagy jelentőségű: *„Mindaddig, amíg ez a jogbiztonság* (ti. a német Alaptörvény alapjogi garanciáinak megfelelő, közösségi szintű alapjogvédelem) *… a Közösség jövőbeli integrációja során elő nem áll, az Alaptörvény 24. cikkéből eredő fenntartás alkalmazandó."*[205] Az Alaptörvény 24. cikke tehát, amely lehetőséget teremt a szuverenitás átruházására, nem ad felhatalmazást olyan másodlagos közösségi jogi rendelkezés alkalmazására, amely sérti az alaptörvényi szinten rögzített alapvető jogokat. A megfogalmazásból ugyanakkor az tűnik ki, hogy ez a helyzet csak átmeneti, hiszen a közösségi jogrendszer folyamatosan fejlődik, és várhatóan el fogja érni az integráció azon szintjét, ahol az alapjogok védelme a *Bundesverfassungsgericht* számára elfogadható lesz.[206]

A *„Solange I"* ítélettel a *Bundesverfassungsgericht*, legalábbis addig, amíg az integráció egy magasabb fokra nem lép, jelentős korlátok közé szorította a közösségi jog elsőbbségének érvényesülését a német jogban, mégpedig az alapjogok megfelelő védelme érdekében. Azt a lehetőséget ugyanakkor határozottan elutasította, hogy esetleg kimondhatná a német alapjoggal ellentétes közösségi rendelet érvénytelenségét. Azt már 1967-ben rögzítette[207], hogy a közösségi rendeletek nem képezhetik alkotmányjogi panasz tárgyát, tehát azokat közvetlenül nem lehet a Szövetségi Alkotmánybíróság előtt megtámadni azon az alapon, hogy valamely német Alaptörvény

---

[203] A *Bundesverfassungsgericht* hangsúlyozta, hogy az ügyben felmerülő kérdés csak az alapjogi garanciák és a másodlagos közösségi jog viszonyára vonatkozik, hiszen semmi nem támasztja alá azt, hogy az EGK-Szerződés bármely ponton ütközne az Alaptörvénnyel.

[204] A *Bundesverfassungsgericht* elhíresült megállapítása: *„…abban a feltételezhető esetben* (in dem unterstellten Fall), *ha a közösségi jog és egy nemzeti alkotmányos rendelkezés, pontosabban az Alaptörvényben garantált alapvető jogok között konfliktus áll fenn, felvetődik a kérdés, hogy melyik jogrendszer szerez elsőbbséget, azaz szorítja ki a másikat. Egy ilyen normakonfliktus esetén az Alaptörvény alapjogi garanciáinak van elsőbbsége* (In diesem Normenkonflikt setzt sich die Grundrechtsgarantie des Grundgesetzes durch,) *mindaddig, amíg a Közösség hatáskörrel rendelkező szervei a Szerződésben biztosított eljárásnak megfelelően meg nem szüntették a normaütközést."* (az ítélet indoklásának B. I. 4. pontja).

[205] Ugyanott.

[206] A *Bundesverfassungsgericht* az elsőbbség korlátozására felhozott egy olyan érvet is, amely akár az EB elsőbbséget megalapozó érvelésére is válasz lehet: párhuzamba állította a közösségi jog és a nemzetközi jog elsőbbségének érvényesülését a német jogban. Úgy érvelt, hogy a közösségi jog érvényesülését sem gyengíti jobban az alkotmánnyal szembeni elsőbbség tiltása, mint a nemzetközi jogét a hasonló tilalom. (Az indokolás B. I. 2. pontja.) Ezzel a *Bundesverfassungsgericht* lényegében azt rögzítette, hogy a közösségi jog hatékony érvényesüléséhez fűződő érdek nem erősebb, mint a hagyományos nemzetközi jog érvényesüléséhez fűződő érdek.

[207] BVerfGE 22, 293 1 BvR 248/63 és 216/67 (1967)

által biztosított alapjogba ütköznek. Ennek a tilalomnak az alapja az, hogy a *Bundesverfassungsgericht* a vonatkozó törvény értelmében[208] csak német közhatalom gyakorlása során hozott aktus ellen irányuló panaszt vizsgálhat, a Közösség intézményei által hozott aktusok pedig nem ilyenek. Ezt a megállapítást a *„Solange I"* ítéletben is megerősítette, az alapjoggal való konfliktusból ebből következően csak a közösségi rendelet alkalmazhatatlansága eredhet.

A *„Solange I"* döntés leglényegesebb hozadékát, az alapjogokkal szembeni elsőbbség kifejezett tilalmát némileg enyhítette a *Bundesverfassungsgericht* azon megállapítása, miszerint a német bíróságoknak, mielőtt felvetik egy közösségi jogi aktus német alapjoggal való összeegyeztethetetlenségét, előbb előzetes döntést kell kérniük az EB-től a közösségi jog értelmére vonatkozóan. Sőt, a *Bundesverfassungsgericht* azt is elismerte, hogy adott esetben saját magának is kötelessége lehet kikérni az Európai Bíróság véleményét, amely ítélet őt magát is köti[209]. A *Bundesverfassungsgericht* tehát csak akkor tekinti megengedhetőnek egy német bíróság megkeresését arra vonatkozóan, hogy mondja ki egy közösségi rendelet alkalmazhatatlanságát alapjogba ütközés miatt, ha a bíró már kikérte az EB véleményét, és ennek fényében fennáll az ütközés gyanúja. Ez a lehetőség is azonban csak addig áll fenn, amíg a Közösségnek nem lesz egy érvényes, Parlament által elfogadott alapjogi katalógusa, amely megfelel a német Alaptörvény által biztosított alapjogvédelmi szintnek. A *Bundesverfassungsgericht* tehát nem kívánta teljes mértékben megkerülni az Európai Bíróságot és a közösségi jogot, pusztán védeni igyekezett azt, aminek a védelmére létrehozták akkor, amikor az európai integrációs szervezetek még nem is léteztek. A német Alaptörvényben foglaltak biztosításáért felelős német alkotmánybíróság számára nem lehetett elfogadható az, hogy az Európai Bíróság átvegye tőle ezt a feladatot. A *Bundesverfassungsgericht* nem adhatta fel a német alkotmány érvényesítésére szolgáló hatáskörét egy olyan intézmény javára, amelynek nem voltak meg az eszközei az alapjogok megfelelő szintű védelmére. Ugyanakkor az ítélet több szempontból bírálható: egyrészt, a közösségi jog egységes érvényesülését gátolja egy ilyen alkotmányossági vizsgálat, ha annak eredményeképp alkalmazhatatlanná válik a közösségi aktus; másrészt, a közösségi alapjogi védelem mércéjéül a német Alaptörvény védelmi szintjét állítja, amely európai szinten nem lehet

[208] A Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény 90. cikke.
[209] Az indokolás I. B. 5. b) pontja. Ezt később is megerősítette: BVerfGE 75, 223, 2 BvR 687/ 85 (1985). Mindazonáltal a *Bundesverfassungsgericht* még sohasem élt az előzetes döntéskérés lehetőségével.

megalapozott. A *Bundesverfassungsgericht* a későbbiekben hajlandó volt számot vetni a közösségi jogi helyzet változásával és a jogirodalomban megfogalmazott bírálatokkal[210], és enyhített a *„Solange I”* ítéletben foglaltakon.

1.2.2. Tartózkodás a közösségi jog felülvizsgálatától: *„Solange II”*

A *Bundesverfassungsgericht* több, mint egy évtizedig fenntartotta a *„Solange I”* ítéletben kifejtett álláspontját – igaz, sem abban az ügyben, sem más esetben nem állapította meg, hogy valamely közösségi jogi rendelkezés alkalmazhatatlan volna Németországban valamely alapjogba ütközés miatt. 1986-ra azonban a közösségi jogrend jelentős fejlődésen ment keresztül, elsősorban az emberi jogok védelme tekintetében, s ez arra késztette a Szövetségi Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja felül korábbi álláspontját. Ez az a lépés, amelyet a *Corte costitutzionale*, amely a *Bundesverfassungsgerichthez* hasonló alkotmányos fenntartásokat fogalmazott meg, a mai napig nem tett meg.

A *„Solange I”* ítéletnél jóval „Európa-barátabb” ítéletet, amely a korábbi álláspontot adaptálja a megváltozott közösségi jogi körülményekhez, a jogirodalom *„Solange II”* ítéletként[211] emlegeti. Az ítélkezési gyakorlatban bekövetkezett fordulatot több döntés is előkészítette, amelyekben érezhető volt az enyhülés a *„Solange I”* ítéletben megfogalmazott szigorú feltételekkel szemben. A *Bundesverfassungsgericht* elismerte például az Európai Bíróság értelmezésének kizárólagosságát a Szerződés egy cikkéről, mondván, az EB értelmezésétől eltérő tartalommal nem alkalmazható a közösségi jog Németországban.[212] Később pedig – igaz, nem kifejezetten a közösségi jogot, hanem nemzetközi jogot érintő jogvitákban[213] – rögzítette, hogy egy nemzetközi szervezetnek nem kell a német Alaptörvény által garantált alapjogi védelem szintjével azonos módon biztosítania az alapjogokat ahhoz, hogy az átruházott szuverenitás körében eljárhasson.

---

[210] Lásd a német jogirodalomból hozott példákat: Kokott (2003) 87.; Frowein (1988) 202. A „*Solange I”* ítélethez egyébként három bírói különvélemény is kapcsolódik.

[211] BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 (1983)

[212] 52 BVerfG 187 (1979). Ebben az ítéletben (amelyre a jogirodalom *„Vielleicht”*-ítélet elnevezéssel utal) a *Bundesverfassungsgericht* olyan megállapítást tett, miszerint *„…nyitott kérdés marad, hogy a* [*„Solange I”*-ítéletben] *lefektetett elvek, tekintettel az Európában időközben bekövetkező jogi és politikai változásokra, továbbra is korlátozások nélkül érvényesek-e vagy ha nem, milyen korlátozásokkal érvényesek a másodlagos közösségi jogot érintő jövőbeni előterjesztésekre.”* Az ítélet B. 3. pontja.

[213] Az EUROCONTROL (Európai Szervezet a Légiközlekedés Biztonságáért) keretében hozott intézkedések jogszerűségével kapcsolatban. BVerfGE 58, 1, 2 BvR 1107/77 és 195/79 (1979); BVerfGE 59, 63, 2 BvR 1058/79 (1979)

A *Bundesverfassungsgericht* ezt az enyhébb alapjogvédelmi álláspontot vitte tovább a *„Solange II”* ítéletben. Az ügyben a Szövetségi Közigazgatási Bíróság előtt egy közösségi rendelet érvényessége kérdőjeleződött meg az alapul fekvő közösségi rendeletekkel való ütközés miatt. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, amelyben az Európai Bíróság megállapította, hogy a vitatott rendelet érvényes.[214] Az alapeljárás felperese azonban az EB ítéletének meghozatala után újabb érveket terjesztett elő, és arra hivatkozott, hogy a korábban vitatott rendelet alapjául szolgáló két közösségi rendelet több német alaptörvényi rendelkezést is sért, ezért nem alkalmazható Németországban. A felperes kezdeményezte, hogy a Szövetségi Közigazgatási Bíróság újból függessze fel az eljárást, és annak megállapítása érdekében, hogy a két rendelet alkalmazható-e Németországban, vagy a *Bundesverfassungsgerichthez* forduljon oda, vagy kérjen újra előzetes döntést az Európai Bíróságtól a korábbi ítéletben foglaltak pontosítása végett. Az eljáró bíróság mindkét kérelmet elutasította, a felperes azonban úgy értékelte, hogy ezzel sérült az Alaptörvényben biztosított, törvényes bíróhoz való joga. Ezen érvelésen keresztül került az ügy mégis a *Bundesverfassungsgericht* elé, ahol egyrészt német Alaptörvényben biztosított alapjogok[215] és egy közösségi rendelet összeegyeztethetősége vált kérdésessé, másrészt az, hogy az előzetes döntéskérés elutasítása sérti-e azt az alaptörvényi rendelkezést, miszerint „Senkit nem szabad törvényes bírája elől elvonni”[216].

A *Bundesverfassungsgericht* nem nyúlt rögtön a *„Solange I”* ítéletben megállapított hatáskörhöz, nem ismételte meg automatikusan a korábban rögzítetteket. Ehelyett újra állást foglalt a közösségi jog és a német jog viszonyának alapkérdéseiről: a 24. cikk értelmezéséről, a szuverenitás-transzfer terjedelméről, a közösségi jog közvetlen alkalmazásáról és elsőbbségéről. Megvizsgálta, hogy az európai integráció folyamatában tapasztalható változások alapul szolgálhatnak-e korábbi (és számos oldalról bírált) álláspontja felülvizsgálatára.

A közösségi jog jellegét érintően a korábbitól eltérő nézőpont uralkodik az ítélet egészén: a *Bundesverfassungsgericht* felhagyott a közösségi jog autonómiájának hangsúlyozásával, és nemzetközi jogként határozta meg az EGK-Szerződést és az abból

[214] C-126/81, Wünsche Handelsgesellschaft (1982)
[215] Az Alaptörvény 12. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad foglalkozásválasztáshoz való jog és a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt cselekvési szabadság, együtt értelmezve az arányosság és jogbiztonság elveivel.
[216] Alaptörvény 101. cikk (1) bekezdés. Ezzel kapcsolatban a *Bundesverfassungsgericht* azt állapította meg, hogy az Európai Bíróság a cikk szerinti „törvényes bírónak” tekinthető, és a jog nem sérült, mivel a Szövetségi Közigazgatási Bíróság egyszer odafordult az EB-hez.

származó jogot. A 24. cikk (1) bekezdésének új szempontú értelmezése szerint e cikk *„lehetővé teszi a Német Szövetségi Köztársaság jogrendszerének megnyitását”* oly módon, hogy ezáltal a kizárólagos szuverenitás-gyakorlás megszűnik, és helyet kap egy *„más, a szuverenitásgyakorlás körébe tartozó forrásból származó jog”* közvetlen érvényessége és alkalmazása.[217] Ennélfogva a „nemzetközi szerződések” (itt a közösségi jog) belső jogi érvényessége, alkalmazhatósága és elsőbbsége nem a „nemzetközi jogból”, hanem a szuverenitás átruházását lehetővé tévő alkotmányos cikkből és az azon alapuló, a nemzetközi jogot a belső jogba beemelő német törvényből (itt az EGK-Szerződést ratifikáló törvényből) ered. A *Bundesverfassungsgericht* kifejezetten rögzíti, hogy az EGK-Szerződést ratifikáló, a Szerződés 189. (jelenleg 249.) cikkére is kiterjedő törvényből eredeztethető a közösségi rendeletek azonnali érvényessége és a nemzeti joggal szembeni alkalmazási elsőbbsége. Mindennek alapja pedig az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése. Rögtön leszögezi azonban azt is, hogy a 24. cikk (1) bekezdése alapján történő hatáskör-átruházásnak alkotmányjogi korlátai vannak: a cikk nem ad felhatalmazást a Szövetség alapvető alkotmányos berendezkedésének megváltoztatására, különösen az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseinek alapjául szolgáló elvek tekintetében. Ez a *„Solange I”* ítélet megállapításánál enyhébb korlátozást jelent, hiszen ott az alapjogok összességéről kimondatott, hogy az ellentétes közösségi jog nem alkalmazható – itt azonban csak az alapjogok mögött álló jogelveket jelöli meg a *Bundesverfassungsgericht* a közösségi jog korlátjaként. Az Alaptörvényből eredő korlátozásokkal kapcsolatban a *Bundesverfassungsgericht* konkrétan utal az olasz *Corte costituzionale* gyakorlatára, amely egyértelművé teszi a párhuzamot a két alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata között, és bizonyítékul szolgál arra, hogy a *Bundesverfassungsgericht* a *Corte costituzionale* megközelítéséből is inspirációt nyert az „ellenkorlátok” doktrínájának német alkotmányjogba emeléséhez. A *Corte costituzionale* azonban formálisan sosem mondta ki, hogy tartózkodna a felülvizsgálati hatáskör gyakorlásától, így a *Bundesverfassungsgericht* álláspontja „Európa-közelibbnek” tekinthető.

A *Bundesverfassungsgericht* rögzítette, hogy a *„Solange I”* ítélet meghozatalakor nem látta biztosítottnak az Alaptörvény által garantált alapjogvédelmi szint állandó érvényesülését a közösségi jogban – a szóban forgó ítélet meghozatalakor azonban elismerte, hogy időközben a közösségi intézmények elkötelezték magukat a tagállamok

[217] Az ítélet II. 1. a) pontja.

közös alkotmányos hagyományiból és az Európai Emberi Jogi Egyezményből eredő alapjogok védelmére hatásköreik gyakorlása során.[218] Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában tapasztalható fejlődésnek különösen nagy jelentőséget tulajdonított, hiszen ez biztosítja a megfelelő jogvédelmet a Közösség alapjogokat sértő aktusaival szemben. Annak megállapításához, hogy e fejlődés szilárd és megalapozott gyakorlatot jelent, a *Bundesverfassungsgericht* részletesen áttekintette az EB addigi alapjogi ítélkezési gyakorlatát. Ez alapján megállapíthatta, hogy az Európai Bíróság következetesen tartja magát ahhoz az álláspontho, hogy a közösségi jognak részét képezik a tagállamok közös alkotmányos hagyományain alapuló alapvető jogok, amelyek sérelme a közösségi jogi aktusok érvénytelenségéhez vezet. A *Bundesverfassungsgericht* azzal, hogy ezt a bírósági gyakorlatot megfelelő jogvédelmi eszköznek tekintette, enyhítette azt a *„Solange I”* ítéletben rögzített szigorú követelményt, miszerint a 24. cikkből eredő alkotmányos fenntartás újragondolásához szükséges jogbiztonság feltétele egy demokratikus legitimációval rendelkező parlament által elfogadott formális alapjogi katalógus.[219]

A közösségi jog fejlődésére tekintettel, a fenti megállapítások részletes indoklásával a *Bundesverfassungsgericht* rögzítette az elhíresült második, újraértelmezett *„solange”*-formulát: *„Ezen fejlemények fényében mindaddig, amíg az Európai Közösségek, különösen az Európai Bíróság esetjoga, általánosan hatékony, az Alaptörvény által biztosított alapjogvédelemmel lényegében megegyező alapjogvédelmet biztosít a Közösségek hatásköreivel szemben, […] a Szövetségi Alkotmánybíróság a jövőben nem gyakorolja azon hatáskörét, amely során dönt a másodlagos közösségi jogalkotás alkalmazhatóságáról […], és nem vizsgálja felül ezt a jogalkotást az Alaptörvényben foglalt alapjogi mérce szerint.”*[220] A *Bundesverfassungsgericht* nem ment el addig, hogy megállapítsa: nincs hatásköre a másodlagos közösségi jog felülvizsgálatára az alapjogokkal való összeegyeztethetőség szempontjából. Annyit rögzített, hogy a jövőben tartózkodik ezen továbbra is fennálló

[218] Ebben a tekintetben az alábbi két nyilatkozatnak tulajdonított nagy jelentőséget: Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozata az alapvető jogok védelméről és az Európai Emberi Jogi Egyezményről (Luxembourg, 1977. április 5.). HL C 103, 27/04/1977, 1.; Nyilatkozat a demokráciáról (Koppenhágai Európai Tanács, 1978. április 8.). Bull. EC 3-1978. Ezeknek a dokumentumoknak nincs kötelező ereje, mégis jelzik a közösségi intézmények elkötelezettségét az alapvető jogok irányában.

[219] Kokott (2003) 90.

[220] Az ítélet II. 1. f) pontja. Ezen megállapítás fényében az ügy érdemére vonatkozóan azt állapította meg, hogy azt a kérdést, hogy a vitatott közösségi rendeletek és a hivatkozott alapjogok összeegyeztethetőek-e, megválaszolatlanul kell hagyni.

hatásköre gyakorlásától (praktikusan, az ilyen felülvizsgálatra vonatkozó indítványt elutasítja), azonban ha valamilyen okból a közösségi alapjogvédelmi szint visszaesését tapasztalná, feléledne a *„Solange I”* ítéletben megállapított hatáskör. Az elsőbbséggel szembeni alkotmányos fenntartás tehát nem szűnik meg: a német Alaptörvényben biztosított alapvető jogok sérelme esetén továbbra sem alkalmazható a közösségi jog – ennek a biztosítását azonban a *Bundesverfassungsgericht* átadja (ha csak feltételesen is) az Európai Bíróságnak, s feladja az erre vonatkozó bíráskodási monopóliumot.[221]

Az ítélet hangvétele nagymértékű bizalomról tanúskodik a közösségi szintű alapjogvédelem biztosítását és jövőbeni alakulását illetően. A *Bundesverfassungsgericht* elismeri, hogy alapszerződési szinten nincs biztosítva az alapvető jogok védelme, és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában is vannak hézagok egyes speciális alapjogok tekintetében. Mégis, döntőnek tekinti az Európai Bíróság és a politikai intézmények elkötelezettségét az alapjogok védelme terén, amelynek jeleit a részletes vizsgálat során feltárta. Ezen a ponton elégségesnek tekinti azt, hogy a Közösség a megfelelő irányban indult el, és biztosnak tekinthető, hogy ezen az úton fog továbbhaladni, tehát ez a bizalomra okot adó állapot nem tekinthető átmenetinek[222]. Szintén az Európai Bíróság gyakorlatába vetett bizalom jeleként értékelhető, hogy a *Bundesverfassungsgericht* azt várja, hogy az Európai Bíróság *„bármely alapvető jog lehető legteljesebb kibontásán fog igyekezni”*[223]. Az ítélet szerint ezért nem kell megkövetelni az Európai Bíróságtól, hogy a közösségi jog alapvető elveit a tagállamok alkotmányainak összevetéséből adódó legalacsonyabb közös nevező alapján határozza meg. Az EB gyakorlata és az Európai Emberi Jogi Egyezmény figyelembe vétele az alapjogok védelmének olyan minimális szintjét garantálja, amely megfelel a német Alaptörvény kívánalmainak. A *Bundesverfassungsgericht* tehát, e ponton is enyhítve a *„Solange I”* megállapítást, nem követeli meg a német Alaptörvénnyel azonos alapjogi védelmet a Közösségtől, csak egy olyan minimumot, amely tartalmában és hatékonyságában annak megfeleltethető.[224]

[221] Aziz (2003) 12.
[222] Ezt a pozitív megállapítást némileg árnyalja, hogy ennek ellenére a *Bundesverfassungsgericht* mégsem mond le véglegesen a felülvizsgálati hatáskörről.
[223] Az ítélet II. 1. e) pontja.
[224] Ezért állítható az, hogy a fentebb említett *EUROCONTROL*-ítéletek előkészítették a *„Solange I”*-követelmény finomítását.

1.2.3. „Együttműködés" a közösségi jog felülvizsgálatában: *„Solange III" (Maastricht ítélet)*

A *„Solange II"* ítélet *Kokott* megfogalmazása szerint *„a Német Szövetségi Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság közötti harmónia és egymás felé haladás lehető legteljesebb mértékű megvalósulásának tekinthető"*[225]. A közösségi jog németországi alkalmazásának és elsőbbségének szűk körű és csupán elméleti korlátja van: a közösségi alapjogvédelmi szint visszaesése. A Maastrichti Szerződés alkotmányosságával foglalkozó ítélet[226], amely alapvetően nem érinti az alapjogok kérdéskörét, megerősíti a *„Solange II"* ítéletben tett fenntartást az európai bírósági együttműködés szemszögéből.

A *Bundesverfassungsgericht*, felhívva a figyelmet arra, hogy az Unió intézményeinek aktusai alkotmányos jelentőségű beavatkozást jelenthetnek a német jogba, rögzítette, hogy saját gyakorlatán keresztül garantálja az alapvető jogok hatékony védelmét az Unió hatásköreivel szemben is. Ennélfogva *„a másodlagos közösségi jog németországi alkalmazhatóságának megállapítására vonatkozó hatáskörét a Szövetségi Alkotmánybíróság az Európai Bírósággal együtt »együttműködési viszonyban«* (»Kooperationsverhältnis«) *gyakorolja, amely együttműködésben az Európai Bíróság garantálja az alapjogok védelmét az EK területének egésze vonatkozásában egyes konkrét esetekben, a Szövetségi Alkotmánybíróság pedig az elengedhetetlen* („unabdingbar") *alkotmányos elvek általános biztosítására szorítkozik."*[227]

Az ítélet alapjogi fenntartást érintő megállapításai azt sugallják, hogy a *Bundesverfassungsgericht* megerősítette az alapjogok biztosítására vonatkozó hatáskörét egy olyan együttműködésben, ahol főszabály szerint ezt a feladatot az Európai Bíróság látja el – amennyiben azonban erre a megfelelő szinten nem lenne képes, a *Bundesverfassungsgericht* mondaná ki a végső szót a közösségi jog alkalmazhatóságáról. A *Bundesverfassungsgericht* tehát a konkrét esetekben önkorlátozást gyakorol ezen a területen, világossá teszi azonban, hogy továbbra is figyelemmel van a közösségi alapjogi védelem érvényesítésére, és amennyiben általánosan a védelmi szint lecsökken, magához ragadja a közösségi jog alkalmazhatóságáról való végső döntéshozatalt. Ahogyan alább látható lesz, az ilyen

[225] Kokott (2003) 90.
[226] BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992)
[227] Az ítélet indokolásának B. 2. b) pontja.

közösségi jogi aktus az Alaptörvénnyel ellentétesnek minősül azért, mert a megváltoztathatatlan alaptörvényi normák lerontására az Alaptörvény és az azon alapuló, a Szerződést ratifikáló törvény nem ad felhatalmazást. A *Bundesverfassungsgericht* tehát újfent megerősíti egyrészt, hogy az Európai Bíróság felsőbírósági pozíciója nem korlátlan; másrészt, hogy a közösségi jognak nem lehet elsőbbsége a feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos elvekkel szemben. Továbbra sem veti el azt a (bár kevéssé valószínű) lehetőséget, hogy a közösségi alapjogi védelem szintje lecsökkenhet – és ezúttal vizsgálatában nem is tér ki az Európai Bíróság tovább fejlődő joggyakorlatára vagy arra a tényre, hogy az EU Szerződés[228] kötelezően előírja az alapvető jogok védelmét az Unióban.[229]

Az ítélet ezen értelmezés szerinti praktikus következménye az, hogy a *Bundesverfassungsgericht* megengedhetőnek nyilvánítja a másodlagos közösségi jog felülvizsgálatára vonatkozó indítványokat, amely lehetőséget a *„Solange II”* ítéletben elhárított. A *Maastricht* ítéletet követő esetjog azonban azt mutatja, hogy a *Bundesverfassungsgerichtnek* valójában nem állt szándékában ténylegesen gyakorolni ezt a hatáskört, és valójában a *„Solange II”* ítéletben megállapítottakhoz tartja magát.

1.2.4. Az alapjogi fenntartás a gyakorlatban: a *„banánpiaci rendtartás”*-ítélet

A *„Solange II”* és a *Maastricht* ítéletek közötti ellentmondást a *Bundesverfassungsgerichtnek* a banánpiaci rendtartás-ítéletben sikerült tisztáznia, ahol pontosította a közösségi jog közvetlen felülvizsgálatának lehetőségével kapcsolatos álláspontját. Az ügyben a banánpiaci rendtartásról szóló közösségi rendelet[230] alkotmányossága kérdőjeleződött meg. A rendeletet az Európai Bíróság megsemmisítési eljárásban jogszerűnek nyilvánította[231], később azonban a német banánimportőrökből álló Atlanta csoport a közigazgatási bíróság előtt folyó eljárásban felvetette, hogy a rendelet mégsem érvényes, így a német bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, ahol ismét megállapítást nyert a rendelet érvényessége[232]. Mivel a

[228] A Maastrichti Szerződés F. cikk (2) bekezdése (majd az EU Szerződés 6. cikke). A *Bundesverfassungsgericht* ítéletében semmilyen utalást nem tett a Szerződés ezen cikkére.
[229] Például a francia *Conseil constitutionnelnek* ez a két tényező elegendő volt ahhoz, kijelentse: a Maastrichti Szerződés ratifikációja nem ellentétes a francia alkotmánnyal, mert az alapjogok védelme megfelelően biztosított lesz az Unióban (lásd e fejezet 2. pontjában). A *Bundesverfassungsgericht* ezt a kijelentést fenntartások nélkül nem tudta megtenni.
[230] A Tanács 404/93/EGK rendelete
[231] C-280/93, Németország v. Tanács (1994)
[232] C-466/93, Atlanta (1995)

felperesek arra is hivatkoztak, hogy a rendelet alkotmányos jogaikat[233] is sérti, ezért a Szövetségi Közigazgatási Bíróság (a *Maastricht* ítéletben foglaltakra tekintettel) odafordult a *Bundesverfassungsgerichthez* azzal a kérdéssel, hogy a banánpiaci rendtartásról szóló rendelet összeegyeztethető-e a német Alaptörvénnyel.

A *Bundesverfassungsgericht* elutasította az indítványt. Szerinte a felterjesztő bíróság „félreértette" *(„missverstehen")* a *Maastricht* ítélet vonatkozó megállapításait, amikor azokból azt a következtetést vonta le, hogy ezentúl a *Bundesverfassungsgericht* gyakorolni fogja felülvizsgálati hatáskörét. A *Bundesverfassungsgericht* rögzítette, hogy a felülvizsgálati hatáskör fennáll, azonban tényleges gyakorlására csak nagyon szigorú feltételek szerint kerít sort a *„Solange II"* ítéletben foglaltak szerint. Ennélfogva továbbra is fennáll az a kikötés, hogy csak akkor jár el, ha a Közösségben általánosan visszaesik az alapjogi védelem szintje. Ehhez azonban mind közvetlen (magánszemély által kezdeményezett), mind közvetett (bíróság által kezdeményezett) eljárásban bizonyítani kell, hogy *„a közösségi jog fejlődése során, különösen ami az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát illeti, az alapvető jogi védelem a kívánt szint alá süllyedt a* „Solange II" *ítéletet követően. […] Ennélfogva, ha az […] indítványozó azt állítja, hogy a másodlagos közösségi jog sérti az Alaptörvényben biztosított alapvető jogát, részletesen meg kell indokolnia, hogy az Alaptörvény által feltétlenül megkívánt alapjogi védelem az adott esetben általában nincs biztosítva. Ehhez szükséges a nemzeti és a közösségi szintű alapjogi védelem összevetése […]."*[234] Kommentátorok szerint ezeknek a feltételeknek a teljesülése szinte lehetetlen, hiszen a közösségi alapjogvédelmi szint csökkenése nagyon valószínűtlen, így azt mondhatjuk, hogy a *Bundesverfassungsgericht* felülvizsgálati hatásköre a gyakorlatban nem játszik szerepet.[235] Ezzel a közösségi jog elsőbbsége tulajdonképpen teljes lesz, hiszen ha az Európai Bíróság érvényesnek mond ki egy közösségi jogi rendelkezést, a *Bundesverfassungsgericht* a gyakorlatban nem fogja vizsgálni, hogy az összeegyeztethető-e a német alapjogokkal. Ezt az is alátámasztja, hogy a *Bundesverfassungsgericht* nem gyakorolja a hatáskör-gyakorlással kapcsolatos alkotmányos fenntartásból eredő felülvizsgálatot sem (lásd a következő pontban). Az elsőbbség korlátozása tehát elméletileg fennáll, de gyakorlati jelentősége nincs.

---

[233] Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésében foglalt cselekvési szabadság; 3. cikk (1) bekezdésében foglalt egyenlőség; 12. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad foglalkozásgyakorlás; 14. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog.

[234] Az ítélet II. 2. d) pontja.

[235] Hoffmeister (2001) 802.; Scheuing (2004) 709.; Tatham (2006) 194. Ezt megerősíti az alábbi ítélet is: BVerfGE, 1 BvR 481/01 (2001)

1.2.5. A közösségi (uniós) jog végrehajtására született belső jogi aktusok alapjogi szempontú felülvizsgálata

A másodlagos közösségi jog felülvizsgálatától eltérő hatáskör a közösségi jog végrehajtására született német jogi aktusok alkotmányossági szempontú felülvizsgálata. A *Bundesverfassungsgericht* álláspontja az, hogy amennyiben a közösségi jog (irányelv) nem hagy játékteret a nemzeti jogalkotónak, nem vizsgálja a német jogi aktus alkotmányosságát. Ha azonban a jogalkotónak a közösségi jog mérlegelést enged, a felülvizsgálat megengedhető.[236] Ezzel összhangban kritikára adhat okot a dohánycímkézési irányelvet[237] átültető német jogszabály felülvizsgálata[238], amelyet a *Bundesverfassungsgericht* kizárólag a német Alaptörvényre tekintettel folytatott le, figyelmen kívül hagyva a közösségi jogi jelleget. Igaz azonban, hogy nem állapított meg alkotmányellenességet.

Hasonló kritikára adhat okot az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtására született német törvény alkotmányossági felülvizsgálata. Az Európai Unió III. pillérében elfogadott, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat[239] átültetése számos tagállamban vetett fel alkotmányossági problémákat[240], többek között Németországban is. A *Bundesverfassungsgericht* eljárásában megsemmisítette a kerethatározatot a német jogba átültető törvényt, mert úgy ítélte meg, hogy az ellentétes az Alaptörvény azon rendelkezésével, amely tiltja a saját állampolgár kiadatását.[241] Megállapította, hogy egyrészt a jogalkotó nem az Alaptörvénynek megfelelően élt a kerethatározat által hagyott diszkrecionális jogkörrel, amennyiben nem tartotta tiszteletben a német állampolgárok és a nemzeti jogrendszer közötti különleges kapcsolatot[242]; másrészt a kiadatási eljárás során a törvény nem biztosította a megfelelő

[236] BVerfGE, 1 BvR 481/01 (2001)
[237] A Tanács 89/622/EGK irányelve
[238] BVerfGE 95, 173.
[239] A Tanács 2002/584/IB kerethatározata
[240] A lengyel alkotmánybíróság megsemmisítette a kerethatározatot átültető törvényt (lásd az V. fejezet 1. pontjában). A ciprusi Legfelső Bíróság szintén alkotmányellenesnek minősítette egy ciprusi állampolgár kiadatását az európai elfogatóparancs alapján (Ap. 294/2005, 2005. november 7.). A belga alkotmánybíróság ezzel szemben (az Európai Bíróság előzetes döntésének kikérése után) hatályban tartotta az átültető törvényt (lásd e fejezet 4. pontjában). Az átültető rendelkezések alkotmányossága általában a saját állampolgárok kiadatását tiltó alkotmányos rendelkezések miatt kérdőjeleződött meg. Ehelyütt a téma bővebb tárgyalására nincs mód, lásd ehhez Komárek (2007); Leczykiewicz (2008); Fichera (2009)
[241] Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdés. A cikket épp az európai elfogatóparancsra tekintettel módosították, így a jogállami elvek tiszteletben tartása esetén lehetővé teszi a kiadatást uniós tagállam számára.
[242] Azáltal, hogy nem emelte be a törvénybe a kerethatározatban biztosított lehetőséget az elfogatóparancs elutasítására, és a kerethatározat által engedett időbeli korlátozást sem alkalmazta.

bírói jogvédelmet. Ezek az érvek valóban indokolhatóak lehetnek, hiszen ezek alapján valóban a kerethatározat átültetése alkotmányellenes, nem maga a kerethatározat. A *Bundesverfassungsgericht* azonban ezen túl, a *Maastricht* ítéletben megkezdett érvelést folytatva (lásd alább), a III. pillérben megvalósuló uniós együttműködésben a nemzeti identitás és az államiság megőrzését hangsúlyozta, amely „korlátozott" kölcsönös elismerésen alapszik. Ebből pedig az a megállapítás adódott, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtása során a német bíróságnak esetről esetre meg kell vizsgálnia, hogy a kibocsátó tagállam eljárásában tiszteletben tartják-e a jogállamiság elveit. Ez a hozzáállás összeegyeztethetetlen az Európai Bíróság álláspontjával, amely szerint a tagállamoknak kölcsönös bizalommal kell lenniük egymás büntető-igazságszolgáltatási rendszerei felé[243].

Úgy tűnik tehát, hogy a III. pilléres uniós együttműködés tekintetében a *Bundesverfassungsgericht* részéről nem tapasztalható olyan mértékű bizalom és együttműködési készség, mint a közösségi joggal kapcsolatban. Ez a sokat bírált álláspont[244] nyilvánvalóan a *Bundesverfassungsgericht* alapjogvédő funkciójának fontosságára vezethető vissza. A döntés más szempontú kritikája, hogy a *Bundesverfassungsgericht* azonnali hatállyal semmisítette meg a törvényt, így addig, amíg a jogalkotó új aktust nem fogad el, az európai elfogatóparancsot nem lehet érvényesíteni Németországban.[245] Felvetődik még a kerethatározattal összhangban történő értelmezés kötelezettsége is, ami az Európai Bíróság *Pupino* ítélete[246] alapján kötelező a nemzeti bíróságokra – a *Bundesverfassungsgericht* azonban ezzel a lehetőséggel egyáltalán nem vetett számot[247], ahogyan a kerethatározat semmilyen más rendelkezésével sem, így a felülvizsgálatot kizárólag a német Alaptörvény alapján végezte el, a kerethatározat céljára tekintet nélkül.

[243] C-187/01, C-385/01, Gözütok és Brügge (2003)
[244] Komárek (2007) 21-25.
[245] Az ítélet közvetlen következménye az volt, hogy a terrorizmussal vádolt német/szír állampolgárt, aki a *Bundesverfassungsgericht* előtt az alkotmányjogi panaszt előterjesztette és aki ellen Spanyolország európai elfogatóparancsot adott ki, szabadon engedték.
[246] C-105/03, Pupino (2005)
[247] Hinarejos Parga (2006)

1.3. Alkotmányos fenntartás No 2.: az ultra vires *közösségi aktusok alkalmazhatatlansága*

1.3.1. A *Maastricht* ítélet

A Maastrichti Szerződés alkotmányosságát megállapító ítélet új elemekkel bővítette a közösségi jog és a német alkotmányjog, illetve a *Bundesverfassungsgericht* és az Európai Bíróság közötti kapcsolatról való állásfoglalást. Az ítélet, melynek középpontjában a demokrácia elve és a korlátozott hatáskör-átruházás (és ehhez kapcsolódóan a *Kompetenz-Kompetenz)* kérdésköre állt, az alapjogi fenntartáson túl új elemet emelt be az ellenkorlátok teóriájába: az *ultra vires* közösségi jogalkotást.

A Maastrichti Szerződés alkotmányosságának vizsgálatára alkotmányjogi panasz alapján került sor, amelyet a Maastrichti Szerződést ratifikáló német törvény[248] és az Alaptörvényt a Szerződés ratifikációjához szükséges módon módosító törvény[249] ellen terjesztettek elő. A kérelmezők azt vélelmezték, hogy az Unióban való részvétel aláássa a nemzeti szuverenitást és a német Parlament hatásköreit, elsősorban a monetáris unióban való részvétel során. A *Bundesverfassungsgericht* egyetlen panaszt talált befogadhatónak (bár az sem bizonyult megalapozottnak): azt, amelyik szerint az EU-Szerződés sérti a Szövetségi Gyűlés választásán való részvétel jogát[250]. Így az ítélet formálisan a panaszos azon jogának biztosításából indul ki, amely alapján az a választásokon való részvétellel közreműködik az állami hatalom legitimmé tételében és az állami hatalom gyakorlásának befolyásolásában. Bár a *Bundesverfassungsgericht* a Maastrichti Szerződés Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét állapította meg, az ítélet alapjául szolgáló érvek számos nagy jelentőségű megállapítást tartalmaznak az *Bundesverfassungsgericht* közösségi jog-felfogásával kapcsolatban. Végeredményben az ítélettel a *Bundesverfassungsgericht* újabb figyelmeztetést adott az Európai Bíróságnak, hogy bánjon óvatosabban a közösségi jog értelmezésével, de nem csak az alapjogok védelme érdekében, hanem a tagállamok által a Közösségnek átadott hatáskörök értelmezése során is.

[248] 1992. december 28-i törvény
[249] 1992. december 21-i törvény
[250] Alaptörvény 38. cikk (1) Az alkotmányjogi panasz befogadásának megalapozottsága igen kérdéses, ugyanis a panaszos nem tudta bizonyítani, hogy őt személyesen érinti a Szerződést ratifikáló törvény. A *Bundesverfassungsgericht* minden bizonnyal érdemben kívánt állást foglalni a Maastrichti Szerződésről, ezért fogadta be a panaszt. Zuleeg (1997) 27.

Az ítélet a közösségi jogról a *„Solange II”* ítéletben tett jogdogmatikai megállapításokat politikai kontextusba helyezi, és az alkotmányossági vizsgálatot kiterjeszti ezen elméleti kérdéseken túl arra, hogy a Közösség működésének, politikájának szintjén ezek a megfontolások milyen következményekre vezetnek. Erre a demokrácia elvével mint a német Alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezésével való összeegyeztethetőség megállapítása miatt van szükség.

Az ítélet a *„Solange II”* ítélettel összhangban nemzetközi jogi szempontból tekint a Maastrichti Szerződésre, amit azzal is megerősít, hogy kijelenti: a tagállamok „a szerződés urai” maradnak, az Unió létrejöttével nem jön létre európai föderális állam, így Németország (és minden tagállam) továbbra is szuverén nemzetállamként vesz részt az európai integrációban. Azzal azonban szembenéz a *Bundesverfassungsgericht*, hogy az Európai Unió mégiscsak több, mint egy hagyományos nemzetközi szervezet, és megállapítja, hogy az sem nem föderáció, sem nem konföderáció, hanem az integráció egy sajátos szintjén álló államközösség. E szervezet leírására a *Bundesverfassungsgericht* egy külön fogalmat alkalmaz, amely korábbi jogirodalmi utalásokban már felbukkant[251]: *„a Szerződés által az európai államok szövetsége* („Staatenverbund”) *jön létre, amely a tagállamokra épül, és amely tiszteletben tartja a tagállamok identitását.”*[252] A szuverén államok alkotta Unió autoritása a tagállamoktól ered, joga a tagállamokban azért lehet kötelező, mert a tagállami jog ezt előírja. A német állami szuverenitás megtartásából az is következik, hogy a (bár határozatlan időre és hosszú tartamú tagság céljával létrehozott) Szerződéshez való csatlakozást a nemzetközi jog alapján végső esetben vissza is lehet vonni *actus contrarius* révén.

A demokrácia elve a *Bundesverfassungsgericht* értelmezése szerint az uniós tagsággal kapcsolatban megköveteli, hogy az Unión belül is biztosított legyen a legitimáció és a hatalomgyakorlás nép általi befolyásolásának lehetősége. Az EU-ban a tagállamok népei azok, akik nemzeti parlamentjeiken keresztül megadják a demokratikus legitimációt ahhoz, hogy az EU önálló hatásköröket tudjon gyakorolni céljainak elérése érdekében. Ha az EU funkcióinak és hatásköreinek a súlya túl nagy, az gyengíti a nemzeti demokráciát, és így a tagállami parlamentek általi legitimációt. A *Staatenverbundban* a szuverén tagállamok saját döntésük alapján egyes hatásköreiket átruházzák a szövetségre, amely csak ezen hatáskörökön belül járhat el. Az Unió tehát

[251] A Maastrichti Szerződés felülvizsgálatában előadó bíróként fellépő bíró használta ezt a kifejezést egy korábbi munkájában, így került be az ítélet szövegébe. Kokott (2003) 99.
[252] Az indokolás C. pontjának első bekezdése.

az ítélet szerint a korlátozott, egyedi hatáskörök alapján áll. Azt, hogy Németország mely hatásköröket és milyen terjedelemben ad át az Uniónak, a Maastrichti Szerződést ratifikáló törvény határozza meg, amely törvény az Alaptörvényen alapulva megnyitja a német jogrendszert a közösségi jog közvetlen érvényessége és alkalmazása előtt. A hatáskörök átadása tehát a német törvényalkotó (a Szövetségi Gyűlés) döntése alapján lehetséges. Amennyiben nem világos, hogy a német törvényalkotó milyen terjedelemben járult hozzá a hatáskörök gyakorlásának átadásához, akkor előfordulhat, hogy az EK olyan hatásköröket mond magáénak, amiket nem rögzítettek pontosan – ez pedig alkotmányellenes hatáskörfeladással lenne egyenlő a német Szövetségi Gyűlés részéről. Ezért alapvető követelmény az uniós tagsággal szemben, hogy az átruházott hatáskörök tartalma és terjedelme, valamint az integráció jövőbeni programja megfelelő előreláthatósággal és biztonsággal meghatározott legyen.[253]

A *Bundesverfassungsgericht* értelmezése szerint a Szövetségi Gyűlés választásán való részvétel joga sérül, ha a Szövetségi Gyűlés olyan terjedelemben ad át hatásköröket az Uniónak, hogy a szuverén államhatalom demokratikus legitimációjának minimális feltételei (az Alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezéseinek megfelelően) nem teljesülnek.[254] Megállapítása szerint azonban az EU-Szerződés megfelel az Alaptörvény által támasztott elvárásoknak, és nem ellentétes a demokrácia elvével.[255] A Szerződés nem hoz létre európai államot, előírja, hogy az EU-nak tisztelnie kell a tagállamok nemzeti identitását, az EU-t csak konkrét hatáskörökkel ruházza fel és kötelezően előírja a szubszidiaritást. Az EU-Szerződés megfelel a jogbiztonság követelményének is, mert rögzíti az integráció jövőbeni menetét, vagyis az átadott felségjogok lehetséges felhasználását megfelelően előrelátható módon. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közösségi intézményeknek ne kellene körültekintően eljárniuk az átruházott hatáskörök gyakorlása során. A *Bundesverfassungsgericht expressis verbis* rögzíti, hogy az EU-

[253] Berke (1996) 24.

[254] *Kokott* szerint ezzel a *Bundesverfassungsgericht* elméleti lehetőséget teremtett az állampolgárok számára, hogy a jövőben a demokrácia sérelmére hivatkozva kezdeményezzék a nemzetközi szerződéseket ratifikáló német törvények és a nemzetközi szerződés összeegyeztethetőségének vizsgálatát. Kokott (2003) 94.

[255] A *Bundesverfassungsgericht* különösen nagy részletességgel foglalkozott a monetáris unióban való részvétellel és annak jövőbeli alakulásával, és végül arra a megállapításra jutott, hogy a német törvényhozásnak sosem csökken le a befolyása a monetáris unióban annyira, hogy a demokrácia elve sérüljön. A rendkívül terjedelmes ítéletben foglaltak részletes elemzése nem áll módomban, lásd ehhez Herdegen (1994); Berke (1996) 22-28.; Zuleeg (1997); Kokott (2003) 92-107.

Szerződés egyetlen rendelkezése[256] sem ad felhatalmazást az EU-nak arra, hogy magát saját hatáskörökkel ruházza fel – tehát az EU nem bír a *Kompetenz-Kompetenz* jogával[257], továbbra is csak a tagállamok dönthetnek arról, hogy az Uniónak milyen terjedelemben adnak át hatáskört. Ha azonban *„az európai intézmények vagy szervek oly módon értelmeznék vagy fejlesztenék a Maastrichti Szerződést, hogy azt a Szerződés olyan formájában, amelyen a német ratifikációs törvény alapul, már nem fedné, az ilyen fellépésből származó jogi aktus nem lenne kötelező Németország területén. A német állami intézmények alkotmányjogi indokok miatt nem alkalmazhatnák ezeket a jogi aktusokat Németországban. Ennek megfelelően a Szövetségi Alkotmánybíróságnak meg kell vizsgálnia azt, hogy az európai intézmények és szervek jogi aktusai a rájuk ruházott szuverenitás keretein belül maradtak-e, vagy azon túlterjeszkedtek* (aus ihnen ausbrechen – ebből a keretből kitörtek)*."*[258] Végeredményben tehát a *Bundesverfassungsgericht* azt állapította meg, hogy a Maastrichti Szerződés jelen formájában összeegyeztethető az Alaptörvénnyel – azonban amennyiben az EU újabb hatásköröket kíván szerezni, illetve az integráció menete eltér a Szerződésben megjelölt programtól, akár olyannyira, hogy egy európai föderális állam jön létre, ilyen esetekre már nem terjed ki a Maastrichti Szerződés ratifikációjához adott felhatalmazás. Ha ilyen alapvető változásokra kerülne sor az Unión belül, akkor újabb felhatalmazásra lenne szükség.

A *Bundesverfassungsgericht* által megfogalmazott üzenet lényege abban ragadható meg, hogy a közösségi (és uniós), korlátozott hatáskörök túlságosan kiterjesztő értelmezésének elkerülésére az intézményeknek nagyobb hangsúlyt kell fektetniük a jövőben[259]. Ez a figyelmeztetés elsősorban az Európai Bíróságra vonatkozik, aki gyakran lépi át a Szerződések által lefedett jogfejlesztés és a Szerződések kiterjesztését eredményező bírói aktivizmus közötti határvonalat.[260] Az üzenet komolyságát támasztja alá az *ultra vires* aktusok németországi alkalmazhatatlanságának előrevetítése: ezek az aktusok a demokratikus legitimáció

[256] Ezzel kapcsolatban a *Bundesverfassungsgericht* elsősorban a Szerződés F. cikk (3) bekezdését hozza fel, miszerint „Az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái folytatásához szükséges eszközökről."

[257] Ezt a tételt a *Bundesverfassungsgericht* már a *Kloppenburg* ítéletben (1987) rögzítette, amely ítéletet ezért a *Maastricht* ítélet (1993) és a nemzeti szuverenitás köré épülő érvelés előkészítésének kell tekinteni. Alter (2001).

[258] Az ítélet indoklásának C. I. 3. pontja.

[259] Elsősorban a 235. (jelenleg 308.) cikk (általános jogalkotási felhatalmazást adó, úgynevezett rugalmassági klauzula), a beleértett hatáskörök doktrínája és az *„effet utile"* elv alkalmazásának visszafogásáról van szó.

[260] Herdegen (1994) 248.

hiánya miatt nem alkalmazhatóak Németországban. Ezzel a megállapítással egy új alkotmányos fenntartás született a német jogban a közösségi jog elsőbbsége tekintetében: azok az uniós jogi aktusok, amelyek az uniós hatáskörök tagállami felhatalmazáson túlterjeszkedő értelmezésével születnek, nem érvényesülhetnek a német joggal szemben, azokat a német jogalkalmazók nem alkalmazhatják. Mindehhez pedig a *Bundesverfassungsgericht* megállapítása szükséges. A *Bundesverfassungsgericht* így hatáskört vindikál arra, hogy egy másodlagos közösségi aktust közvetlenül felülvizsgáljon abból a szempontból, hogy lefedik-e az alapszerződéseket ratifikáló német törvények, vagyis a Németország által az Unióra átruházott hatáskörök. Erre azért szerezhet hatáskört, mert a hatáskör-túllépéssel alkotott közösségi jog ellentétes az Alaptörvénnyel, így alkalmazása alkotmányossági kérdést vet fel.

A *Maastricht* ítélet leglényegesebb hozadéka tehát az, hogy a másodlagos közösségi jogi aktusokat a *Bundesverfassungsgericht* előtt elméletileg alapjogok sérelmére való hivatkozáson túl a hatáskör-átruházás kereteinek túllépésére hivatkozással is meg lehet támadni. Ez a hatásköri fenntartás az Európai Bíróság kizárólagos hatáskörébe lép be, amennyiben a közösségi jog értelmezésére és alkalmazhatóságáról való döntésre kizárólag az EB jogosult. Amennyiben a *Bundesverfassungsgericht* valóban megállapítaná egy közösségi jogi aktus alkalmazhatatlanságát, sebet ejtene a közösségi jog egységességén. Akár az is felvetődhet kritikaként, hogy más tagállamok is követhetik ezt a módszert, amely az integráció eredményeinek fokozatos lerontását eredményezné.[261] Feltételezhető azonban, hogy ez a hatásköri fenntartás is elvi megállapítás, ahogyan ez jelenleg az alapjogi fenntartás esetében is tűnik. A *Bundesverfassungsgericht* a mai napig egyetlen közösségi jogi aktus alkalmazhatatlanságát sem állapította meg, holott erre lett volna lehetősége.

1.3.2. Az *Alcan* ítélet

A 2000 elején hozott *Alcan* ítéletben[262] a *Bundesverfassungsgericht* elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, amely szerint az Európai Bíróság egy ítélete új közösségi eljárásjogi szabályt alkotott, amelyre nem volt hatásköre, így az ítélet *ultra vires* aktusnak minősül és nem alkalmazható a panaszos által kezdeményezett bírósági

[261] Zuleeg (1997) 34. Az ítélet *ultra vires* aktusokra vonatkozó megállapításait számos egyéb kritika érte, lásd a jogirodalmi példákat Hoffmeister (2001) 799.
[262] BVerfGE 2 BvR 1210/98 (1998)

eljárásban. Az ügyben egy német tartomány által az Alcan vállalatnak biztosított pénztámogatást a Bizottság tiltott állami támogatásnak minősített, és elrendelte a visszafizetését. A tartományi kormány visszafizetést elrendelő határozatát az Alcan bíróság előtt megtámadta, mert a német eljárásjogi rendelkezések szerint a pénzösszeg visszakövetelésének határideje már lejárt, ezért sérült a pénz megtartásához fűződő jogos várakozása. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól, aki megállapította[263], hogy a határidő lejártától függetlenül a közösségi jog alapján a tiltott állami támogatást vissza kell fizetni. A német bíróság ezért, az EB ítéletét alapul véve elutasította Alcan keresetét azzal, hogy a közösségi jog elsőbbsége alapján félre kell tenni a vonatkozó eljárási rendelkezést, ami megakadályozza a visszafizetés követelését. Az Alcan ezért alkotmányjogi panasszal fordult a *Bundesverfassungsgerichthez* a Szövetségi Közigazgatási Bíróság ítélete ellen, arra hivatkozva egyrészt, hogy sérült a tulajdonhoz és a szabadsághoz való joga és az EB döntése ellentétes a jogos várakozások alkotmányos elvével; másrészt, hogy az EB túllépett hatáskörén, amikor új eljárási szabályt teremtett, így ezt a bíró alkotta jogot nem lehet alkalmazni Németországban, mert az EK-Szerződést ratifikáló törvény azt nem fedi le.

A *Bundesverfassungsgericht* elutasította a kérelmet. Az alapjogsérelemre vonatkozó panaszt azzal, hogy a Szövetségi Közigazgatási Bíróság ítélete az Európai Bíróság ítéletén alapul, és nincs ok azt feltételezni, hogy az Európai Bíróság nem vette figyelembe a német Alaptörvény szerint feltétlen érvényesülést követelő alapjogok védelmét. A hatáskör-túllépésre vonatkozó érvre válaszolva pedig kijelentette: az Európai Bíróság ítélete nem tekinthető *ultra vires* aktusnak. A *Bundesverfassungsgericht* szerint az Európai Bíróság csak a Bizottság hatáskörének érvényesítésében működött közre, továbbá, nem alkotott általános érvényű közösségi eljárásjogi szabályt, csupán egy konkrét ügyben járt el. Így a *Bundesverfassungsgericht* megerősítette a Szövetségi Közigazgatási Bíróság álláspontját, miszerint ebben az ügyben a közösségi jog elsőbbsége alapján félre kell tenni a vonatkozó német eljárási rendelkezést.

Ez az ítélet azt mutatja, hogy a *Bundesverfassungsgericht* nagyon óvatosan kíván bánni az *ultra vires* aktusok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörével, és valóban csak a legsúlyosabb esetekben fogja gyakorolni. Amennyiben konkrét esetekben, a

[263] C-24/95, Alcan II (1997)

Szerződésnek megfelelő jogalkalmazásról (vagy akár jogfejlesztésről) van szó, nem kérdőjeleződik meg az európai intézmények hatásköre. *Hoffmeister* szerint a *Bundesverfassungsgericht* ezzel az eszközzel csak akkor fog élni, ha a közösségi jogalkotás túlságosan kiterjesztően értelmezi az EK-Szerződésben meghatározott hatásköréből eredő jogosultságait, és az Európai Bíróság ehhez megsemmisítési eljárás során hozzájárul. Ez azonban, tekintettel az Európai Bíróság jelenlegi visszafogott ítélkezési gyakorlatára a 308. cikk és a 95. cikk értelmezése tekintetében, valószínűtlennek tűnik.[264] Így azt mondhatjuk, hogy az alapjogi fenntartáshoz hasonlóan csak elméleti fenntartásról van szó, aminek nincs gyakorlati relevanciája.

1.3.3. A Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálata

A *Bundesverfassungsgericht* 2009 nyarán nagy figyelemmel kísért eljárásban hozott ítéletet a Lisszaboni Szerződés (LSZ) Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségéről.[265] Az ítélet számos ponton továbbviszi a *Maastricht* ítéletben megkezdett irányvonalat az *ultra vires* közösségi jogi aktusok felülvizsgálhatósága és az alapjogvédelmi szint megfelelőségi vizsgálata tekintetében. A vizsgálat eredményeként a *Bundesverfassungsgericht* nem ítélte az alaptörvénnyel ellentétesnek a Szerződést[266], azonban a *Maastricht* ítéletben alkalmazott módszernek megfelelően számos alkotmányos fenntartást fogalmazott meg, amelyek az alkotmányosság biztosításának feltételei.

A Szerződés felülvizsgálatára irányuló indítványok lényege abban állt, hogy – hasonlóan a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatára vonatkozó indítványhoz – a Szövetségi Gyűlés választásán való részvétel jogát csorbítja a Lisszaboni Szerződés értelmében történő további hatáskör-átruházás és az integráció jövőbeli irányának bizonytalansága. Az indítványozók szerint a LSZ olyan terjedelmű hatáskör-átruházást igényel Németországtól, amelynek megvalósulása esetén *de facto* minden német jogalkotási hatáskör átkerül az EU-hoz, és ez a német szuverenitás megszűnését eredményezi.

---

[264] Hoffmeister (2001) 803.
[265] BVerfGE 2 BvE 2/08 (2009)
[266] Ugyanakkor a *Bundesverfassungsgericht* megsemmisítette azt a törvényt, amely a Parlament két házának európai ügyekben fennálló jogait a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódóan kiszélesíti. Megállapítása szerint a törvény nem ad elég széles jogkört a német Parlamentnek az európai uniós döntéshozatalban, ezért azt módosítani kell oly módon, hogy a Parlament a Kormánnyal való együttműködésen keresztül több beleszólással bírjon az uniós ügyekre.

Az ítélet megerősítette az Európai Unió leírására korábban alkalmazott *Staatenverbund* fogalmát, és azt, hogy az Alaptörvény nem ad felhatalmazást Németország számára egy európai szövetségi államhoz való csatlakozásra. A *Bundesverfassungsgericht* szerint egy ilyen alkotmányos változáshoz a német nép egyértelműen kinyilatkoztatott szándéka lenne szükséges, valamint az, hogy az Európai Parlament tagjainak választása valóban demokratikus elveken alapuljon. Az Alaptörvény 23. cikkében adott felhatalmazás csak arra terjed ki, hogy a német állami szervek az átruházott hatáskörök alapján a *Staatenverbundban* részt vegyenek. Az Alaptörvény 23. cikke nem ad általános és korlátlan felhatalmazást a német szuverenitás körébe tartozó hatáskörök átadására, ennek azonban a LSZ nem mond ellent, feltéve, hogy az Európai Bíróság nem fogja rendelkezéseit kiterjesztően értelmezni. Megerősítést nyert újra az, hogy az alapszerződés urai a tagállamok maradnak, és ennélfogva egyoldalú aktussal ki is léphetnek az Európai Unióból.

A *Bundesverfassungsgericht* megerősítette, hogy az uniós jog csak annyiban alkalmazható Németországban, amennyibe az Unió a Németország által átadott hatáskörök terjedelemén belül maradva alkotja meg azt. Ismét rögzítette, hogy az átadott hatáskörök terjedelmét ő maga állapítja meg, és a hatáskör-túllépéssel alkotott uniós jogi aktus nem lesz alkalmazható Németországban. Megerősítést nyert, hogy a közösségi jog alkalmazása és elsőbbsége Németországban a LSZ-t ratifikáló törvényen keresztül lehetséges, ennélfogva csak azon uniós hatáskörök keretein belül, amelyek átadásához Németország a LSZ elfogadásával hozzájárult. A LSZ sem ruházza fel az Európai Uniót a *Kompetenz-Kompetenz* jogával. Az Alaptörvény megváltoztathatatlan tartalmát rögzítő 79. cikk (3) bekezdést a *Bundesverfassungsgericht* együtt értelmezte a 20. cikk (3) bekezdésével, amelynek értelmében „A törvényhozást az alkotmányos rend, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást a törvény és jog köti.” A megváltoztathatatlan alkotmányos értékként rögzített demokrácia elvét úgy értelmezte, hogy az a nemzeti szuverenitás fenntartásához kapcsolódik, vagyis azt feltételezi, hogy a német állam rendelkezik a lényeges állami hatáskörökkel, amelyek gyakorlásába az állampolgárok beleszólhatnak. Németország nem adhat át hatásköröket az Uniónak olyan terjedelemben, hogy azzal a 79. cikk (3) bekezdésében foglalt, a német államiság lényegét jelentő elvek (például a demokrácia elve) sérüljenek. Ezért szükséges, hogy a leglényegesebb hatáskörök (az állampolgársághoz, adóztatáshoz, a katonai erő alkalmazásához kapcsolódóan, illetve az alapvető jogok védelméhez kapcsolódóan) központi magja Németországnál maradjon. A *Bundesverfassungsgericht* újfent

megerősítette, hogy saját hatáskörébe tartozik annak kontrollja, hogy ez megvalósuljon. Az *ultra vires* aktusok kontrollja, azaz annak vizsgálata, hogy az uniós jogot az EU a számára átadott hatáskörben alkotta-e meg, kiegészül azzal a felülvizsgálati hatáskörrel, amely a német állami szuverenitás megváltoztathatatlan lényegét képező elvek sérthetetlenségéhez kapcsolódik.

Nagyon lényeges pontja az ítéletnek ugyanakkor, hogy a *Bundesverfassungsgericht* kinyilatkoztatta: a fenti felülvizsgálati hatáskört rendkívül megszorítóan értelmezi. Ennek az önkorlátozásnak az alapja az Alaptörvény 23. cikke, illetve az a felismerés, hogy az uniós jogrend egységét nagy mértékben veszélyeztetik a tagállami alkotmánybíróságok uniós jogi aktusokat érintő döntései. Ezért a *Bundesverfassungsgericht* az *ultra vires* aktusokhoz kapcsolódó felülvizsgálatot csak kivételes esetekben fogja gyakorolni, amikor a hatáskör-túllépés nyilvánvaló. Szintén nagyon kivételes esetekben állapítja meg a *Bundesverfassungsgericht* az uniós jog alkalmazhatatlanságát a német nemzeti szuverenitás lényegét képező elvek sérelme esetén. Az alapjogvédelem szempontjából ez azt jelenti, hogy a *Bundesverfassungsgericht* csak akkor folytatja le a felülvizsgálatot, ha az Európai Unió nem biztosítja a megfelelő szintű alapjogi védelmet.

A *Bundesverfassungsgericht* kitért arra a kérdésre is, hogy milyen alkotmányos következményei vannak a Lisszaboni Szerződéshez fűzött, az elsőbbség elvéről szóló 17. számú nyilatkozatnak.[267] Álláspontja szerint a nyilatkozat elfogadásával Németország nem ismerte el az uniós jog alkotmányos szempontból aggályos feltétlen alkalmazási elsőbbségét *(„verfassungsrechtlich bedenklichen unbedingten Geltungsvorrang des Unionsrechts")*[268]. A nyilatkozattal Németország pusztán megerősítette az elsőbbség elvével kapcsolatban fennálló, a *Bundesverfassungsgericht* értelmezési gyakorlatát magában foglaló jogi helyzetet. A nyilatkozat nem kelt életre egy korlátlan, a tagállami alkotmányos elveket lerontó, klasszikus föderális rendszerű érvényességi elsőbbséget.

1.4. Párbeszéd a német bíróságok és az Európai Bíróság között

A *Bundesverfassungsgericht* itt felvázolt ítélkezési gyakorlatából mindvégig kitűnik az Európai Bírósággal való együttműködés határozott szándéka – még ha ez

[267] Lásd az I. fejezet 2. pontjában.
[268] Az ítélet 331. pontja.

nem is jelenti a *Bundesverfassungsgericht* hatásköreinek teljes feladását az EB javára. A *Bundesverfassungsgericht* a közösségi jog alkalmazásáról való döntést e két „európai felsőbíróság" közös feladataként képzeli el, az együttműködés mikéntjéről való állásfoglalás azonban az egyes ítéletekben más-más tartalommal bír. A *Bundesverfassungsgericht* következetesen nagy hangsúlyt fektet az előzetes döntéshozatali eljárásra, amelyet az európai bírósági együttműködés sarokkövének tekint.

Az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül történő bírósági együttműködést ösztönzi az is, hogy a *„Solange II"* ítélet óta az Európai Bíróság az Alaptörvény szerinti „törvényes bírónak" minősül[269], így a német bíró a fél törvényes bíróhoz való alkotmányos jogát[270] sérti, ha szükség esetén önkényesen mellőzi az előzetes döntéskérést. Ugyanakkor maga a *Bundesverfassungsgericht* nem él ezzel a lehetőséggel annak ellenére sem, hogy a *„Solange I"* ítéletben az előzetes döntés szükségességét saját magára nézve is elismerte,[271] és adott esetben szükséges lehetne az EB véleményének kikérése. Az ítélkezési gyakorlat szerint a *Bundesverfassungsgericht* akkor állapítja meg az alapjog sérelmét, vagyis azt, hogy az eljáró bíró önkényesen járt el, ha a bíró nem veszi figyelembe az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, vagy figyelmen kívül hagyja a vonatkozó közösségi jogi elveket. Ezen eseteket a *Bundesverfassungsgericht* úgy értékeli, hogy a bíró nincs tekintettel az ügy közösségi jogi jellegére, és ha nem kér előzetes döntést, nem tesz eleget a 234. cikkben foglalt kötelezettségnek.[272] A *Bundesverfassungsgericht* tehát elismeri, hogy a közösségi jog értelmezéséről és érvényességéről való döntés az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik, amit a német bíróságoknak is tiszteletben kell tartaniuk – így alkotmányos kötelezettséget teremt az Európai Bíróság ítéleteinek figyelembe vételére[273]. Azzal, hogy a *Bundesverfassungsgericht* az Európai Bíróságot az Alaptörvény szerinti „törvényes bírónak" tekinti (vagyis a német bíró alapjogot sért, ha önkényesen nem fordul oda hozzá), a közösségi jogban nem létező jogorvoslatot teremt az EK-Szerződés 234. cikk (3) bekezdés sérelme esetén, ami azonban saját magára nem vonatkozik[274].

A *Bundesverfassungsgericht* már a *„Solange I"* ítéletben felvázolt egyfajta együttműködést a közösségi jog és a nemzeti jog konfliktusainak feloldására, amelyben

[269] *„Solange II"* ítélet; *Kloppenburg* ítélet.
[270] Alaptörvény 101. cikk (1) bekezdés.
[271] *„Solange I"* ítélet. A későbbi ítéletekben azonban erre már nincs utalás.
[272] BVerfGE, 1 BvR 1036/99 (2001); BVerfG, 1 BvR 481/01 (2001)
[273] A *Kloppenburg* ítélettől kezdődően. A téma bővebb kifejtését lásd Osztovits (2005)
[274] Scheuing (2004) 717.

az Európai Bíróság és a német alkotmánybíróság egyenrangú szereplőként vesz részt. A *Bundesverfassungsgericht* már ebben a viszonylag korai ítéletben megpróbálta körülhatárolni a saját és az Európai Bíróság szerepét az európai jogi térben. Rögzítette, hogy az EB és a *Bundesverfassungsgericht* egymás mellett párhuzamosan gyakorolja a német jog és a közösségi jog által körülhatárolt saját hatásköreit, s e békés egymás mellett élésben a másik fél hatáskörét bitorolni nem megengedhető. A közösségi jog belső konfliktusairól való döntés az Európai Bíróság feladata, azonban amikor a német alkotmányjog kap szerepet a vizsgálatban, a *Bundesverfassungsgerichtnek* kell eljárnia. A két bíróság maga dönti el azt, hogy a saját hatáskörében lefolytatott vizsgálat eredményeképpen megállapított konfliktust milyen elvek alapján kell feloldani. Németország EK-tagsága felhatalmazza az EB-t, hogy döntsön a német törvények és a közösségi jog összhangjáról, a német alkotmány alkalmazására azonban semmilyen hatásköre nincs, így a közösségi joggal való ütközését sem állapíthatja meg. A *Bundesverfassungsgericht* már itt rögzíti, hogy amennyiben az EB mégis állást foglal ilyen kérdésben, ítélete nem lesz kötelező érvényű a német jogalkalmazók számára.

A *„Solange I”* ítéletben a *Bundesverfassungsgericht* a Közösség és a tagállamok közötti együttműködés másik elemeként felhívta a figyelmet a Közösség és a tagállamok közötti kölcsönös kötelezettségvállalásra is. Az alapszerződésekben ugyanis nem csak a tagállamok vállaltak egyoldalúan kötelezettségeket a Közösséggel szemben, hanem a Közösség is a tagállamokkal szemben. A *Bundesverfassungsgericht* szerint a nemzeti alkotmányjog és a közösségi jog konfliktusának feloldására a Közösségnek is megoldást kell találnia, amely a másodlagos közösségi jog német alkotmánynak megfelelő módosítása lehet. A *Bundesverfassungsgericht* tehát a Közösségre is felelősséget hárít abban a tekintetben, hogy ne engedje meg valamely nemzeti alkotmánnyal ellentétes közösségi jog életbe lépését. Ez az együttműködés az európai integráció alapvető eleme kell, hogy legyen, ahol nem csak a tagállamoknak kell áldozatot hozniuk a közösségi jog érvényesítésének biztosításáért, hanem a Közösségnek is a nemzeti alkotmányok tiszteletben tartásáért. Ezekből a megállapításokból kitűnik egyfajta bizalom a Közösség intézményeinek eljárásai irányában. A *Bundesverfassungsgericht* feltételezi, hogy a közösségi intézmények felelősségteljes módon, a Szerződés által biztosított eljárási lehetőségeket a lehető legteljesebb mértékben kihasználva tekintettel lesznek a német jogrendszer igényeire, és nem állnak meg a Közösség érdekeinek figyelembe vételénél. A *Bundesverfassungsgericht* bízik abban, hogy a Közösség öntisztító rendszere

hatékonyan működhet, amelyben a Közösség még akkor is hajlandó élni a közösségi jog által biztosított felülvizsgálati eszközökkel, ha közösségi szinten nem vet fel jogi problémákat egy jogi aktus, hanem „csak" egy tagállami alkotmánybíróság állapítja meg, hogy nem tartható fenn.

A közösségi szintű alapjogi védelem elutasítása a *„Solange I"* ítéletben ugyan jelentősen csökkenti a fenti álláspontból kitűnő bizalmat a Közösséggel szemben, a *„Solange II"* ítélet azonban változtat ezen a hozzáálláson. Az ott rögzített tétel, miszerint a *Bundesverfassungsgericht* alapvetően elfogadja azt, hogy az Európai Bíróság hatékonyan őrködik a közösségi jog alapjogokkal való összeegyeztethetősége felett, ma is érvényes tételnek tekinthető, amelyhez képest a *Maastricht* ítélet szuverenitás-központú megállapításai kitérőnek bizonyultak. A *Maastricht* ítéletben tett fenntartáshoz egyébként szintén kapcsolódik együttműködési hajlandóság, ahol maga a *Bundesverfassungsgericht* is „együttműködésként" jelöli meg ezt a kapcsolatot. Eszerint a *Bundesverfassungsgericht* és az Európai Bíróság együtt döntenek a másodlagos közösségi jog alkalmazhatóságáról, sőt, a konkrét esetekben való eljárást a *Bundesverfassungsgericht* minden esetben az EB-re hagyja, s ő maga csak akkor jár el, ha általában az alapjogvédelmi szint lecsökkenését tapasztalja. Az „együttműködés" a *Bundesverfassungsgericht* későbbi pontosítása alapján azt is jelenti, hogy a közösségi jog német alkotmányi szempontú felülvizsgálatára csak abban az esetben kerülhet sor, ha az eljáró német bíró előzetes döntést kért az EB-től a közösségi jogi aktus EK jogban biztosított alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségéről. A 2000-ben hozott ítéletek pedig azt mutatják, hogy valójában ez a hatásköri fenntartás a gyakorlatban nem érvényesül, sem az alapjogok, sem a hatáskör-átadás sérelme esetén.

1.5. Összegzés

A *Bundesverfassungsgericht* korán nyilvánvalóvá tette, hogy nem tekinti lehetségesnek a korlátok nélküli hatáskör-átruházást és a közösségi jog abszolút elsőbbségét. Az Európai Unióban való részvételhez adott alkotmányos felhatalmazás nem terjedhet ki arra, hogy a) Németország számára olyan közösségi jogi aktus alkalmazását írja elő, amely az Alaptörvényben rögzített feltétlen érvényesülést követelő alapvető jogokat sérti; b) a Közösség olyan jogi aktust alkosson, amely túlterjeszkedik a Szerződésben meghatározott konkrét hatáskörökön. Ezen alapkövetelményeknek a biztosítása főszabályként az Európai Bíróság feladata, a

Bundesverfassungsgericht azonban a háttérből figyeli az eseményeket, és végszükség esetén közbelép, ha úgy látja, hogy ezek a követelmények nem biztosítottak közösségi szinten. Mivel ilyen eset előfordulásának nagyon kicsi az esélye, a *Bundesverfassungsgericht* elvi fenntartásai a gyakorlatban a közösségi jog elsőbbségének elfogadását jelentik a német jogrendszer teljessége felett, beleértve az Alaptörvényt is. A fenti alkotmányos fenntartások abból adódnak, hogy a *Bundesverfassungsgericht* nyíltan sosem adná fel a német Alaptörvény biztosításában játszott szerepét és a német alapjogok védelmét.

Igaz, európai nézőpontból bírálható, hogy a *Bundesverfassungsgericht* hatáskört tart fenn a másodlagos jog felülvizsgálatára. Jelenleg azonban ez csak elvi fenntartásnak tekinthető, amitől a *Bundesverfassungsgericht* a gyakorlatban tartózkodik. Egyébiránt nagy együttműködést mutat az Európai Bíróság irányába, a EB esetjogát hivatkozza, az előzetes döntéskérést alkotmányos kötelezettségként határozza meg. Ehhez képest az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ítélet némi visszalépést jelent, de tekintettel arra, hogy ez az ügy nagyon kényes kérdést érint, ami más tagállamokban is okozott alkotmányos problémákat, és mivel itt alapvető jogok korlátozásáról volt szó, a *Bundesverfassungsgericht* viszonyulásával összeegyeztethető ez az ítélet.

A *Bundesverfassungsgericht* ítélkezési gyakorlatából az tűnik ki, hogy a sajátjának érzi a közösségi jogot, amelyet alkalmaznia kell és amelyből a német alkotmányjog értelmezése során következtetéseket lehet levonni. A *Bundesverfassungsgericht* a Közösség teljes jogú szereplőjének tekinti magát, a Közösség jogát saját jogának is tekinti, amelyet vizsgálat tárgyává tehet, részleteiben vizsgálhat, mélyére nézhet, hozzányúlhat, amelyre befolyással tud lenni. Nem távoli, felülről rákényszerített, automatikusan alkalmazandó jogként teszi eljárásának részévé, hanem saját jogként.

2. Franciaország: a nemzeti szuverenitás védelme és alkotmányos kötelezettség az irányelvek átültetésére

Franciaországban a közösségi jog elsőbbségének érvényesülését érintően az Alkotmánytanács *(Conseil constitutionnel)* és a két legfelső szintű rendes bíróság felfogása sokáig jelentősen eltért. A *Conseil constitutionnel* mindaddig, amíg az alkotmányba be nem került egy kifejezetten az európai integrációban való részvételre

felhatalmazást adó rendelkezés, egy 1975-ben hozott ítélet alapján[275] a törvények alkotmányossági felülvizsgálata köréből kizárta a közösségi jognak (nemzetközi szerződéseknek) való megfelelés vizsgálatát. 2004-ig a rendes bíróságok feladata volt a nemzetközi jog, illetve a közösségi jog elsőbbségének biztosítása – 2004-től kezdve azonban a közösségi irányelveknek való megfelelést a *Conseil constitutionnel* is vizsgálja, így az irányelvek elsőbbségét maga is biztosítja (a nemzetközi jogét azonban továbbra sem). A rendes bírósági szervezet csúcsán álló Semmítőszék (*Cour de Cassation*) 1975-től mindennapi ítélkezési gyakorlatának részévé tette a nemzetközi jog és a közösségi jog elsőbbségének alkalmazását, a legfelső közigazgatási bíróság, az Államtanács (*Conseil d'Etat*) azonban egészen 1989-ig tartotta magát ahhoz az álláspontho, hogy nincs hatásköre a közösségi joggal ütköző jogszabály félretételére.

A *Conseil constitutionnel,* amely az egyik legfiatalabb[276] nyugat-európai alkotmánybíráskodást folytató intézmény, a legtöbb európai, klasszikus értelemben vett alkotmánybírósághoz képest szűk felülvizsgálati hatáskörrel rendelkezik. Kizárólag előzetes alkotmányossági kontroll elvégzésére jogosult, s ennek keretében a közösségi jog alkalmazása egyrészt a nemzetközi szerződések ratifikációt megelőző alkotmányossági felülvizsgálata keretében[277], másrészt a francia törvények kihirdetést megelőző alkotmányossági kontrollja keretében[278] merülhet fel előtte. Mindkét eljárást a legmagasabb politikai tisztségek betöltői[279] vagy 60 Szenátusi vagy Nemzetgyűlési képviselő kezdeményezheti.

2.1. A francia jog és a nemzetközi jog/közösségi jog kapcsolata

A francia alkotmány a nemzetközi jog és a nemzeti jog viszonyát tekintve a monista álláspontot érvényesíti. Az alkotmány 55. cikke értelmében a francia jogban nincs szükség a nemzetközi kötelezettségvállalások belső jogi aktusba foglalására, a nemzetközi egyezmények megfelelő ratifikáció után a kihirdetéssel érvényesülést szereznek, és a törvényekkel szemben elsőbbséget élveznek.[280] Fontos megszorítás azonban, hogy a cikk csak viszonosság esetén érvényesül, tehát csak azon nemzetközi

[275] Décision n° 74-54 DC, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse (1975)
[276] A *Conseil constitutionnelt* az 1958. évi, jelenleg hatályos francia alkotmány hozta létre.
[277] A francia alkotmány 54. cikke értelmében.
[278] A francia alkotmány 61. cikke értelmében.
[279] A köztársasági elnök, a miniszterelnök és a Szenátus vagy a Nemzetgyűlés elnöke.
[280] Az 55. cikk pontos szövege: *„Minden szabályosan megerősített, jóváhagyott nemzetközi szerződés vagy egyezmény, amennyiben azokat a másik szerződő fél is alkalmazza, kihirdetésük után a törvénynél magasabb szintűek."*

egyezmény élvezi ezt a státust, amelyet a többi szerződő fél betart. Az alkotmánnyal szemben azonban nincs elsőbbsége a nemzetközi jognak, hiszen azt csak maga az alkotmány írhatná elő. A *Conseil constitutionnel* ítélkezési gyakorlata a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatáig az alkotmány monista megközelítése ellenére dualista módon kezelte a nemzetközi jogot, ugyanis a francia jogtól elkülönült jogrendként tekintett rá, amely egy belső, alkotmányos rendelkezés nyomán szerez érvényesülést Franciaországban.[281] Az alkotmány 55. cikke ellenére a közösségi jog érvényesülése a francia jogrendszerben korántsem problémamentes.

1992-ig a francia alkotmányban nem volt olyan cikk, amely az ország Európai Közösségekben való részvételének feltételeit határozta volna meg. Az egyetlen ilyen tárgyú rendelkezés az 1946-os alkotmány preambulumának 15. pontja[282], amely értelmében viszonosság alapján Franciaország hozzájárul szuverenitása korlátozásához a béke megteremtése érdekében.[283]

A *Conseil constitutionnel* a Maastrichti Szerződés alkotmányossági felülvizsgálatával kapcsolatban hozott ítéletéig a nemzetközi jogot és a közösségi jogot nem választotta el egyértelműen egymástól. A közösségi rendeletek az EK-Szerződés 189. (jelenleg 245.) cikke alapján történő közvetlen alkalmazását is az alkotmány 55. cikkéből eredő követelményként értékelte.[284] 2004-ig nagyrészt csak a nemzetközi egyezmények előzetes alkotmányossági kontrollja keretében került elé az EK joga. Ez főként annak volt köszönhető, hogy 1975-ben egyik legnagyobb hatású, az abortusz-törvény alkotmányosságával kapcsolatos ítéletében[285] (a továbbiakban: *abortusz-ítélet*) kijelentette, hogy a törvények előzetes alkotmányossági kontrollja során az alkotmány 55. cikkének érvényesülését nem vizsgálja, ugyanis egy törvény nemzetközi szerződésbe ütközése nem alkotmányossági kérdés. Ennélfogva a francia törvények nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata és ütközés esetén az elsőbbség biztosítása az 55. cikk alapján a francia bíróságok[286] feladata.[287] Igaz, ebben a

[281] Tatham (2006) 150-151.

[282] Franciaországban az „alkotmányos blokk" részei az 1958. évi alkotmányon kívül az 1946. évi alkotmány preambuluma, az 1789. évi Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata és a 2004. évi Környezetről szóló Karta. A *Conseil constitutionnel* ezeket a dokumentumokat a hatályos francia alkotmány részének mondta ki.

[283] A vonatkozó pontos szöveg: *„Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix."*

[284] Décision n° 77-90 DC, Dernière loi de finances rectificative pour 1977 (1977)

[285] Décision n° 74-54 DC, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse (1975)

[286] Franciaországban a bírósági rendszer osztott: a rendes és a közigazgatási bíráskodás elválik egymástól. Az ítélet által megállapított kötelezettség természetesen mindkét bírósági ágra kiterjed.

konkrét ügyben egy francia törvény Európai Emberi Jogi Egyezménnyel való összeegyeztethetősége vált kérdésessé, a *Conseil constitutionnel* azonban 2004-ig nem tett különbséget ebben a tekintetben a nemzetközi jog és a közösségi jog között. 2004-ig a *Conseil constitutionnel* a francia törvények alkotmányossági felülvizsgálata körébe nem emelte be a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatát.[288] A nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági kontrollja során azonban több ítéletben foglalkozott a közösségi joggal.

Az *abortusz-ítélet* nyomán mind a nemzetközi jog, mind a közösségi jog elsőbbségének biztosítása a francia bíróságok feladata lett, amely tulajdonképpen összhangban áll az Európai Bíróság álláspontjával, miszerint a közösségi jog elsőbbségének biztosításakor a nemzeti bíróságok közösségi bírósági szerepet töltenek be. Lényeges különbség azonban, hogy az EB szerint az elsőbbséget a közösségi jog autonómiája alapozza meg, a francia bíróságok számára azonban a francia alkotmány 55. cikke. A két felsőbíróság gyakorlata sokáig jelentősen eltért abban a tekintetben, hogy mennyiben tettek eleget a *Conseil constitutionnel abortusz-ítéletben* megfogalmazott felhívásának. A *Cour de Cassation* négy hónappal az *abortusz-ítéletet* követően meghozta első olyan ítéletét[289], amelyben elsőbbséget adott az EGK-Szerződés 95. (jelenleg 90.) cikkének egy francia törvénnyel szemben, s ítéletét egyrészt az alkotmány 55. cikkére, másrészt a közösségi jog autonómiájára alapozta. A *Cour de Cassation* azóta is töretlenül érvényesíti a közösségi jog elsőbbségéből adódó követelményeket a törvényekkel szemben. A közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának (akár az irányelv közvetlen hatályának) érvényesítése és a francia jog irányelv fényében történő értelmezése ítélkezési gyakorlatának szerves része.

Ezzel az eurokonform gyakorlattal sokáig éles kontrasztban állt a *Conseil d'Etat* ítélkezési gyakorlata. A legfelső közigazgatási bíróság csak 14 (!) évvel az *abortusz-ítéletet* követően, 1989-ben hozott először olyan ítéletet, amelyben az EK-Szerződésnek

---

[287] A határozatnak lehet praktikus konzekvenciája is, mégpedig az, hogy a *Conseil constitutionnel* a rendelkezésére álló egy hónap alatt nem lenne képes megvizsgálni a Franciaország által vállalt összes nemzetközi kötelezettséget, és előzetes döntést sem tudna kérni az Európai Bíróságtól.

[288] A *Conseil constitutionnel* álláspontjának változása először azokban az ítéletekben tűnt ki, amelyekben a választások törvényességi felügyeletét gyakorolva járt el. Ezekben az ügyekben azonban nem alkotmánybíróságként működik, tehát tulajdonképpen a saját maga által az abortusz-ítéletben megállapítottak szerint szerez érvényt az 55. cikknek. Az első ilyen ügyben a kezdeményezők arra hivatkoztak, hogy az egyik francia megyében lefolytatott választás nem felelt meg az Európai Emberi Jogi Egyezmény egyik rendelkezésének. A Conseil constitutionnel érdemben vizsgálta a kérelmet: Décision n° 88-1082/1117, A.N., Val-d'Oise (1988)

[289] Civ. 24 mai 1975, Société Cafés Jacques Vabre (1975)

elsőbbséget adott egy francia törvénnyel szemben.[290] Addig a *Conseil d'Etat* tulajdonképpen nem teljesítette a közösségi jog és a *Conseil constitutionnel* által számára rögzített feladatot (vagyis hogy a közösségi joggal ellentétes jogszabályt félre kell tenni), arra hivatkozva, hogy nincs hatásköre a törvényalkotási aktusok felülvizsgálatára, mert az az alkotmány 55. cikke alapján a *Conseil constitutionnel* feladata. 1989-ben azonban alapvetően megváltozott a *Conseil d'Etat* álláspontja, s fokozatosan eurokonform gyakorlattá alakult, elismerve a másodlagos közösségi jog elsőbbségét is. Azon a ponton azonban, ahol a *Conseil d'Etat* előtt a francia alkotmánnyal szembeni elsőbbség kérdése merül fel, ez a gyakorlat megtorpan: mivel az elsőbbség az alkotmányon alapul, azzal szemben a nemzetközi jog és a közösségi jog elsőbbsége is kizárt.[291] Ez az álláspont a *Cour de Cassation* gyakorlatában is jelen van[292], azonban mivel előtte csak a nemzetközi jog alkotmánnyal szembeni elsőbbsége merült fel, a közösségi jog alkotmánnyal szembeni elsőbbségének elutasítása egyelőre nem egyértelmű.

2.2. Az integrációs szerződések alkotmányossági felülvizsgálata

1992-ig, a nagy jelentőségű *Maastricht* ítéletig a *Conseil constitutionnel* ugyanazon elvek alapján folytatta le az elsődleges közösségi jog[293] kontrollját, mint a nemzetközi egyezményekét.[294] Ezen a területen az ítélkezési gyakorlat középpontjában a nemzeti szuverenitás védelme áll. A *Conseil constitutionnel* vonatkozó ítéletei alapján akkor tekinti az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek a vizsgált nemzetközi szerződést, ha az (a) az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezést tartalmaz; (b) sérti a nemzeti szuverenitás gyakorlásának alapvető feltételeit[295]; (c) sérti az alkotmányban

[290] C. E. Ass. 20 octobre 1989, Nicolo (1989).
[291] C. E. Ass. 30 octobre 1998, Sarran (1998); C. E., 3 décembre 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique (2001)
[292] Ass. plén. 2 juin 2000, Fraisse (2000)
[293] Nem csak az alapszerződések módosításáról van szó, hanem például az egyetlen Tanácsot és Bizottságot létrehozó fúziós szerződésről vagy a Schengeni Egyezményről is. Bővebben lásd Rideau (2006) 1097-1100.
[294] Erre sor kerülhet egyrészt kifejezetten a nemzetközi szerződés felülvizsgálata keretében, másrészt a szerződést kihirdető törvény előzetes alkotmányossági kontrollja során.
[295] Az ítélkezési gyakorlat értelmében egy nemzetközi egyezmény akkor sérti a nemzeti szuverenitás gyakorlásának alapvető feltételeit, ha (a) veszélyezteti az állam azon kötelezettségét, hogy a Köztársaság intézményeinek tiszteletben tartását biztosítsa; (b) veszélyezteti a nemzet létének folytonosságát; (c) veszélyezteti a polgárok jogainak és szabadságainak biztosítását. Décision n° 85-188 DC, Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (1985); Décision n° 91-294 DC, Convention d'application de l'accord de Schengen (1991)

biztosított jogokat és szabadságokat.[296] A *Conseil constitutionnel* minden esetben állást foglal a viszonosság fennállásának kérdésében is[297]. Abban az esetben, ha a *Conseil constitutionnel* a nemzetközi szerződés alkotmányellenességét állapítja meg, a ratifikációra csak az alkotmány módosítása után kerülhet sor.

A *Conseil constitutionnel* ítélkezési gyakorlatában fordulópontot hozott a Maastrichti Szerződés előzetes alkotmányossági felülvizsgálata[298], ugyanis ebben az ítéletben – és ezt követően az Amszterdami Szerződés[299], az Alkotmányos Szerződés[300] és a Lisszaboni Szerződés[301] felülvizsgálata során – számot vetett a közösségi (uniós) jog nemzeti szuverenitást és az abból eredő hatásköröket érintő következményeivel. Mind a négy ítéletben ugyanazon alkotmányos szempontok szerint folytatta le a felülvizsgálatot, és állapította meg a ratifikációt megelőző alkotmánymódosítás szükségességét. Az alapul szolgáló, a nemzeti szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos előírások magva, hogy a francia nemzeti szuverenitást egyedül a francia nép (vagy nemzet) gyakorolhatja, azonban az viszonosság alapján a béke fenntartása érdekében korlátozható[302] (ez utóbbi általános rendelkezés a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatát követően kiegészül a kifejezetten az EU-ban való részvétel érdekében történő szuverenitás-korlátozás lehetőségével)[303]. A *Conseil constitutionnel* mind a négy

[296] Vö. az első, ilyen eljárásban hozott ítéletet [Décision n° 70-39 DC, Traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes (1970)], ahol a (c) pont még nem szerepelt, és például a Lisszaboni Szerződés felülvizsgálatával kapcsolatos eljárást [Décision n° 2007-560 DC, Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (2007)], ahol a fenti három alkotmányellenességet megalapozó indok szerepel.

[297] Az elsődleges közösségi jog esetében a viszonossági feltételt teljesítettnek tekinti azzal, hogy a szerződések nem lépnek hatályba, amíg az utolsó ratifikációs iratot letétbe nem helyezik. Décision n° 70-39 DC, Traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes (1970)

[298] Décision n° 92-308 DC, Traité sur l'Union européenne (1992)

[299] Décision n° 97-394 DC, Traité d'Amsterdam (1997)

[300] Décision n° 2004-505 DC, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004)

[301] Décision n° 2007-560 DC, Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (2007)

[302] A *Conseil constitutionnel* a *Maastricht* ítéletig különbséget tett a szuverenitás korlátozása (*„limitations de souveraineté"*) és átruházása (*„transferts de souveraineté"*) között oly módon, hogy az előbbit az alkotmány által megengedettnek, az utóbbit tiltottnak tekintette [Décision n° 98-400, Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution (1998)]. A *Maastricht* döntéstől kezdve elhagyta ezt a bizonytalan természetű különbségtételt, és általánosan „a hatáskörök átruházása" (*„transferts de compétences"*) kifejezést kezdte alkalmazni. Bővebben Rideau (2006) 1097-1098., 1101.

[303] A konkrét alkotmányos előírások az alábbiak: az 1958-as alkotmány preambuluma [„A francia nép ünnepélyesen kinyilvánítja (…) a nemzeti szuverenitás alapelveihez (…) való ragaszkodását."], 3. cikke [„A nemzeti szuverenitás a népé, amely azt képviselői által, valamint népszavazás útján gyakorolja"] és 53. cikke [„(…) a nemzetközi szervezetekre (…) vonatkozó szerződések csak törvénnyel erősíthetők meg (…)]; az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata 3. cikke: „Minden szuverenitás elve természeténél fogva a nemzetben lakozik; sem testület, sem egyén nem gyakorolhat hatalmat, ha (az) nem határozottan tőle ered." (Mika Sándor fordítása); az 1946-os alkotmány preambulumának 14. pontja: „A Francia Köztársaság (…) tiszteletben tartja a nemzetközi közjog szabályait" és 15. pontja (lásd fentebb).

ítéletben megállapította, hogy a vizsgálat alapjául szolgáló alkotmányos rendelkezések értelmében a nemzeti szuverenitást nem sérti, ha Franciaország nemzetközi szerződés alapján részt vesz egy olyan állandó nemzetközi szervezetben, amelynek jogi személyisége van és a tagállamok által ráruházott hatáskörök révén döntéshozatali jogosultságokkal rendelkezik.[304] Ez a megállapítás, amely első ízben a *Maastricht*-ítéletben szerepelt és összhangban van az Európai Bíróság *Costa* ítéletében tett kijelentésekkel[305], visszaköszön a francia alkotmányba a Maastrichti Szerződés ratifikációját megelőzően beiktatott rendelkezésben (88-1. cikk), amely kifejezetten az Európai Unióban való részvételről szól.

A *Conseil constitutionnel Maastricht* ítélettel kezdődő ítélkezési gyakorlata értelmében tehát Franciaország a saját alkotmányában foglaltak alapján ruházott át egyes, a nemzeti szuverenitáshoz tartozó hatásköröket az Európai Közösségre (Unióra), amely hatáskör-átruházás nem veszélyezteti a francia nép által gyakorolt nemzeti szuverenitás épségét. Ebből következően a *Kompetenz-Kompetenz* végső letéteményesei a tagállamok maradnak, az Uniónak csak annyiban van döntési jogosultsága, amennyiben a tagállamok által átruházott hatáskörök keretein belül marad. Minden olyan esetben, amikor az Unió hatáskörgyakorlására vonatkozó szabályok módosulnak vagy az Unió új hatáskörök átruházását kívánja meg, az alkotmányozónak módosítania kell a francia alkotmányt[306], hogy megteremtse a szükséges felhatalmazást a hatáskörök újfajta gyakorlásához. Enélkül az Unióban való részvétel sértené a nemzeti szuverenitás gyakorlásának alapvető feltételeit, ami alkotmányellenes helyzetet eredményezne.

A *Conseil constitutionnel* mind a négy alapszerződés-módosítás felülvizsgálata során talált olyan rendelkezéseket, amelyeket alkotmányellenesnek értékelt a megfelelő alkotmányos felhatalmazás hiányában, ezért mind a négy esetben módosítani kellett az alkotmányt. Az átruházott hatáskörökön túlterjeszkedőnek ítélte például a Maastrichti Szerződés kapcsán a más tagállami állampolgárok részvételét a helyhatósági választásokon, vagy a monetáris unióban való részvételt. Több ízben az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek találta azokat a rendelkezéseket, amelyek értelmében a

[304] Décision n° 92-308 DC, Traité sur l'Union européenne (1992) 13. pont; Décision n° 97-394 DC, Traité d'Amsterdam (1997) 6. pont; Décision n° 2004-505 DC, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004) 6. pont; Décision n° 2007-560 DC, Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (2007) 8. pont.

[305] A *Costa* ítélet vonatkozó szakasza: *„Saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok (…) korlátozták szuverén jogaikat…"*

[306] Décision n° 92-308 DC, Traité sur l'Union européenne (1992) 5-8. pont

Tanácsban egyhangúságról minősített többségre kell áttérni. Legutóbb a Lisszaboni Szerződés alkotmányos kontrollja során „A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség" című fejezet számos rendelkezését[307], illetve a francia Parlament új, a szubszidiaritás-ellenőrzési eljárásban szerzett jogosítványait ítélte alkotmányellenesnek.

A Maastrichti Szerződéshez szükséges alkotmánymódosítás során az alkotmányba beemeltek egy új fejezetet, amely egyrészt tartalmaz egy általános cikket az EU-ban való részvétellel kapcsolatban (88-1. cikk), másrészt több cikkben konkrét felhatalmazást ad a *Conseil constitutionnel* által szükségesnek ítélt hatáskör-átruházásra[308]. Ezek a cikkek azonban minden újabb szerződésmódosításkor módosítást igényelnek, mert nem általános hatáskör-átruházást tesznek lehetővé, csak éppen a szükséges konkrét hatáskörök átadásának lehetőségét teremtik meg.

2.3. Az uniós klauzula (88-1. cikk) értelmezése

A Maastrichti Szerződés ratifikációja nyomán az alkotmányba beemelt 88-1. cikk így szól: *„A Köztársaság részt vesz az államok szabad egyesülésén alapuló Európai Közösségben és az Európai Unióban abból a célból, hogy az alapító szerződések értelmében egyes hatásköreiket együttesen gyakorolják."*[309]

A cikket a *Conseil constitutionnel* a későbbi alapszerződés-módosítások vizsgálata során már beemelte a felülvizsgálat alapjául szolgáló alkotmányos rendelkezések sorába. Az Alkotmányos Szerződés alkotmányossági kontrollja során fontos megállapításokat tett a cikk értelmezésével kapcsolatban. Rögzítette, hogy a 88-1. cikkel az alkotmányozó elismerte egy olyan közösségi jogrend létezését, amely a belső jogrend része, és a nemzetközi jogrendtől elkülönül[310]. Eszerint Franciaország az uniós klauzulával teremtette meg speciálisan az Európai Unióban való részvétele feltételeit, amely azért vált szükségessé, mert az Unió jelentősen elkülönül más nemzetközi

[307] A terrorizmus elleni küzdelem keretében a pénzügyi eszközök befagyasztásának lehetőségét, a határellenőrzést és az emberkereskedelmet, a polgári és büntetőügyekben folytatott együttműködést, és az Európai Ügyészség létrehozásának lehetőségét érintő rendelkezésekre vonatkozóan.

[308] Az alkotmánymódosítás ezen formája ahhoz vezetett, hogy 60 szenátor újra odafordult a *Conseil constitutionnelhez* a módosítást követően, azt állítva, hogy az EU-Szerződés továbbra is ellentétes az alkotmánnyal (hiszen azokat a cikkeket, amelyekkel a *Conseil constitutionnel* ellentétesnek ítélte a Szerződést, nem módosították). A *Conseil constitutionnel* elutasította az érveket, mondván, az alkotmányozónak joga van bármilyen formában módosítani az alkotmányt. Décision n° 92-312 DC, Traité sur l'Union européenne (1992)

[309] A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után a cikk szövegéből kikerül az Európai Közösségre való utalás, és „alapító szerződés" helyett konkrétan megnevezi majd az alapszerződéseket.

[310] Décision n° 2004-505 DC (2004) 11. pont.

szervezetektől és joga a nemzetközi jogtól, ezért az általánosan a nemzetközi jogra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket már nem lehet rá alkalmazni. Ez azonban nem változtat azon, hogy keletkezésük pillanatában a *Conseil constitutionnel* nemzetközi szerződésként kezeli az alapszerződéseket és azok módosításait.

Az alapszerződésekből eredő jog tehát a 88-1. cikk értelmében elkülönül a nemzetközi jogtól, és alkalmazást nyer Franciaországban. Erre maga a francia alkotmány ad felhatalmazást a francia alkotmányozó döntése alapján, s nem a közösségi jog autonómiájából ered. A *Conseil constitutionnel* az Alkotmányos Szerződés és a Lisszaboni Szerződés felülvizsgálata során is leszögezte, hogy a 88-1. cikk és az uniós kötelezettségek nem változtatnak azon, hogy a francia jogforrási hierarchia csúcsán a francia alkotmány áll.[311] Vagyis az uniós jog nem ronthatja le a francia alkotmány rendelkezéseit, csak ha az alkotmányozó ehhez hozzájárul. Az uniós jog elsőbbségének elve, ugyanúgy, mint az alkotmány 55. cikke alapján a nemzetközi jog esetén, az alkotmánnyal szemben nem érvényesülhet.

A *Conseil constitutionnelnek* az Alkotmányos Szerződés felülvizsgálata során lehetősége nyílt állást foglalni kifejezetten az elsőbbség elvével kapcsolatban[312]. Megállapította, hogy az elsőbbség elvének hatókörén nem változtat az, ha alapszerződési szinten rögzítve van, ezért az elsőbbség elvét lefektető alapszerződési cikk nem összeegyeztethetetlen az alkotmánnyal. Ezzel elismerte, hogy az elsőbbségi elv létezik és alkalmazandó Franciaországban, azonban csak az Európai Bíróság és a francia bíróságok által korábban meghatározott korlátok között.[313] Eszerint az uniós jognak Franciaországban még akkor sem lenne elsőbbsége az alkotmánnyal szemben, ha az alapszerződés kifejezetten rögzítené. Az elsőbbség elvének hatókörét illetően tehát az Alkotmánytanács álláspontja szerint nincs különbség attól függően, hogy az Európai Unió alapszerződésén keresztül vagy az alkotmány 88-1. cikkén keresztül érvényesül.[314]

[311] Décision n° 2004-505 DC (2004) 10. pont; Décision n° 2007-560 DC (2007) 8. pont.
[312] Az Alkotmányos Szerződés I-6. cikkének alkotmányossági vizsgálata során.
[313] Az Alkotmánytanács ekkor hivatalban lévő elnöke, *Pierre Mazeaud* korábban publicisztikákban érvelt amellett, hogy az uniós alapszerződésnek tartalmaznia kellene egy olyan rendelkezést, mely szerint a közösségi jognak nincs elsőbbsége a tagállamok alkotmányos rendelkezéseivel és elveivel szemben: Granger (2008) 340.
[314] Champeil-Desplats (2005) 565.

2.4. A közösségi jog szerepe a törvények alkotmányossági felülvizsgálatában

2004 nyara óta a 88-1. cikk értelmezése egy új szemponttal bővült, amely jelentős változást jelez a *Conseil constitutionnel* ítélkezési gyakorlatában. Láttuk, hogy az *abortusz-ítéletben* a *Conseil constitutionnel* elutasította azt a lehetőséget, hogy francia törvény nemzetközi szerződéssel való összeegyeztethetőségéről döntsön, mondván, ez nem alkotmányossági kérdés az 55. cikk alapján. A 88-1. cikk azonban speciális státust teremtett az uniós jog számára a francia jogban, ami arra késztette a *Conseil constitutionnelt*, hogy felülvizsgálja korábbi gyakorlatát, és beemelje a közösségi jogot a törvények alkotmányossági felülvizsgálatába.

2004-ben több egymást követő határozatban[315] is rögzítette a 88-1. cikk új értelmezését. Ezekben az ügyekben olyan francia törvények alkotmányossága kérdőjeleződött meg, amelyek egy vagy több közösségi irányelv átültetésére születtek. A *Conseil constitutionnel* a 88-1. cikket új szempontból értelmezve arra jutott, hogy *„a közösségi irányelvek belső jogba való átültetése alkotmányos követelményből ered, amelyet csak az alkotmány kifejezett rendelkezése akadályozhat”*[316]. Ilyen kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában kizárólag az Európai Bíróság vizsgálhatja felül az alapul fekvő irányelvet abból a szempontból, hogy a Szerződések által rögzített hatáskörökkel vagy az EU-Szerződés 6. cikke által biztosított alapjogokkal összeegyeztethető-e. A *Conseil constitutionnel* tehát a 88-1. cikknek olyan értelmet tulajdonít, amely a jogalkotót kötelezi az irányelvek átültetésére, az átültető törvény alkotmányosságát pedig nem vizsgálja, kivéve, ha az az alkotmány kifejezett rendelkezésével ellentétes. Különbséget tesz azonban az irányelvek pontos és feltétel nélküli rendelkezései és egyéb rendelkezései között. A pontos és feltétlen irányelvi rendelkezéseken alapuló törvényi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát elutasítja, az olyan törvényi előírásokat azonban, amelyek diszkréciót engedő irányelvi rendelkezések átültetésére születtek, felülvizsgálja. Ezzel az Alkotmánytanács az irányelvet átültető jogszabályoknak nagyfokú „alkotmányos védettséget” biztosít[317], amely tulajdonképpen elsőbbséget biztosít az irányelvnek az alkotmányos

[315] Décision n° 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique (2004); Décision n° 2004-497 DC, Loi relative aux communications électroniques (2004); Décision n° 2004-498 DC, Loi relative à la bioéthique (2004); Décision n° 2004-499 DC, Loi relative à la protection des personnes physiques (2004)
[316] Décision n° 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique (2004) 7. pont.
[317] Granger (2008) 336.

rendelkezésekkel szemben, azonban nem korlátlanul. Azt, hogy mely alkotmányos rendelkezések tekintendők a korlátozást jelentő „kifejezett rendelkezésnek", nem határozta meg.[318]

Az ítélkezési gyakorlat 2006-ban pontosította az átültetés felülvizsgálatának alkotmányos korlátait.[319] A *Conseil constitutionnel* rögzítette, hogy az ő feladata egy irányelvet átültető törvénnyel kapcsolatban a 88-1. cikkből eredő alkotmányos követelmény érvényesítése (vagyis az irányelvnek megfelelő átültetés vizsgálata), amelynek azonban van két korlátja: (1) az irányelv átültetése nem lehet ellentétes olyan szabállyal vagy elvvel, amely Franciaország alkotmányos identitásában rejlik, kivéve, ha az alkotmányozó ehhez hozzájárul; (2) mivel a *Conseil constitutionnelnek* a határozathozatalra rendelkezésre álló egy hónapos határidő miatt nincs lehetősége előzetes döntést kérni, ezért csak olyan törvényi rendelkezés 88-1. cikkbe ütközését állapíthatja meg, amely nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az irányelvvel.[320]

A közösségi irányelvek nem megfelelő átültetése tehát alkotmányellenességet eredményez, mégpedig a 88-1. cikkbe ütközés alapján. Ezt a kitételt úgy is lehet értékelni, hogy a *Conseil constitutionnel* az irányelvet az alkotmánnyal azonos szintre emeli a jogforrási hierarchiában. Az irányelv azonban olyan törvényi rendelkezés elfogadását nem eredményezheti, amely Franciaország alkotmányos identitását sérti[321] – erre csak alkotmánymódosítás nyomán kerülhet sor. A *Conseil constitutionnel* ezek szerint bizonyos alkotmányos rendelkezések sérelme esetén is átengedi az implementáló törvényt, ami az irányelv elsőbbségét jelzi egy alkotmányos „kemény magon" kívül eső alkotmányos rendelkezésekkel szemben. Észre kell vennünk azonban, hogy ahhoz, hogy a *Conseil constitutionnel* meg tudja állapítani, hogy az átültetés sérti-e Franciaország alkotmányos identitását, alkotmányossági szempontból felül kell vizsgálnia a törvényt,

---

[318] A *Conseil constitutionnel* feltehetően az állami szuverenitást és az alapjogokat érintő alkotmányos rendelkezésekre utalt elsősorban: Sales (2005) 612-616. Némi támpontot nyújthat az a határozat, amelyben az Európai Emberi Jogi Egyezmény és a francia alkotmányos blokk által is biztosított alapjogot (a véleménynyilvánítás szabadságát) nem tekintette a francia alkotmány „kifejezett rendelkezésének", így nem vizsgálta a támadott törvény azzal való összeegyeztethetőségét. Décision n° 2004-498 DC, Loi relative à la bioéthique (2004)

[319] Décision n° 2006-540 DC, Loi relative au droit d'auteur (2004). Ebben az ügyben az indítványozók már kifejezetten arra is hivatkoztak, hogy a vitatott törvény alkotmányellenességét az is megalapozza, hogy ellentétes az alapul fekvő irányelvvel.

[320] Décision n° 2006-540 DC, Loi relative au droit d'auteur (2004) 19-20. pont

[321] A *Conseil constitutionnel* határozataiban nem pontosította, hogy mely alkotmányos rendelkezések minősülnek az alkotmányos identitást biztosítónak. A *Conseil constitutionnel* jogi szolgálatának közleménye szerint azonban olyan rendelkezéseket kell ezalatt érteni, amelyek a francia alkotmány sajátos rendelkezései, és nem találhatóak meg más tagállamok alkotmányaiban. *Richards* szerint ilyen lehet például a világi állam elve, a Köztársaság egysége vagy a decentralizáció elve: Richards (2006) 507-508.

amely az alapul fekvő irányelv francia alkotmányos szempontú közvetett felülvizsgálatát is jelenti.

A *Conseil constitutionnel* feladata biztosítani, hogy az átültetés megfelelő legyen, mivel azonban az Európai Bíróság véleményét nem kérheti ki, csak az irányelvet nyilvánvalóan rosszul átültető törvényi rendelkezés alkotmányellenességét tudja megállapítani.[322] Ez viszont a rendes és a közigazgatási bíróságok számára azt jelenti, hogy adott esetben nekik kell az irányelven alapuló törvény alkalmazása esetén odafordulni az Európai Bírósághoz, hogy az vizsgálja meg az átültetés megfelelőségét. Így ha nem nyilvánvalóan rossz az átültetés, a *Conseil constitutionnel* alkotmányosnak fogja minősíteni a törvényt, és a konkrét esetben, ha az Európai Bíróság megállapítja, hogy a törvény és az irányelv ütközik, az elsőbbség alapján az irányelvet kell majd érvényesíteni. A *Conseil constitutionnel* ezen döntése (az egy hónapos határidő praktikus indokán túl) az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatába vetett bizalom megnyilvánulásaként értékelhető: az Alkotmánytanács főszabály szerint nem vizsgálja az irányelvek alapjogokkal és hatáskörökkel való összeegyeztethetőségét, elfogadva az Európai Bíróság erre vonatkozó hatáskörét s ebből eredő „felsőbírósági" pozícióját.

A *Conseil constitutionnel* az uniós klauzula új értelmezésével az Európai Unió tagállamai közül egyedülálló módon járul hozzá az irányelvek hatékony érvényesülésének biztosításához. Egy 2008 júniusában hozott határozatban[323] odáig ment el, hogy egy irányelvet átültető törvényt, amely rendeleti jogalkotásra bocsátott egy törvényben szabályozandó kérdést, csak 2009. január 1-től tekintett alkotmányellenesnek. A *Conseil constitutionnel* úgy foglalt állást, hogy az irányelvek átültetésének alkotmányos kötelezettségét nyilvánvalóan sértené, ha azonnal alkotmányellenesnek nyilvánítaná az irányelvet átültető törvényt a francia alkotmánnyal való összeegyeztethetetlenség miatt. A fél éves határidő alatt azonban a jogalkotónak van lehetősége megalkotni az irányelvnek és az alkotmánynak is megfelelő jogi aktust. Az ítélkezési gyakorlat ilyen irányú fejlesztése tovább erősíti a *Conseil constitutionnel* „európai" álláspontját, az irányelvek hatékony érvényesülésének biztosítását.

A *Conseil constitutionnel* azonban továbbra is tartja magát az *abortusz-ítéletben* foglaltakhoz abban, hogy a francia törvényeket az alapul fekvő irányelven kívül más

[322] Volt már olyan eset, ahol a *Conseil constitutionnel* megállapította a 88-1. cikkbe ütközést egy átültető törvénnyel kapcsolatban, mivel az alapul fekvő irányelv céljával nem volt összeegyeztethető a konkrét törvényi rendelkezés: Décision n° 2006-543 DC, Loi relative au secteur de l'énergie (2006). Mi több, ebben az ügyben az indítványozók nem is kérték a szóban forgó cikk vizsgálatát, azt a *Conseil constitutionnel* hivatalból vette bele a felülvizsgálatba.

[323] Décision n° 2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (2008)

közösségi jogi aktusnak való megfelelés szempontjából nem vizsgálja felül.[324] Tehát ha egy törvény nem irányelvet ültet át a francia jogba, továbbra is a nemzeti bíróságok feladata a közvetlen hatály és az elsőbbség alapján azok közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata.

Eltérően az *abortusz-ítéletben* foglaltaktól, a *Conseil constitutionnel* irányelvek átültetésével kapcsolatos álláspontját a *Conseil d'Etat* is követni látszik.[325] A *Conseil d'Etat* 2007-ben hozott *Arcelor* ítéletében[326], ahol az üvegházhatású gázok kereskedelmi rendszeréről szóló irányelvet átültető rendeletet támadták meg többek között az egyenlő elbánás elvének vélt sérelme miatt, maga is rögzítette, hogy az alkotmány 88-1. cikkéből alkotmányos kötelezettség származik az irányelvek megfelelő átültetésére. Igaz, a *Conseil d'Etat* a 88-1. cikk mellett hivatkozta az 55. cikket is, és újfent megállapította, hogy abból az alkotmányos alapelvek feletti nemzetközi jogi elsőbbség nem következik. Úgy tűnik tehát, hogy a *Conseil d'Etat* nem választja el egymástól a közösségi jogot és a nemzetközi jogot olyan mértékben, mint a *Conseil constitutionnel*, mégis számot vet a közösségi jog különleges alkotmányos helyzetével.

Az *Arcelor* ítéletben a *Conseil d'Etat* igyekezett pontosan meghatározni, hogy hogyan jár el azokban az esetekben, amikor egy irányelvet átültető rendelet alkotmányossági kontrollját kezdeményezik előtte. Rögzítette, hogy amennyiben a megtámadott rendelet az irányelv pontos és feltétel nélküli rendelkezését ülteti át, nem tekint el attól, hogy lefolytassa a rendelet felülvizsgálatát a hivatkozott francia alkotmányos elvnek való megfelelés szempontjából. Ilyen esetben azonban megvizsgálja, hogy a hivatkozott alkotmányos elv létezik-e a közösségi jogban, vagy sem, és ha igen, hatékony védelemben részesül-e[327] – s ezt mindenképp a közösségi jog iránti bizalom jeleként kell értékelnünk. Ha a *Conseil d'Etat* azt állapítja meg, hogy a közösségi jogban nincs védelemben részesítve a hivatkozott elv, akkor hatásköre van a rendeletet az alkotmány alapján felülvizsgálni (amely az irányelv közvetett alkotmányos felülvizsgálatát jelenti), és az irányelvet mellőzve, a francia alkotmány rendelkezésének elsőbbséget adva dönteni. Ha azonban az elv a közösségi jogban is létezik, akkor a közigazgatási bíró maga mint közösségi bíró megvizsgálja, hogy az irányelv megfelel-e

[324] Décision n° 2006-535 DC, Loi pour l'égalité des chances (2006)
[325] Ahogyan az fentebb szerepelt, a *Cour de Cassation* már a kezdetektől közreműködik a közösségi irányelvek érvényesítésében.
[326] C. E. Ass. 8 février 2007, Arcelor (2007)
[327] Az azonban nem egyértelmű, hogy az Államtanács számára elegendő-e pusztán az alkotmányos elv létezése a közösségi jogban, vagy a vizsgálat azt is megköveteli, hogy az elv mindkét jogrendszerben azonos tartalommal létezzen. Ehhez a kérdésfelvetéshez lásd Mathieu (2007) 690-692.

az adott közösségi jogi elvnek, és vagy (a) elutasítja a keresetet, mert az irányelv az adott elvnek megfelel és érvényes, vagy (b) előzetes döntést kér az Európai Bíróságtól, mert úgy látja, hogy az adott elv sérelme miatt az irányelv érvénytelen lehet. A *Conseil d'Etat* a konkrét ügyben bebizonyította, hogy komolyan veszi az ezen alapelvek szerinti együttműködést: megállapította, hogy az egyenlő elbánás elve közösségi szinten is biztosított, ennek megfelelően előzetes döntésért odafordult az Európai Bírósághoz, és megkérdezte, hogy az adott irányelv érvényes-e ezen elvre tekintettel.[328] A *Conseil d'Etat* ítéletéből az tűnik ki, hogy utat nyit az irányelv alkotmánnyal szembeni elsőbbségének a rendeletek felülvizsgálata során, azonban a *Conseil constitutionnelhez* hasonlóan a francia alkotmány saját, a közösségi jogban nem föllelhető rendelkezéseivel szemben nem.

2.5. Az alapjogok védelme a Conseil constitutionnel *előtt*

A *Conseil constitutionnel* határozatai alapján azt mondhatjuk, hogy az uniós szinten érvényesülő alapjogi védelmet megfelelőnek értékeli. A francia alkotmányjogban az alapjogok uniós joggal szembeni védelmének biztosítása nem vetett fel olyan nagy problémákat, mint Németországban vagy Olaszországban. Mivel a *Conseil constitutionnelnek* meglehetősen szűk körű felülvizsgálati jogosítványai vannak, nincs hatásköre például konkrét normakontrollt gyakorolni, így viszonylag kevesebb alkalma van nyilatkozni alapjogi kérdésekben – ez azonban nem jelenti azt, hogy ne foglalkozna ezzel a kérdéssel.

Az alapszerződés-módosítások alkotmányossági felülvizsgálata során a *Conseil constitutionnel* rendszerint vizsgálja az alapjogi védelmi szint megfelelőségét is, eddig azonban ilyen indok miatt nem tartott szükségesnek alkotmánymódosítást. A Maastrichti Szerződés felülvizsgálata során megállapította, hogy az alapjogok védelmét az Unióban megfelelő módon biztosítja az EU-Szerződés 6. cikke és az Európai Bíróság alapjogi ítélkezési gyakorlata, amely kiegészül a nemzeti bíróságok alapjogvédő funkciójával. Az Alapjogi Kartával kapcsolatban a Lisszaboni Szerződés felülvizsgálata során (megismételve az Alkotmányos Szerződéssel kapcsolatban mondottakat[329]) megállapította[330], hogy mivel a Kartában foglalt jogokat a tagállamok alkotmányos

[328] C-127/07, Arcelor (2008). Az Európai Bíróság azt állapította meg, hogy a vitatott irányelv érvényes.
[329] Décision n° 2004-505 DC, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004) 14-22. pont
[330] Décision n° 2007-560 DC, Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (2007) 11-13. pont

hagyományaival összhangban kell értelmezni, a Karta alapszerződési szintre emelése nem sérti a nemzeti szuverenitás gyakorlásának alapvető feltételeit.

Az irányelvek megfelelő átültetésének vizsgálata során a *Conseil constitutionnel* lényegében a francia alkotmányos alapjogokkal szemben is érvényesíti az elsőbbség elvét, hiszen ha az indítványozók az irányelvet átültető francia törvény francia alkotmányos alapjogokkal való összeegyeztethetetlenségét állítják is[331], a *Conseil constitutionnel* a pontos és feltétlen irányelvi rendelkezéseket átültető törvényi rendelkezésekkel kapcsolatban nem fogja vizsgálni az alapjogoknak való megfelelést – kivéve, ha az „Franciaország alkotmányos identitást" sérti.

2.6. Összegzés

A *Conseil constitutionnel* ítélkezési gyakorlata során sokáig (a Maastrichti Szerződés alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatban hozott ítéletig) a nemzetközi szerződésekkel megegyező módon kezelte az Európai Közösségek elsődleges jogába tartozó szerződéseket, s nem vett tudomást a közösségi jog speciális jellemzőiről és a végrehajtására vonatkozó speciális kötelezettségekről. Ítélkezési gyakorlatát a kezdetektől alapvetően meghatározta a nemzeti szuverenitás sérthetetlenségének megőrzése iránti elkötelezettség.

Ugyanakkor 2004 óta a francia alkotmány Európa-klauzulájának új értelmezése nyomán példaértékű módon vesz részt a közösségi jog hatékony érvényesítésében, ugyanis az irányelvet átültető törvények alkotmányossági felülvizsgálata körébe bevonja az irányelvnek való megfelelés vizsgálatát is. Ehhez azonban hozzátartozik az is, hogy a francia alkotmány „kemény magjának" sérelme esetén nem engedi meg az irányelv átültetését. A *Conseil constitutionnel* ítélkezési gyakorlatát tehát a „nemzeti" és az „európai" álláspont érvényesülése is jellemzi. A közösségi jog abszolút elsőbbségét nem fogadja el, és következetesen érvényt szerez annak az álláspontnak, miszerint a francia jogforrási hierarchia csúcsán a francia alkotmány áll, ezt a gyakorlatot azonban ellensúlyozza a közösségi jog végrehajtásának alkotmányos követelménnyé emelésével.

[331] Ahogyan például ebben az ügyben is: Décision n° 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique (2004)

3. Olaszország: az elsőbbség korlátai a szuverenitás korlátozásának korlátai

Az előző fejezetben, a *Costa* ügy kapcsán láttuk, hogy az olasz alkotmánybíróság *(Corte costituzionale)* volt az első a tagállamok felsőbíróságai közül, amelynek álláspontja összeütközésbe került az Európai Bíróság álláspontjával. Ez a konfrontáció csaknem egy évtizedig fennállt, és nem csak kifejezetten az elsőbbség elvének elismerését illetően. A szintén nagy jelentőségű *Simmenthal* ítéletben foglaltak is csak évekkel később jelentek meg a *Corte costituzionale* ítélkezési gyakorlatában. A kilencvenes évek elejére az olasz alkotmánybíróság az elsőbbség és a közvetlen hatály elveinek alkalmazását is kötelezővé tette a nemzeti bíróságok számára, a közösségi jog egészére vonatkozóan, és akár alkotmányos rendelkezésekkel szemben is. Az elsőbbség elvéhez azonban a *Corte costituzionale* gyakorlatában is alkotmányos fenntartások kapcsolódnak, hasonlóan a *Bundesverfassungsgericht* álláspontjához: az alapjogokat és az olasz alkotmányos rend alapelveit nem sérthetik a közösségi jog rendelkezései.

A *Corte costituzionale* az olasz alkotmányjog által elismert dualista nézőpontot alkalmazza, és a közösségi jogot az olasz jogtól elkülönült rendszerként kezeli. A dualista felfogást azonban, a hatáskörök elosztására vonatkozó teória alkalmazásával, sikerrel felelteti meg a közösségi jogi követelményeknek. Az, hogy az olasz jogban a dualista megközelítés érvényesül, számos alkotmányos jelentőségű problémát vetett fel a közösségi jog olaszországi alkalmazása kapcsán, amelyek több esetben előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Bíróság elé kerültek, így az olasz alkotmányjognak nagy szerepe volt a közösségi jogi elsőbbség-elmélet és az azon alapuló követelmények megfogalmazásában, mert ezek az alkotmányjogi felvetések teremtették meg az Európai Bíróság számára a lehetőséget álláspontjának kifejtésére. A *Corte costituzionale* által meghatározott alkotmányos fenntartásoknak (a *Bundesverfassungsgericht* fenntartásai mellett) szintén meghatározó szerepük volt az alapvető jogok közösségi szintű védelmének ösztönzésében.

A *Corte costituzionale* 1956 óta működik, jóllehet már az 1947-ben elfogadott alkotmány rendelkezett a létrehozásáról. Az állam és a régiók által kibocsátott törvények és egyéb törvényerejű jogforrások alkotmányossági felülvizsgálatát úgynevezett közvetett és közvetlen eljárásban végzi. A közvetett eljárásra, amely utólagos konkrét alkotmányossági kontrollt eredményez, bármely nemzeti bíró

megkeresése alapján, az Európai Unióban jól ismert előzetes döntéshozatali eljáráshoz hasonló eljárásban van mód olyan esetben, amikor a nemzeti bíró számára kétséges az alkalmazandó törvény alkotmányossága.[332] A közvetlen eljárás ezzel szemben kizárólag a *Corte costituzionale* előtt folyik, ahol az kizárólagos hatáskörben, első és végső fokon szoros értelemben vett bíróságként, kontradiktórius eljárásban jár el. Erre a különleges eljárásra az állam és a régiók hatásköri vitáiban kerülhet sor: ha az állam megkérdőjelezi egy régió által kibocsátott törvényerővel bíró aktus alkotmányosságát a hatásköri szabályok be nem tartása miatt, illetve ha egy vagy több régió véli alkotmányellenesnek az állam által kibocsátott törvényt hatáskörtúllépés miatt.[333] A közvetett és a közvetlen eljárásban betöltött szerep eltérését jól mutatja, hogy a *Corte costituzionale* a közvetett eljárásban elutasítja az előzetes döntéskérés lehetőségét[334], míg a közvetlen eljárásban magát bíróságnak tekintve már élt ezzel a lehetőséggel.[335]

A hatásköri viták rendezésére szolgáló speciális eljárástól eltekintve, a bírón kívül más nem kezdeményezheti a törvények alkotmányosságának felülvizsgálatát – az alkotmányjogi panasz intézménye az olasz alkotmányjogban nem létezik. Az alkotmányossági kontroll olasz rendszere, amelyben a törvények alkotmányossága csak a nemzeti bírón keresztül kérdőjelezhető meg, és amelyben a bíró köteles az alkotmánybírósághoz fordulni az alkotmányellenesség gyanúja esetén[336], sokáig meghatározó volt az olasz jog közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatában is.

---

[332] Ez az eljárás a valóságban is például szolgált az előzetes döntéshozatali eljárás kialakításához.

[333] Az alkotmány 134. cikk b) pontja alapján. Az *Corte costituzionale* hatásköre ezen felül az abrogatív népszavazások jóváhagyására és a köztársasági elnökkel, a miniszterelnökkel és a miniszterekkel szembeni eljárásokra terjed ki. Legény (2006) 227-228.

[334] A *Corte costituzionale* ilyen eljárásban nem tekinti magát az EK Szerződés 234. cikke szerinti „bíróságnak" [Ordinanza 536/1995, Messaggero Servizi (1995)]. Korábban azon az állásponton volt, hogy a közösségi jog értelmezése tárgyában (elsősorban arról, hogy közvetlen hatálya van-e) jogosult előzetes döntési eljárást kezdeményezni [Sentenza 168/1991, Giampaoli (1991)], igaz, sosem élt ezzel a lehetőséggel.

[335] Ordinanza 103/2008, Regione Sardegna (2008). Az Európai Bíróság előtti ügyszám: C-169/08, *Regione autonoma della Sardegna.* A döntés újszerűségéről és jelentőségéről lásd: della Cananea (2008) 523-531.; Rossi (2009) 328-330.

[336] A nemzeti bíró odafordulhat a *Corte costituzionalehoz* valamelyik fél kérelmére is, és hivatalból is. Amennyiben valamelyik fél kezdeményezi az eljárást, a bírónak egy kétlépcsős előzetes vizsgálatot kell elvégeznie, mielőtt felterjeszti a kérdést. Elsőként meg kell indokolnia, hogy a megkérdőjelezett alkotmányosságú törvény miért releváns az adott ügyben. Ezután mérlegelnie kell az alkotmányossági kontroll eredményét: amennyiben az alkotmányellenesség nyilvánvalóan nem megalapozott, nem terjesztheti fel a kérdést. Amennyiben azonban nem egyértelmű a törvény alkotmányossága, köteles a *Corte costituzionalehoz* fordulni, mert a kérdésben más szerv nem jogosult dönteni. *The Italian Constitutional Court,* 30.:
http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/TheItalianConstitutionalCourt_2009.pdf

Ami a bíróságok előtti alkalmazást illeti, mélyreható kutatások már feltárták, hogy a rendes és a közigazgatási bíróságok eljárásában is az alkalmazandó jogelvek közé tartozik mind a közvetlen hatály, mind az elsőbbség elve. Az olasz bíróságok szívesen élnek az előzetes döntéskérés lehetőségével[337], az Európai Bíróság által adott értelmezést követik, a közösségi joggal ütköző olasz jogszabályt nem alkalmazzák.[338] A *Corte costituzionale* állásfoglalásainak természetesen nagy szerepe van az olasz bíróságok gyakorlatában, azonban számos példa volt arra, hogy az olasz bíróságok már a *Corte costituzionale* állásfoglalását megelőzően számot vetettek közösségi jogból eredő feladatukkal. A *Granital* ítéletet megelőzően volt olyan bíróság, amely a *Corte costituzionale* gyakorlatának ellentmondva félretette a közösségi joggal ütköző olasz törvényt.[339] Az olasz Semmítőszék *(Corte di Cassazione)* 1972-ben ismerte el első ízben a közösségi jog elsőbbségét, először csak a korábban keletkezett olasz törvényekkel szemben[340], néhány hónappal később pedig a később keletkezettekkel szemben is[341]. Ez utóbbi ítéletében a *Corte di Cassazione* kifejezetten hivatkozott a belga Legfelső Bíróság *(Hof van Cassatie)* ítéletére a *Le Ski* ügyben[342], s gyakorlatilag azzal megegyező érvelést alkalmazott: a közösségi jog sajátos természetéből vezette le az elsőbbséget. Az olasz bíróságok számára a legnagyobb nehézséget az irányelvek közvetlen hatályának elismerése jelentette, mára azonban ez az ellenállás megszűnt.[343]

3.1. A közösségi jog érvényesülésének dogmatikai alapja: a dualista koncepció

Az olasz alkotmányjog a dualista álláspont szerint kezeli a nemzetközi jogot. A nemzetközi kötelezettségvállalások érvényesüléséhez konkrét jogi aktussal kell azokat az olasz jogba beemelni. A „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” az

[337] Az Európai Bíróság 2008-as éves jelentése szerint az olasz Semmítőszék (*Corte di cassazione,* a rendes bírósági szervezet csúcsán álló bíróság) 2008-ig 101, az Államtanács (*Consiglio di Stato,* a közigazgatási bírósági szervezet csúcsán álló bíróság) pedig 62 alkalommal kért előzetes döntést, olasz bíróságtól összesen 1952 és 2008 között 978 megkeresés érkezett.
Lásd http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-04/ra08_hu_cj_stat.pdf
[338] A rendes bíróságok gyakorlatának részletes elemzéséhez a vonatkozó ítéletekkel lásd Mastellone (1982); Gaja (1990); Adinolfi (1998). A *Corte di cassazione* vonatkozó határozatainak ismertetése megtalálható a *Corte* éves jelentéseiben is:
http://www.cortedicassazione.it/DocumentiPrimaPag/RassegnaGiurisprudenza/Civile/RassegnaGC.asp
[339] Adinolfi (1998) 1314.
[340] Sentenza No. 1773 (1972)
[341] Sentenza No. 2896 *Nesci* (1972)
[342] Lásd e fejezet 4. pontjában.
[343] Lásd erről (a vonatkozó esetekkel együtt) Rideau (2006) 1181-1182.

alkotmány 10. cikke alapján[344] alkotmányi rangban elsőbbséget élveznek az olasz törvényalkotás aktusaival szemben, ezt azonban az olasz *Corte costituzionalenak* kell megállapítania. Az ütközés eredményeként a törvényi aktus alkotmányellenessé nyilvánítására kerül sor.[345]

Az Európai Közösségek alapító szerződéseit és azok módosításait is törvény tette alkalmazhatóvá Olaszországban[346]. A csatlakozásra az 1947-ben elfogadott alkotmány eredeti szövegében szereplő 11. cikk[347] alapján került sor, amely lehetőséget ad Olaszország szuverenitásának korlátozására nemzetközi szervezetben való részvétel érdekében. A *Corte costituzionale* ma is ezen alkotmányos cikkből vezeti le a közösségi jog olasz jogban való érvényesülésének következményeit, jóllehet a cikk megfogalmazása meglehetősen általános, és csak a béke és a nemzetek közötti igazságosság megteremtésének célkitűzését nevesíti.[348] Még a Maastrichti Szerződés vagy az Alkotmányos Szerződés által bevezetett újabb, a nemzeti szuverenitás lényegéhez tartozó hatáskörök közös gyakorlásához sem tűnt szükségesnek az alkotmánymódosítás az alkotmányozó számára: a tagállamok között Olaszország azok közé tartozik, ahol ma sincs kifejezetten az Európai Közösségben vagy az Európai Unióban való részvételre felhatalmazást adó alkotmányos klauzula.[349] Ezt a tényt az is magyarázza, hogy a *Corte costituzionalenak* nincs hatásköre megkötésük előtt felülvizsgálni a nemzetközi szerződéseket – csupán a nemzetközi szerződést kihirdető

[344] A 10. cikk (1) bekezdése: „Az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz."
[345] La Pergola–Del Duca (1985) 602-603.
[346] 1957. október 14-i 1203. sz. törvény. Az EGK-szerződés törvény útján történő ratifikációja a csatlakozást követő években alkotmányos bizonytalansághoz vezetett, és felvetette a ratifikációs törvény alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének kérdését azért, mert az olasz alkotmány (szemben például a német Alaptörvénnyel) nem rögzíti, hogy a szuverenitás átruházására törvényben is lehetőség van. Ezért a *Corte costituzionale* állásfoglalása vált szükségessé, aki a *Costa* ítéletben (1964) rögzítette a ratifikációs törvény alkotmányosságát.
[347] A cikk pontos szövege: „Olaszország elutasítja a háborút mint más népek szabadságának megsértését és a nemzetközi viták megoldásának eszközét; 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."
[348] A *Corte costituzionale* a 11. cikket csak az EK-ban való tagságra vonatkozónak tekinti, így például értelmezése szerint a cikk az Európai Emberi Jogi Egyezmény rendelkezéseit nem érinti, mivel azok alkalmazása nem a nemzeti szuverenitás korlátozásán alapul – szemben az EK-Szerződés rendelkezésivel. Sentenza 188/1980, Lintrami Analdo (1980); Sentenza 348/2007 (2007)
[349] Az 1990-es évek végén az alkotmány módosításának előkészítése során felvetődött az az elképzelés, hogy az Európai Uniót nevesítő cikket emeljenek be a szövegbe, ám ez végül nem valósult meg: Adinolfi (1998) 1317. A 11. cikk kommentátorok szerint nincs összhangban a közösségi tagság nyomán bekövetkező alkotmányos változásokkal [Itzcovich (2004) 114.], ez azonban, úgy tűnik, nem jelent problémát sem a *Corte costituzionale,* sem a rendes bíróságok, sem a politika számára.

törvény utólagos felülvizsgálata keretében foglalhat állást egy nemzetközi kötelezettségvállalás és az olasz alkotmány összeegyeztethetőségéről.

A 2001-es módosítás során azonban bekerültek olyan rendelkezések az alkotmányba, amelyekből az tűnik ki, hogy az alkotmányozó mégis számot vetett a közösségi jog nemzetközi jogtól eltérő jellegével és az abból eredő speciális kötelezettségekkel. Az alkotmány 117. cikk (1) bekezdése a módosítás nyomán így rendelkezik: „A törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják, az Alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban." Az olasz államon belül a törvényhozási hatáskörök az állam és a régiók között oszlanak meg, s a hatáskörök elosztásáról az alkotmány rendelkezik. Az Európai Unióra való utalás a törvényhozásra vonatkozó alapvető rendelkezésben azt jelenti, hogy az állam minden szervének tiszteletben kell tartania az uniós jogot, s egy törvény uniós joggal való ütközése alkotmányellenességet alapoz meg.[350] Jóllehet tehát egy általános Európa-klauzula nem került az alkotmányba, mégsem mondható, hogy az uniós tagságnak ne lennének következményei alapvető alkotmányos elvekre. Az új 117. cikk alkalmazásán keresztül a *Corte costituzionale* újabb gyakorlata[351] elválasztja a közösségi jogot a nemzetközi jogtól, amennyiben a nemzetközi jog érvényesülését a 117. cikk alapján biztosítja, a 11. cikk alkalmazási körébe pedig csak a közösségi jogot vonja be. A *Corte costituzionale* a közösségi jogot alkotmányos rangban kezeli, míg a nemzetközi jogot a törvények fölé, azonban az alkotmány alá sorolja be a 117. cikk alapján, amelynek így az alkotmánnyal szemben nem lehet elsőbbsége.[352]

A dualista felfogásnak megfelelően a *Corte costituzionale* igyekszik következetesen érvényesíteni azt az álláspontot, miszerint a közösségi jog és az olasz jog egymástól elkülönült rendszert alkot. A közösségi jog sajátosságaira tekintettel azonban rendszeresen úgy fogalmaz, hogy a közösségi és az olasz jogrendszer „autonóm, egymástól elkülönülő, de egymással a Szerződésben rögzített hatáskörmegosztás szerint összhangban lévő" jogrendszerek.[353] A dualista

[350] della Cananea (2008) 527-528.
[351] Sentenza 348/2007 (2007)
[352] Erről bővebben lásd Rossi (2009). A szerző szerint ebből az új alkotmányos helyzetből az is adódik, hogy egy nemzetközi jogon alapuló kötelezettség és egy közösségi jogból eredő kötelezettség összeegyeztethetetlensége esetén az utóbbinak kell elsőbbséget biztosítani. Rossi (2009) 326.
[353] Sentenza 170/1984, Granital (1984) indokolásának 4. pontja: *„…i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato."* A *San Michele*-ügyben [Sentenza 98/1965, Acciaierie San Michele (1965)], ahol az ESZAK-Szerződést ratifikáló törvény alkotmányossága kérdőjeleződött meg, a *Corte costituzionale* még tagadta a

koncepcióban az alkotmány 11. cikke teremt kapcsot a két jogrendszer között, a cikkben foglalt szuverenitáskorlátozáson keresztül,[354] és a közösségi jog nem válik az olasz jog részévé. A közvetlen alkalmazást igénylő közösségi normák nem a közösségi jog autonómiája, hanem az olasz alkotmány felhatalmazása alapján fejtenek ki joghatást az állam területén.

A hetvenes évekig Olaszországban olyannyira nem érvényesült a közösségi jog közvetlen alkalmazásának EGK-Szerződésből eredő sajátossága, hogy a rendeleteket is konkrét jogi aktusokkal emelték be az olasz jogba. Az Európai Bíróság azonban két ítéletében[355] is megállapította, hogy a rendeletek belső jogba történő átültetése ellentétes az EGK-Szerződéssel, és sérti a közösségi jog egységességének követelményét. A *Corte costituzionale* 1975-ben elismerte az EB ezen álláspontját, és rögzítette, hogy a közösségi jog rendszeréhez tartozó rendeleteknek – amelyek forrása nem a nemzetközi jog, és nem külső vagy belső tagállami jog, hanem a belső joggal összehangoltan létező autonóm jogrend – teljes joghatást és közvetlen alkalmazást kell biztosítani minden tagállamban, anélkül, hogy belső törvényben reprodukálnák azokat.[356] A közvetlen alkalmazás követelményét az alkotmány 11. cikke alapján átruházott közösségi hatáskörben elfogadott rendeletekre állapította meg. Ezzel a *Corte costituzionale* a dualista olasz rendszerbe beengedett egy, a közösségi jog egységessége és hatékonysága által megkívánt monista elemet.

3.2. A közösségi jogból eredő kötelezettségek elismerésének folyamata

A közösségi jog olaszországi érvényesülésének sajátossága volt, hogy a *Corte costituzionale* sokáig az alkotmányossági felülvizsgálat körében tartotta az olasz jog közösségi jogba ütközésének megállapítását. 1984-ig a *Corte costituzionale* álláspontja az volt, hogy a közösségi jognál később alkotott, azzal ellentétes olasz jogszabály az alkotmány 11. cikkébe ütközés miatt alkotmányellenes.[357] Az alkotmányellenességet azonban csak a *Corte costituzionale* állapíthatja meg, így a nemzeti bíróságok önállóan

---

két jogrendszer összekapcsolódását. A *Corte costituzionale* dualista felfogásának változásáról lásd Itzcovich (2004) 115-120.

[354] Tesauro (2000) 393.

[355] C-39/72, Bizottság v. Olaszország (1973); C-34/73, Variola (1973)

[356] Sentenza 232/1975, I.c.I.c. (1975) indoklásának 4. c) és d) pontja. A *Corte costituzionale* rögzítette, hogy a közvetlenül alkalmazandó rendeleteknek a törvénnyel megegyező jogi erejük van. Ebben az ítéletben a közösségi jog elsőbbségének formális elismerésére került sor azáltal, hogy a *Corte costituzionale* a közösségi jogot a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai" közé sorolta, amely így a törvényekkel szemben elsőbbséget nyer.

[357] A *Corte costituzionale* első ízben 1975-ben rögzítette ezt: Sentenza 232/1975, I.c.I.c. (1975)

nem dönthetnek arról, hogy nem alkalmazzák a közösségi joggal ellentétes olasz törvényt – meg kell várniuk, míg megkeresésük nyomán a *Corte costituzionale* az alkotmányellenességet és az alkalmazhatatlanságot megállapítja.[358] Ez a centralizált felülvizsgálati rendszer a *Simmenthal* ügyben megkérdőjeleződött az Európai Bíróság előtt[359], s az Európai Bíróság a közösségi jog hatékony érvényesülésével összeegyeztethetetlennek találta ezt az eljárási korlátot. Rögzítette, hogy a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog mellőzése saját eljárásában minden nemzeti bíró kötelessége, így a *Corte costituzionale* által előírt felülvizsgálati rendszer nem tartható fenn. A *Corte costituzionale* álláspontját tehát újra felülírta az Európai Bíróság ítélete, azonban csakúgy, mint a *Costa* eset kapcsán, a *Corte costituzionalenak* majdnem egy évtizedre volt szüksége az EB álláspontjának elfogadásához.

A *Granital* ítéletben (amelyben számos alkotmányos jelentőségű megállapítást tett a közösségi jog érvényesülésével kapcsolatban) a *Corte costituzionale* rögzítette, hogy korábbi álláspontjával ellentétben az alkotmányossági felülvizsgálat körébe nem tartozik bele egy olasz törvény rendelettel való összeegyeztethetőségének vizsgálata – azt a nemzeti bíróságoknak kell elvégezniük, és ütközés esetén a rendeletet kell alkalmazniuk. A *Corte costituzionale* későbbi ítéletei ezt az álláspontot kiterjesztették a közvetlenül hatályos szerződési rendelkezésekkel[360] és a közvetlenül hatályos irányelvi rendelkezésekkel[361] való ütközés esetére is, valamint az Európai Bíróság ítéletében foglaltaknak meg nem felelő törvény mellőzésére is.[362] A közösségi jogi és az olasz jogi normák ütközésének megállapítására vonatkozó indítványt a *Corte costituzionale* megengedhetetlennek tekinti. A közvetlen hatállyal nem rendelkező közösségi jogi szabályokkal való ütközés azonban az ítélkezési gyakorlat értelmében továbbra is alkotmányellenességet alapoz meg. Ilyen rendelkezés alkalmazása esetén a nemzeti bíró nem tekinthet el automatikusan az ütköző olasz jog alkalmazásától – ilyen esetben továbbra is fennmarad a *Corte costituzionale* hatásköre a felülvizsgálat lefolytatására.

---

[358] Ez az álláspont némileg enyhült annyiban, hogy a *Corte costituzionale* egy 1981-es ítéletben kimondta: amennyiben a nemzeti bírónak van lehetősége a közösségi joggal összhangban értelmezni az alkalmazandó olasz törvényt, az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezésétől el lehet tekinteni. Sentenza 176/1981, Comavicola (1981)

[359] C-106/77, Simmenthal (1978). Lásd a III. fejezet 1. pontját.

[360] Sentenza 389/1989, Provincia Autonoma di Bolzano (1989)

[361] Sentenza 168/1991, Giampaoli (1991)

[362] Ez lehet előzetes döntéshozatali eljárásban adott értelmezés, amely esetben az értelmezett közösségi jogi rendelkezés közvetlen hatályából ered az alkalmazás kötelezettsége; de lehet kötelezettségszegési eljárásban hozott ítélet is, amelyben a Bíróság megállapította a szóban forgó törvény közösségi jogellenességét. Sentenza 113/1985, B.E.C.A. (1985); Sentenza 389/1989, Provincia Autonoma di Bolzano (1989)

A *Corte costituzionale* a centralizált felülvizsgálati rendszer újragondolásával újraértelmezte az alkotmány 11. cikkét: addig a közösségi joggal ütköző törvények alkotmányellenességének alapja volt, az új értelmezés szerint azonban a Közösségnek átadott hatáskörben alkotott közösségi joggal ellentétes nemzeti jogi szabály kizárását alapozza meg. A nemzeti bíró nem ítélheti alkotmányellenesnek az ütköző törvényt (mivel erre csak a *Corte costituzionalenak* van hatásköre), a 11. cikk alapján azonban fennáll a kötelezettsége a félretételére. Az ütköző olasz törvény azonban hatályban marad, hiszen a nemzeti bíró csak az alkalmazhatatlanságot állapíthatja meg. A *Corte costituzionale* azonban azt is rögzítette, hogy a jogbiztonság és a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a tagállamok kötelessége a nemzeti jogrendszer megtisztítása a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabályoktól.[363] Ez a feladat viszont a jogalkotásra tartozik, a *Corte costituzionalet* immár nem terheli: a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezéssel ütköző olasz törvény felülvizsgálatára vonatkozó indítványt a *Corte costituzionale* a *Granital* ítéletben foglaltak alapján elutasítja.[364]

Néhány évvel később a *Granital* ítéletben megállapított elvet a *Corte costituzionale* az Európai Bíróság álláspontjával összhangban (néhány nappal az EB *Costanzo* ítéletét[365] követően) kiterjesztette a közigazgatási szervekre is.[366] Rögzítette, hogy a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések közvetlen alkalmazását nem csak a bíróságoknak, hanem a közigazgatási szerveknek is biztosítaniuk kell, így az ütköző olasz jogszabály mellőzése a közigazgatási szervek kötelessége is.[367] Ebben a kérdésben a *Corte costituzionale* anélkül vonta le a közösségi jog sajátosságaiból eredő, a közösségi jog hatékony érvényesülését biztosító következtetést, hogy az Európai Bíróság azt előbb kimondta volna.[368] Ennek a feladatnak a rögzítése nagy jelentőséggel bír a közösségi jogalkalmazásban, mégsem gyakori, hogy az alkotmánybíróságok ítéleteikben kitérnek rá.

---

[363] Sentenza 389/1989, Provincia Autonoma di Bolzano (1989)

[364] A vonatkozó esetek lásd Adinolfi (1998) 1317. Az AB elutasítja az alkotmányossági felülvizsgálatot olyan törvénnyel kapcsolatban is, amely egyébként ellentétes a közösségi joggal. Ha az olasz bíró úgy véli, hogy az alkalmazandó olasz törvény alkotmányellenes, csak akkor fordulhat ennek megállapítása iránt az *Corte costituzionalehoz,* ha előzetesen megvizsgálja, hogy a törvény nem ütközik-e valamely közösségi jogi aktussal. Amennyiben ütközik, a közösségi jogot kell alkalmaznia, anélkül, hogy a félretett törvény alkotmányosságára vonatkozó kérdést az alkotmánybíróságnak előterjeszthetné. Ordinanza 244/1994, Manara Massimo (1994)

[365] C-103/88, Costanzo (1989). Lásd a III. fejezet 1. pontját.

[366] Sentenza 389/1989, Provincia Autonoma di Bolzano (1989)

[367] Ennek az ítéletnek a jelentősége azért különösen nagy, mert addig a közösségi jog alkalmazása az olasz közigazgatásban korántsem volt teljes körű, például a közvetlen hatály elismerése kapcsán. Bővebben lásd Gaja (1990) 86-88.

[368] Cartabia (2003) 141-142.

A *Corte costituzionale* a *Granital* ítéletben rögzített elvet tehát a nemzeti bíróságok és közigazgatási szervek felé fogalmazta meg, s lényege a közösségi joggal ellentétes olasz törvény alkalmazhatatlansága, amely ugyanakkor nem jelenti az alkotmányellenesség megállapítását. A közvetlen eljárásokban azonban, ahol a *Corte costituzionale* valódi bíróságként jár el az állam és a régiók hatásköri vitáiban, eltérő következményei vannak a támadott törvény közösségi jogellenességének. Ezekben az eljárásokban ugyanis a *Corte costituzionale* a közösségi joggal ütköző törvény alkotmányellenességét állapítja meg, nem csupán az alkalmazhatatlanságát, azzal az indokkal, hogy a közösségi jogi kötelezettségekkel nem összeegyeztethető egy közösségi joggal ütköző törvény jelenléte az olasz jogrendszerben.[369] Ez azonban azt jelenti, hogy a közösségi jog elsőbbségének következményei eltérnek attól függően, hogy egy nemzeti bíróságnak vagy az alkotmánybíróságnak kell döntenie róla: az előbbi esetben az ütköző törvény hatályban marad, az utóbbi esetben azonban nem.[370] Ahogyan fentebb említettem, a közösségi jog és az olasz jog ütközésének megítélését tekintve az is lényeges eltérés a közvetett és közvetlen alkotmánybírósági eljárás között, hogy a *Corte costituzionale* az utóbbiban az EK-Szerződés 234. cikke szerinti „bíróságnak" tekinti magát, míg az előbbiben nem.

3.3. A közösségi jog elsőbbségének elismerése a Corte costituzionale *részéről*

A *Corte costituzionale* ítélkezési gyakorlata mára számot vetett a közösségi jog alkalmazásából eredő legfontosabb következményekkel, számos esetben felülírva korábbi álláspontját az Európai Bíróság ítéleteinek fényében. A *Corte costituzionale* az olasz jogrendszeri sajátosságokra tekintettel igyekszik a lehető legteljesebb mértékben biztosítani a közösségi jog elsőbbségét – meg kell állapítanunk azonban, hogy számos más tagállamhoz hasonlóan ebben a kérdésben álláspontja nincs teljesen összhangban az Európai Bíróság megállapításaival.

Ahogyan az előző részben láttuk, a *Corte costituzionale* a *Costa* ügyben határozottan elutasította azt a lehetőséget, hogy az EGK-Szerződésnek elsőbbséget adjon egy később alkotott olasz törvénnyel szemben. Ennek az elutasításnak az alapja a dualista rendszerben rejlett. Az alkotmány 11. cikke alapján a *Corte costituzionale* nem tartotta vizsgálhatónak az államosításról szóló törvény és az EGK-Szerződés

[369] Elsőként: Sentenza 384/1994, Regione Umbria (1994); majd Sentenza 94/1995, Regione Siciliana (1995)
[370] Ordinanza 103/2008, Regione Sardegna (2008) 12. pont.

összeegyeztethetőségét, mondván, a 11. cikk alapján az olasz állami szuverenitás korlátozásával kötött nemzetközi szerződés végrehajtására született törvény és az államosításról szóló törvény ütközéséről van szó. Mint tudjuk, a Szerződést ratifikáló törvénynek nem tulajdonított semmilyen különleges státust, és a *lex posterior derogat legi priori* elv alapján az államosításról szóló törvénynek adott elsőbbséget.

Nem kérdéses, hogy a *Corte costituzionale Costa* ítélete nem egyeztethető össze az EB által rögzített elsőbbségi elvvel, a *Corte costituzionalenak* azonban csaknem egy évtizedre volt szükséges ahhoz, hogy felülbírálja a *Costa* ítéletben tett megállapításait és újragondolja a közösségi jog olasz jogrendszerben elfoglalt helyét.[371] A nevezetes *Frontini* ítéletben[372] közösségi rendeletek Alkotmánnyal való összeegyeztethetősége kérdőjeleződött meg az EGK-Szerződés végrehajtására született olasz törvény alkotmányosságán keresztül. A *Corte costituzionale,* tekintettel a közösségi jog jellegzetességeire és az EGK-Szerződés 189., a rendeletek közvetlen alkalmazását rögzítő cikkére, kimondta: az egyenlőség és jogbiztonság elvei megkövetelik, hogy a közösségi jog rendelkezései teljes jogi erővel rendelkezzenek, és közvetlenül alkalmazhatók legyenek minden tagállamban – azonban csak az EK Szerződésben foglalt hatáskörök keretében.

A *Corte costituzionale* megállapította, hogy az alkotmány 11. cikke alapján nem vizsgálhatja felül a közösségi jog Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét, azonban erre vonatkozó hatáskörét nem zárta ki teljes körűen. Megállapította, hogy a 11. cikkben a nemzeti szuverenitás korlátozására adott felhatalmazás nem korlátlan: nem terjed ki olyan közösségi jogi aktus elfogadására, amely sérti „az elidegeníthetetlen emberi jogokat" vagy az olasz „alkotmányos rend alapvető elveit"[373]. A *Corte costituzionale* fenntartotta hatáskörét arra, hogy felülvizsgálja a közösségi intézmények hatáskörgyakorlását abból a szempontból, hogy nem ellentétesek-e az alapjogokkal

[371] Ekkorra a francia bíróságok kivételével a többi tagállamban a jogalkalmazás részévé vált az elsőbbség, és az olasz rendes bíróságok is sürgették a *Costa* ítéletben foglaltakkal szemben az elsőbbség elismerését. A jogirodalom is szót emelt az ítéletben foglaltak ellen. Itzcovich (2004) 121-122.

[372] Sentenza 183/1973, Frontini (1974)

[373] Az ítélet 9. pontjában foglalt fenntartás: *„Az alkotmány 11. cikke alapján tett szuverenitás-korlátozások kizárólag a cikkben megjelölt célból történtek, így ki kell zárni, hogy ezen korlátozások, amelyeket a jogállamiság elvén alapuló jogrendszerrel bíró és az állampolgárok alapvető szabadságait garantáló tagállamok által aláírt Római Szerződés konkrétan meghatároz, olyan megengedhetetlen hatáskörgyakorláshoz vezessenek az EGK szervei által, amely sérti alkotmányos rendünk alapelveit* (i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale) *vagy az elidegeníthetetlen emberi jogokat* (i diritti inalienabili della persona umana)."

vagy az alapvető alkotmányos elvekkel, az olasz alkotmány mércéje szerint.[374] Az ítéletből azonban az tűnik ki, hogy a *Corte costituzionale* a hatáskörtúllépést elméleti lehetőségként kezeli, így nem világította meg, hogy milyen módon gyakorolná a felülvizsgálatot, pusztán néhány mondatban tért ki rá. Mégis, a szuverenitás korlátozásának korlátai, a jogirodalom által használt elnevezésben *„controlimiti"* (ellenkorlátok) máig meghatározó elemek az olasz alkotmányjog és a közösségi jog viszonyában, amelyek fenntartását a *Corte costituzionale* ma sem veti el. A nemzeti szuverenitás korlátozásának ellenkorlátait a *Bundesverfassungsgericht* is körülhatárolta, ez utóbbi azonban a közösségi jog fejlődésére tekintettel főszabály szerint eltekint az ellenkorlátok átlépésének vizsgálatától. A *Corte costituzionale* ezzel szemben *expressis verbis* sosem rögzítette, hogy ezek az alkotmányos fenntartások (legalábbis ami az alapjogok védelmét illeti) felülvizsgálatra szorulhatnak a közösségi jog fejlődésére tekintettel.

A *„controlimiti"* elvi körülhatárolásán túl a *Frontini* ítélet leglényegesebb mondanivalója gyakorlati szempontból az, hogy az EK az olasz alkotmány 11. cikke alapján átruházott, az EK-Szerződés céljainak megfelelő hatáskörében elfogadott rendelkezései közvetlenül alkalmazandóak Olaszországban az alkotmány 11. cikke alapján. Ebből – bár a *Corte costituzionale* erről kifejezetten nem foglalt állást – következtetni lehet arra, hogy elsőbbségük van a később alkotott olasz törvényekkel szemben, sőt, amennyiben nem sértik az olasz alkotmány alapvető rendelkezéseit vagy az alapjogokat, az alkotmánnyal szemben is – ennek vizsgálata azonban a *Corte costituzionale* hatáskörébe tartozik, aki az olasz törvény alkotmányellenességét állapítja meg a közösségi joggal való ütközés esetén. A *Kompetenz-Kompetenz* meghatározásának joga tehát a *Corte costituzionale* hatáskörében marad, végső soron ő jogosult arról dönteni, hogy a Közösség az alkotmányban adott felhatalmazásnak megfelelő hatáskörben járt-e el: ha a Közösség aktusa sérti az alkotmány alapvető rendelkezéseit, akkor hatáskörtúllépés történt.

A közösségi jog és az olasz jog közötti viszony hatáskörök szempontjából történő meghatározása volt az alapelve a már említett *Granital* ítéletnek is, amelyben a *Corte costituzionale* magáévá tette az EB *Simmenthal* ítéletében foglaltakat. *Ruggeri Laderchi* értelmezése szerint az, hogy a nemzeti bíróságoknak kötelességük félretenni a

[374] Az elidegeníthetetlen emberi jogok a *Corte costituzionale* gyakorlata értelmében a polgári és a politikai jogokat és a szociális jogok egy részét foglalják magukba, míg az alkotmányos rend alapvető elvei az olasz államberendezkedés alapvető rendelkezései lehetnek (pl. az állam szuverenitása, a demokrácia elve, a világi állam elve stb.) Ezekről bővebben Besson (2005).

közvetlenül hatályos közösségi joggal ütköző olasz jogszabályi rendelkezést, lényegében az elsőbbség nélküli közvetlen hatály elismerését jelenti[375], amelynek eredménye mégis az elsőbbség érvényesítése lesz. Mivel a közösségi jogi és az olasz jogi rendelkezés egymástól elkülönült jogrendszerhez tartoznak, nem az előbbi elsőbbségét kell megállapítani, hanem azt, hogy azon hatáskör által szabályozott területen, ahol megalkották, alkalmazandó az olasz törvénnyel szemben. Az olasz törvény mindazonáltal jogszerű és hatályos egyéb területeken. A közösségi jog elsőbbsége az elismerten átruházott hatáskörökön belül áll fenn, a Közösség ezen túlterjeszkedve alkotott rendelkezéseinek nem lehet elsőbbségük az olasz joggal szemben. A közvetlenül hatályos közösségi jog alkalmazása azért válik lehetségessé, mert azt a hatáskört, amelyben megalkották, Olaszország átadta a Közösségnek, így azon a területen nem szabályozhat. A *Corte costituzionale* álláspontja tehát az előfoglalás elméletéhez áll közelebb a szoros értelemben vett elsőbbség elvével szemben, jóllehet gyakorlati szempontból ugyanarra az eredményre vezetnek. Ez a felfogás a dualista nézőpont érvényesülésére vezethető vissza, amennyiben a *Corte costituzionale* tartja magát korábbi álláspontjához a jogrendszerek elválasztásával kapcsolatban, és a közösségi jog és az olasz jog viszonyát a jogforrási hierarchia helyett hatásköri szempontból értelmezi – s ezzel teremti meg a közösségi jog alkalmazásának és elsőbbségének lehetőségét. Arra alapozva, hogy a közösségi és az olasz jogrendszer egymástól elkülönült rendszer, a nemzeti bírónak a közösségi jogot nem kell elhelyezni az olasz jogforrási hierarchiában ahhoz, hogy alkalmazhassa, és így az alkotmányossági felülvizsgálat is szükségtelenné válik.[376]

A *Frontini* ítéletben rögzített alkotmányos fenntartásokat azonban a *Granital* ítéletben is megerősítette a *Corte costituzionale,* tehát csak azon közösségi hatáskörökben alkotott rendelkezések nyernek alkalmazást az olasz joggal szemben, amelyek tiszteletben tartják az alapvető jogokat és az alkotmányos rend alapelveit[377]. Ebben az ítéletben azonban egy további, a hatáskörök átruházásnak kontrolljához kapcsolódó kérdés vizsgálatára is fenntartotta hatáskörét a *Corte costituzionale*. Kimondta, hogy (a közvetlen hatállyal nem rendelkező közösségi joggal való ütközés vizsgálatán túl) az alkotmányossági felülvizsgálat körébe tartozik az olasz jog rendelkezéseinek felülvizsgálata abból a szempontból is, hogy nem sértik-e az EK-

[375] Ruggeri Laderchi (2003) 166.
[376] Gaja (1990) 83.; Berke (1995) 242.; Ruggeri Laderchi (2003) 166.; Itzcovich (2004) 119.
[377] Ellenkező esetben a közösségi jog átalakítaná az olasz alkotmányos rendet vagy hallgatólagos alkotmánymódosítást eredményezne, ami nem megengedhető.

Szerződés folyamatos betartását akár a Szerződés rendszere, akár annak alapvető elvei tekintetében.[378] Ezen hatáskör-fenntartás keretében a *Corte costituzionale* ellenőrizheti, hogy az EK-Szerződés elfogadásakor tett szuverenitás-korlátozásból eredően átruházott hatáskörökből nem vesz-e vissza az olasz törvényhozás.[379] Az ítélet ezen megállapítása azt jelzi, hogy a *Corte costituzionale* a Közösség és a tagállam részéről is megköveteli a saját hatáskörben való cselekvést; az alkotmány 11. cikke alapján a Közösség és Olaszország között megvalósult hatáskörmegosztás nem borítható fel egy egyszerű törvényhozási aktussal. Ez a felfogás nagy előrelépés a *Corte costituzionale* korábbi, „Európa-barátnak" nehezen nevezhető gyakorlatához képest.

A *Corte costituzionale* a *Fragd* ügyben[380] a fenti ítéletekben fenntartott hatáskörét gyakorolva járt el egy olyan indítvány alapján, amely az EGK-csatlakozásról szóló olasz törvény alkotmányosságát kérdőjelezte meg az előzetes döntéshozatali eljárás egyes aspektusaira tekintettel. A *Corte costituzionale* elvi éllel rögzítette: ha az EK-Szerződésen alapuló jogalkotás az intézmények révén, vagy értelmezése az EB által nem egyeztethető össze az alkotmányban lefektetett alapvető jogokkal, az ő hatáskörébe tartozik a Szerződést ratifikáló olasz törvény alkotmányossági felülvizsgálata ebből a szempontból. Azt, hogy ez a lehetőség nem súlytalan kijelentés, jelzi, hogy a *Corte costituzionale* a konkrét ügyben elvi szinten megállapította, hogy az EK-Szerződés 177. (jelenleg 234.) cikkének az Európai Bíróság által adott értelmezése (az érvényességet érintő előzetes döntések *ex tunc* hatályának korlátozása) adott esetben sértheti az olasz alkotmány által biztosított bírósághoz fordulás jogát[381]. A *Corte costituzionale* azonban óvakodott attól, hogy megállapítsa a 177. cikk alkalmazhatatlanságát; ítéletének keménységét jócskán enyhíti, hogy a felterjesztő bíróság kérelmét elutasította azzal, hogy a kérdés a konkrét ügyben nem releváns. A *Fragd* ügy eredménye alkotmányellenességet megállapító ítélet is lehetett volna, amely példa nélküli állapothoz vezetett volna a Közösségben: egy tagállami alkotmánybíróság az Európai

[378] Az ítélet 7. pontja: *„A törvény ezen rendelkezései tehát alkotmányellenesnek tekintendők, amennyiben a Szerződés folyamatos betartásának akadályozására vagy veszélyeztetésére irányulnak, a Szerződés rendszere vagy legalapvetőbb elvei tekintetében* (in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi). *Ez a helyzet egyértelműen különbözik attól, amikor egy belső norma és egy közösségi rendelet összeegyeztethetetlenségének megállapításáról van szó, mert ebben az esetben az alkotmánybíróságnak azt kell megállapítania, hogy a törvényhozó nem vett-e vissza jogosulatlanul az állami szuverenitás korlátaiból."*

[379] A *Corte costituzionale* később szűkített ezen a hatáskörön annyiban, hogy kijelentette, csak akkor él a fenti hatáskörrel, amennyiben a törvényalkotó önkényesen és szándékosan megsértette a Közösség valamely alapelvét. Berke (1995) 249.

[380] Sentenza 232/1989, Fragd (1989)

[381] Az alkotmány 24. cikke.

Bíróság eljárása nélkül önállóan alkalmazhatatlanná nyilváníthatott volna egy közösségi jogi rendelkezést (legalábbis annyiban, amennyiben az Európai Bíróság azt az alkotmánnyal összeegyeztethetetlen módon értelmezi). A *Corte costituzionale* által a közösségi hatáskörgyakorlással kapcsolatosan kialakított gyakorlatból ilyen ítélet következett volna – ha a *Corte costituzionale* felvállalja ezt az úttörő szerepet. Hasonlóan azonban a *Bundesverfassungsgericht* által több ízben alkalmazott megoldáshoz[382], a *Corte costituzionale* kemény elvi megállapításaihoz a közösségi jog érvényesülésének utat engedő végeredmény párosult. Így elvi szinten a *Corte costituzionale* hű maradt korábbi gyakorlatához, mégsem került összeütközésbe az Európai Bírósággal. *Rideau* megállapítása szerint azonban az ítélet újra felhívja a figyelmet arra a veszélylehetőségre, amelyet az olasz koncepció rejt a közösségi jog alkalmazására vonatkozóan.[383]

A *Corte costituzionale* a mai napig nem hozott olyan határozatot, amelyben megállapította volna, hogy valamely közösségi jogi rendelkezés alkotmányellenes, és ezért nem alkalmazható Olaszországban. *Adinolfi* ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a *Corte costituzionale* gyakorlatából arra lehet következtetni, hogy csak olyan esetben állapítaná meg az alkotmányellenességet, amikor a vitatott közösségi jogi rendelkezés alkalmazása és értelmezése egyértelmű, és megszilárdult gyakorlaton alapul – ráadásul a *Corte costituzionale* azt is megköveteli a felterjesztő bírótól, hogy az alkotmányossági kontroll kezdeményezése előtt kérjen előzetes döntést az EB-től a vitatott közösségi jogi szabály érvényességéről. Ez a *Corte costituzionale* eljárására nézve azt eredményezheti, hogy csak olyan olasz alkotmányos rendelkezés (alapjog) alapján lehetne megállapítani a közösségi jog alkotmányellenességét, amelyet a közösségi jog nem biztosít[384] – hiszen ha valamely közösségi jogi alapjogot sért a közösségi norma, az EB megsemmisíti azt, és a kérdés nem jut el a *Corte costituzionalehoz*. A *Fragd* ítéletben foglaltak tehát szűk körű, speciális felülvizsgálati hatáskört jelentenek, jelzik azonban, hogy a *Corte costituzionale* komoly szerepet szán magának a közösségi jog és az alkotmányos alapjogok biztosításában, amely szerep több, mint elméleti megállapítás.

[382] A *„Solange I”* vagy a *Maastricht* ítéletekben.
[383] Rideau (2006) 1180.
[384] Adinolfi (1998) 1324-1325.

3.4. Összegzés

A közösségi jog elsőbbségét az olasz bíróságok biztosítják a közvetlen alkalmazhatóságon keresztül, amelynek alapját az alkotmány 11. cikkében adott felhatalmazáson keresztül az EK-Szerződés rendelkezése adja. Az olasz törvények közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata nem alkotmányossági kérdés, azt a nemzeti bírónak kell vizsgálnia, szükség esetén az Európai Bíróságtól kérve iránymutatást.

A *Corte costituzionale* főszabály szerint nem gyakorolja az alkotmányossági kontrollt a közösségi joggal ütköző olasz törvények felett, fenntartva azonban hatáskörét három esetben: a) amennyiben a közösségi jog valamely rendelkezése sérti az elidegeníthetetlen emberi jogokat vagy az alapvető olasz alkotmányos elveket; b) amennyiben az olasz törvényhozás aktusa visszavesz a Közösségre átruházott hatáskörökből; c) amennyiben az olasz törvény közvetlen hatállyal nem bíró közösségi jogi rendelkezéssel ütközik. A *Corte costituzionale* a felülvizsgálatot ezekben az esetekben az EK-Szerződést ratifikáló olasz törvény kontrollján keresztül gyakorolja. Az alapvető alkotmányos elveken és az alapjogokon kívül eső alkotmányos rendelkezésekkel való összeegyeztethetőséget a *Corte costituzionale* nem vizsgálja, és arra nem jogosultak a nemzeti bíróságok sem, így a közösségi jog elsőbbséget nyer azokkal szemben. A közösségi jog az olasz alkotmány 11. cikkének értelmezése szerint alkotmányos státust élvez, így alkalmazását csak az alkotmány „kemény magja" korlátozhatja. A *Frontini* és *Granital* ítéletekben lefektetett alkotmányos fenntartást a *Corte costituzionale* formálisan annak ellenére nem adta fel, hogy a közösségi jogban az alapjogok magas szintű védelme valósul meg – jóllehet erre vonatkozó hatáskörét érdemben nem gyakorolja.

4. Belgium: korlátozott elsőbbség mellett nyitottság a közösségi jog felé

Belgiumban az 1970-es évektől indult államreformhoz kapcsolódóan épült ki az alkotmánybíráskodás. Az 1990-es évekig húzódó folyamat révén Belgium unitárius államból föderális berendezkedésű állammá vált, s ezen folyamat részeként 1980-ban

állították fel az Egyeztető Bíróságnak *(Arbitragehof/Cour d'arbitrage*[385]*)* nevezett testületet azzal az elsődleges céllal, hogy az állam és a régiók közti hatásköri viták feloldója legyen. Ez a funkciója természetesen ma is megvan, hatáskörei azonban 2003-ig tovább bővültek, s mára a törvények alkotmányossági felülvizsgálatára kizárólagos hatáskörrel rendelkező, a klasszikus európai alkotmánybíróságok sorába tartozó intézmény[386] – igaz, hatáskörei szűkebbek, mint a német, az olasz vagy akár a magyar alkotmánybíróságé. E fejlődés végső állomásaként az intézmény nevét 2007-ben Alkotmánybíróságra *(Grondwettelijk Hof/Cour constitutionnelle)* változtatták.

A *Grondwettelijk Hof* ma közvetlen és közvetett alkotmányossági felülvizsgálatot is végez, de csak utólagosan[387]. A már hatályba lépett törvények megsemmisítését kezdeményezhetik előtte a közvetlen felülvizsgálati eljárásban politikai szereplők[388] vagy magánszemélyek, ha tudják igazolni, hogy az adott törvény őket személyesen, közvetlenül és hátrányosan érinti[389]. A közvetett eljárásban a bíróságok az alkalmazandó törvény alkotmányosságára vonatkozó kérdést terjeszthetnek az alkotmánybíróság elé az általuk tárgyalt konkrét ügyben. Ez az eljárás az EK-ban ismert előzetes döntéshozatali eljáráshoz hasonlít, a neve is azonos *(„prejudiciële vraag"/„question préjudicielle"),* és irányulhat a kérdéses törvény értelmezéséről és érvényességéről való döntésre is[390]. A *Grondwettelijk Hof* hatáskörei annyiban is szűkebbek, mint a hagyományos európai alkotmánybíróságoké, hogy formálisan csak bizonyos alkotmányos cikkek tiszteletben tartását ellenőrizheti. Ezek – az állam és a régiók hatásköreit rendező cikkeken kívül[391] – az alapvető jogok és szabadságok[392], jogszerűség és egyenlőség az adók kivetésében[393], illetve a külföldiek védelme[394]. Az alapvető jogok közül kiemelkednek az egyenlőségre és a hátrányos megkülönböztetés

[385] A dolgozatban a belga intézmények flamand elnevezését használom, fenntartva a francia elnevezéseket az azonos nevű francia intézményeknek.
[386] A belga alkotmánybíráskodás fejlődéséről részletesen lásd Peeters (2005); Vandamme (2008) 131-139.
[387] Az alkotmány 142. cikke alapján.
[388] Az eljárást kezdeményezheti a közösségek és régiók minisztertanácsa, kormánya, és a Parlament két házának elnöke a képviselők kétharmadának kérelmére.
[389] Erre főszabály szerint a törvény hivatalos lapban történő kihirdetését követő 6 hónapon belül van lehetőség.
[390] Az eljárás összevetését az előzetes döntéshozatali eljárással lásd Gilliaux (2002) 7-8.
[391] A *Grondwettelijk Hof* az állam és a régiók közötti hatásköri viták rendezése során a közösségi jog végrehajtására vonatkozó kötelezettséget is figyelembe veszi. Ez nem azt jelenti, hogy a közösségi jog alapján meghatározhatja az állam és a régiók hatásköreit, adott esetben azonban vizsgálata tárgya lehet, hogy egy közösségi jogi aktust az állam vagy a régió szintén hatékonyabb-e végrehajtani. Lásd esetekkel Rideau (2006) 1053.
[392] Az alkotmány teljes II. fejezete (8-32. cikk), amely az alapjogokat garantálja.
[393] Az alkotmány 170. és 172. cikkei.
[394] Az alkotmány 191. cikke.

tilalmára vonatkozó rendelkezések[395], amelyek védelmére a *Grondwettelijk Hof* hatásköre 1988 óta terjed ki, míg a fent említett egyéb rendelkezések tekintetében csak 2003 óta jár el.

A belga alkotmány nem rendelkezik arról, hogy a nemzetközi jog rendelkezéseinek elsőbbsége van a nemzeti törvények felett.[396] Kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában az elsőbbség kérdéséről való elvi állásfoglalásban különösen nagy szerepe volt a bírósági gyakorlatnak, amely az elvet bevezette – és nagyrészt ez tette lehetővé a közösségi jogi elsőbbségének az autonóm közösségi jogrendből történő levezetését.

A belga jogrendszer tekintetében nehezen válaszolható meg az a kérdés, hogy a nemzetközi jogot monista vagy dualista nézőpontból közelíti-e meg. A belga alkotmány úgy rendelkezik, hogy egy nemzetközi egyezmény akkor válik kötelezővé, ha a Parlament azt jóváhagyja.[397] A jóváhagyás jogalkotási aktussal történik – ez azonban formális értelemben beemelő aktus, materiális értelemben nem, mert a jóváhagyott nemzetközi egyezmény nem kerül a jóváhagyó aktus szintjére a jogforrási hierarchiában (szemben például a klasszikusan dualista olasz vagy német rendszerrel). A jóváhagyó aktus mindössze kimondja, hogy az egyezménynek kötelező ereje van, de nem tartalmazza magát az egyezményt, és nincs normatív ereje – normatív ereje a jóváhagyott egyezménynek van. A belga rendszerről azt mondhatjuk, hogy közelebb áll a dualista módszerhez, de nem a klasszikus értelemben dualista.[398]

Az Európai Unióban való részvételre konkrétan utaló cikk a mai napig nincs a belga alkotmányban. Mi több, a nemzetközi szervezetekre történő hatáskör-átruházást engedélyező rendelkezést[399] is csak jóval az EGK létrehozása után, 1970-ben emelték be az alkotmányba. A jogirodalom álláspontja az, hogy az alkotmánymódosítás pillanatáig a belga EGK-tagság formálisan alkotmányellenes volt[400] – ami azonban nem akadályozta az integrációban való gyakorlati részvételt. A hatáskör-átruházásra vonatkozó általános alkotmányos rendelkezés Belgiumban minden esetben

[395] Az alkotmány 10. és 11. cikke.
[396] Belgiumban több kísérlet is volt egy elsőbbségről szóló alkotmányos rendelkezés beiktatására, de ezek végül meghiúsultak. Bribosia (2003) 11.
[397] Az alkotmány 167. cikk 2. és 3. pontja.
[398] Lásd Belgium jelentését 2004-ben a nemzetközi jog helyzetéről a belga bírósági gyakorlatban: http://www.ahjucaf.org/spip.php?rubrique242
[399] Az alkotmány 34. cikke (eredetileg 25/A): „Meghatározott jogosítványok gyakorlása nemzetközi szerződéssel vagy törvénnyel nemzetközi közjogi intézményekre ruházható."
[400] Claes (2005) 89.

elégségesnek bizonyult az alapszerződések módosításainak elfogadásához – még a Maastrichti Szerződés vagy a Lisszaboni Szerződés esetében is. Igaz azonban, hogy a *Raad van State* a ratifikációs törvény elfogadását megelőző véleményében alkotmányellenesnek találta a Maastrichti Szerződés megerősítését, elsősorban az uniós polgársághoz kapcsolódó választójogra vonatkozó rendelkezések miatt. A belga miniszterelnök azonban elhárította az alkotmányossági problémát azzal, hogy mivel a Szerződés minden esetben elsőbbséget fog élvezni az Alkotmánnyal szemben, ezért megerősítése előtt nincs szükség alkotmánymódosításra.[401] Mivel nem volt és ma sincs olyan intézmény, amely kötelező erővel megállapíthatná, hogy egy nemzetközi szerződés elfogadásához módosítani kell az alkotmányt, a Parlament általi megerősítés alkotmánymódosítás nélkül is elegendő lehet egy alapszerződés-módosítás elfogadásához – így volt ez a Maastrichti Szerződés esetében is.[402] A *Raad van State* a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban is felvetett alkotmányos aggályokat (például az alapjogok védelme vagy az európai ügyészség kapcsán)[403], ezek azonban szintén nem vezettek alkotmánymódosításhoz. Mindennek fényében azt mondhatjuk, hogy az integrációban való részvétel tekintetében Belgiumban inkább a gyakorlati szempontok érvényesülnek az alkotmányos (például a jogbiztonsághoz kapcsolódó) szempontokkal szemben.

4.1. A közösségi jog megítélése az alkotmánybíráskodás bevezetése előtt

Belgiumban az alkotmánybíráskodás bevezetéséig[404], vonatkozó alkotmányos rendelkezések hiányában a közösségi jog és a belga jog viszonyának meghatározása a felsőbíróságokra hárult. A rendes bírósági szervezetrendszer csúcsán a Semmítőszék *(Hof van Cassatie/Cour de Cassation)* áll, amely polgári és büntető ügyekben végső fokon, kasszációs jogkörrel jár el. Franciaországhoz és Hollandiához hasonlóan Belgiumban is működik Államtanács *(Raad van State/Conseil d'Etat),* amely kettős feladatot lát el. Egyrészt véleményezi a kormány (és adott esetben a Parlament) jogalkotási tervezeteit, a véleményében foglaltak azonban nem kötik a jogalkotót.

[401] Bribosia (2003) 27.
[402] Végül 1998-ban került be az alkotmányba az Európai Unió polgárainak szavazati jogáról szóló rendelkezés.
[403] A *Raad van State* véleményének összefoglalóját lásd: http://www.local.attac.org/liege/pages/conseiletatlisbonne020308.htm.
[404] Az *Arbitragehof* létrehozásáról szóló rendelkezés 1980-ban került be az alkotmányba, de az intézmény felállítására csak 1984-ben került sor.

Másrészt végső fokon eljár a közigazgatási jogvitákban, illetve a végrehajtás jogi aktusainak felülvizsgálatát végzi. A végrehajtási aktusokat csak törvényességi szempontból vizsgálhatja felül, alkotmányossági szempontból nem – ha alkotmányossági kételye merül fel, a *Grondwettelijk Hofhoz* kell fordulnia. Mindkét felsőbíróság gyakorlatának alakításában fontos szerepet töltenek be a főügyészek *(„Procureurs Généraux")*[405]*,* akik a tárgyalt ügyekben következtetéseket fogalmaznak meg, illetve évente értékelik a belga jog fejlődését.

A belga bíróságok viszonylag zökkenőmentesen építették be a közösségi jogot ítélkezési gyakorlatukba. Ebben nagy szerepe volt a *Hof van Cassatie* előremutató gyakorlatának, amely mind az elsőbbség, mind a közvetlen hatály tekintetében gyorsan magáévá tette az Európai Bíróság álláspontját. A *Hof van Cassatie* gyakorlata a közösségi jogot figyelmen kívül hagyó bírósági ítéleteket törvénybe ütköző ítéletnek tekinti, amely az ítélet hatályon kívül helyezését eredményezi.[406] Ez azt jelenti, hogy a *Hof van Cassatie* akkor is megvizsgálhatja, hogy az alsóbb bíróság ítélete megfelel-e a közösségi jognak, ha a felek arra nem hivatkoznak.[407] Ezt a *Hof van Cassatie* az Európai Bíróság állásfoglalása nélkül, önállóan állapította meg, mielőtt még az EB rögzítette volna, hogy a közösségi jog hivatalból történő alkalmazására kötelesek a nemzeti bíróságok, ha ezt nemzeti joguk lehetővé teszi.[408]

A közösségi jog elsőbbségéről a belga felsőbíróságok közül[409] a *Hof van Cassatie* első ízben a *Le Ski* ítéletben[410], 1971-ben foglalt állást, nem sokkal azután, hogy az alkotmányba bekerült a hatáskör-átruházást formálisan is lehetővé tévő alkotmányos rendelkezés – a *Hof van Cassatie* azonban erre a rendelkezésre nem tett utalást, és az elsőbbséget a közösségi jog sajátos természetéből vezette le. Az ügyben az EGK-Szerződés akkori 12. cikkének és egy később született belga törvénynek az ütközése merült fel. Az Európai Bíróság az ügyet megelőzően megállapította[411], hogy egyes termékek importengedélyét szabályozó rendeletekkel Belgium megsértette a Szerződés 12. cikkét, mert vámmal azonos hatású intézkedést vezetett be. A belga jogalkotó új törvényt hozott, amely azonban nem rendelkezett arról, hogy a korábbi rendeletek

[405] A főügyészek szerepét a két felsőbíróság ítélkezési gyakorlatának alakításában számos ponton elemzi Bribosia (2003).
[406] CC, 19 septembre 1977. Pas. belge, I (1978) 70.
[407] Lenaerts (1986) 282.
[408] Vö. a III. fejezet 1.3. pontjával.
[409] A *Hof van Cassatie* ítéletének meghozatala előtt már volt olyan alsóbb bíróság, amely ugyanilyen érvek mellett elismerte a közösségi jog elsőbbségét, lásd Bebr (1974) 10.
[410] CC, 27 mai 1971, Le Ski (1971)
[411] C-90/63 és C-91/63, Bizottság v. Luxemburg és Belgium (1964)

alapján beszedett, vámmal azonos hatásúnak minősített pénzösszeget vissza kellene fizetni. Egy francia-svájci sajtüzem (illetve jogelődje) ennek ellenére bírósághoz fordult a tőle a közösségi joggal ellentétesen beszedett pénzösszeg visszakövetelése iránt. Az ügy végül a *Hof van Cassatie* elé került, amely elsőbbséget adott a Szerződés 12. cikkének a később keletkezett törvénnyel szemben. A *Hof van Cassatie* ítéletében kifejezetten hivatkozott az Európai Bíróság *Costa* ítéletére, és az abban foglalt érveléshez nagyon hasonló indokolást adott. Ezzel követte a főügyész következtetéseit, aki már korábban is állást foglalt az elsőbbség elismerésének szükségessége mellett.[412]

A *Hof van Cassatie* elutasította annak a lehetőségét, hogy az ütközést a *lex posterior derogat legi priori* szabály alapján fel lehetne oldani. Megkülönböztette a két egymást követően elfogadott belső jogi törvény közötti ütközés esetét a nemzetközi jogi rendelkezés és egy törvény közötti ütközés esetétől. A *Hof van Cassatie* legfontosabb megállapítása, hogy a nemzetközi jog, és különösen a közösségi jog sajátosságaiból az következik, hogy az felsőbbrendű a nemzeti joghoz képest, így ütközés esetén közvetlenül hatályos rendelkezésének elsőbbsége van a nemzeti joggal szemben.[413] Ennélfogva, mivel a Szerződés 12. cikke közvetlen hatállyal bír, elsőbbsége van a belga törvénnyel szemben. A *Hof van Cassatie* rögzítette, hogy az elsőbbséget a nemzeti bíróságoknak kell biztosítaniuk, vagyis a közvetlenül hatályos közösségi joggal ellentétes nemzeti jogot nem alkalmazhatják. Ezzel megelőzte az Európai Bíróság állásfoglalását, aki a *Simmenthal* ítéletet megelőzően csak utalt erre a félretételi kötelezettségre.[414] Ugyanakkor elutasította a belga állam azon érvét, miszerint csak a belga törvényalkotónak van joga vizsgálni a törvények nemzetközi kötelezettségvállalásokkal való összeegyeztethetőségét, a nemzeti bíróságoknak nincs, így a konkrét ügyben a bíróság köteles a belga törvényt alkalmazni, nemzetközi jognak való megfelelőségéről nem dönthet. Ez az érvelés nyilvánvalóan a bíróságok hatásköréből kizárt alkotmányossági felülvizsgálattal kapcsolható össze – a *Hof van Cassatie* ítélete azonban a két felülvizsgálati esetkört elválasztja egymástól.

[412] Bribosia (2003) 15-16.

[413] A Brüsszeli Fellebbviteli Bíróság, amelynek ítélete elleni fellebbezés folytán került az ügy a *Hof van Cassatie*-hez, szintén elismerte a közvetlenül hatályos szerződési rendelkezés elsőbbségét, azonban csak abban az esetben, ha a vonatkozó belga jogszabály ezt nem tiltja kifejezetten. Ebben az időszakban a belga jogirodalomban is többen elismerték ezt a közösségi jognak nyíltan ellentmondó álláspontot. Lásd Schrans (1971).

[414] C-106/77, Simmenthal (1978). Lásd a III. fejezet 1. pontjában. *Hunnings* a *Simmenthal* ítélethez fűzött kommentárjában megjegyzi, hogy az Európai Bíróság lényegében a *Hof van Cassatie* által a *Le Ski* ítéletben alkalmazott alkotmányos megoldást emelte be a közösségi jogba. Hunnings (1978) 486.

Az ítélet értelmében tehát az elsőbbség bármely nemzetközi szerződésből fakadó jogi rendelkezéssel kapcsolatban alkalmazandó, nem csak a közösségi joggal kapcsolatban, amennyiben az közvetlen hatállyal bír. Ez az álláspont (a közösségi jog és a nemzetközi jog elválasztásának hiánya) általánosan jellemző a belga bíróságok gyakorlatára. A *Hof van Cassatie* azonban az ítéletben a közösségi joggal kapcsolatban sajátos megállapításokat is tett, amelyek nagy mértékben emlékeztetnek a *Costa* ítéletben foglaltakra: *„A közösségi jogot alkotó Szerződések új jogrendszert hoztak létre, amelynek javára a tagállamok korlátozták szuverén hatásköreik gyakorlását a Szerződésekben meghatározott területeken."* Észre kell vennünk azonban, hogy a *Hof van Cassatie* nem „a szuverén jogok végleges korlátozásáról" beszél, mint az Európai Bíróság a *Costa* ügyben, tehát elméletileg a hatáskör-átruházás visszavonható lehet. Az ítélet a közösségi jogot érintően mind az elsődleges, mind a másodlagos jog rendelkezéseire kiterjeszti az elsőbbséget, a korábban és később alkotott belga törvénnyel szemben is.

A belga alkotmány nem rendelkezik a nemzetközi jog elsőbbségéről, és 1984-ig nem volt olyan intézmény Belgiumban, amely kizárólagosan jogosult lett volna az alkotmány értelmezésével nyilatkozni a nemzetközi jog elsőbbségéről. Így a legfelső bíróságokra maradt, hogy a bíróságokra kötelező jelleggel bevezessék az elvet. A *Hof van Cassatie* a nemzetközi jog felsőbbrendűségéből vezette le a tételt, amihez nem kellett segítségül hívnia az alkotmány egyetlen releváns rendelkezését, a 34. (akkor még 25/A.) cikket sem.[415] A *Hof van Cassatie* álláspontja így találkozik az Európai Bíróság álláspontjával, amely szerint az elsőbbséget nem a nemzeti alkotmányokból, hanem a közösségi jog autonómiájából kell levezetni – a *Hof van Cassatie* monista álláspontra helyezkedik a közösségi jog és a belga jog viszonyának megítélésében. *Bribosia* megjegyzi, hogy az ítélethez alapul szolgált az is, hogy sem ő, sem más belga bíróságok (ekkor még) nem voltak jogosultak a belga törvények alkotmányosságának felülvizsgálatára – így ha a nemzetközi jog elsőbbségét a *Hof van Cassatie* az alkotmány alapján állapította volna meg, ezzel alkotmányos felülvizsgálati hatáskört teremtett volna a bíróságok számára, amelyet az alkotmány ekkor még nem engedett meg.[416]

[415] *Bribosia* megjegyzi, hogy a cikk 1970-es beemelését követően a jogirodalomban létezett olyan álláspont, miszerint az elsőbbséget ezen cikk alapján lehetne megállapítani. Bribosia (2003) 14.
[416] Bribosia (2003) 18. Ezen az állásponton van *Lenaerts* is: Lenaerts (1986) 256-257.

A belga bíróságok számára alapvetően nem jelentett problémát a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának alkalmazása, sem a közösségi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettsége, és nem jelent nehézséget ma sem.[417] A tagállami bíróságok között a belga bíróságok a legaktívabbak az Európai Bírósággal való együttműködés tekintetében: mind az alsóbb, mind a felsőbíróságok rendszeresen élnek az előzetes döntéskérés lehetőségével.[418] Mi több, a *Grondwettelijk Hof* is; erre alább részletesen kitérek.

A közvetlen hatály elvének elismerése sem a *Hof van Cassatie*[419], sem a *Raad van State* előtt nem vetett fel nehézséget – nem úgy, mint a német vagy a francia közigazgatási felsőbíróságok számára. Sőt, a *Raad van State* jóval az Európai Bíróság *Van Duyn* ítéletét megelőzően, már 1968-ban a *Corveleyn* ügyben[420] egy nem implementált irányelvi rendelkezésbe ütközés miatt megsemmisített egy egyéni közigazgatási határozatot, amellyel elismerte az irányelvek közvetlen alkalmazhatóságát és felhívhatóságát.[421] Később az irányelvek közvetlen hatályát és elsőbbségét rendelettel szemben is megállapította[422]. A *Van Duyn* ügyben egyébként ugyanazon irányelv[423] ugyanazon cikkének közvetlen hatálya volt kérdéses, mint a *Corveleyn* ügyben, és a Bizottság a *Van Duyn* ügyben kifejezetten hivatkozott is a *Raad van State* ítéletére a közvetlen hatály melletti érvek között.

4.2. A Grondwettelijk Hof *viszonya a közösségi joghoz*

A *Hof van Cassatie* által a *Le Ski* ítéletben lefektetett, előremutató alapelvet, miszerint a belga jog és a közösségi jog konfliktusait a nemzeti bíróságoknak kell feloldani, részben módosította az alkotmánybíráskodás bevezetése. A *Grondwettelijk Hof* ugyanis közvetve bevonja a törvények alkotmányossági felülvizsgálatának körébe a nemzetközi (közösségi) jognak való megfelelést is, így a közösségi joggal ütközőnek

[417] Lásd a vonatkozó bírósági eseteket: Lenaerts (1986); Wytinck (1993).
[418] Az Európai Bíróság 2008-as éves jelentése szerint a belga bíróságok 1952 és 2007 között 579 alkalommal kértek előzetes döntést, amelyből a *Hof van Cassatie* 71, a *Raad van State* 43 alkalommal. Lásd http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-04/ra08_hu_cj_stat.pdf
[419] CC, 8 juin 1967.
[420] Arrêt n° 13.146, Corveleyn (1968)
[421] Már ebben az ügyben lett volna lehetőség odafordulni az Európai Bírósághoz azzal a kérdéssel, hogy egy irányelvi rendelkezés biztosíthat-e jogot magánszemélynek, de mivel a konkrét eljárásban ezt nem kellett bizonyítani, csak azt, hogy a határozat megsemmisítéséhez az egyénnek érdeke fűződik, a *Raad van State* megállt az irányelv közvetlen alkalmazhatóságánál.
[422] Arrêt n° 24.734, Clin Midy (1984)
[423] A Tanács 64/221/EGK irányelve

vélt törvények alkalmazhatatlanságát nem csak egy nemzeti bírósággal lehet kimondatni, hanem a *Grondwettelijk Hoftól* a megsemmisítését is lehet kérni.

A *Grondwettelijk Hof*nak nincs hatásköre a nemzetközi szerződések megerősítés előtti alkotmányossági kontrolljának lefolytatására, így ítélkezési gyakorlatába kétféle módon kerülhet be a közösségi jog. Egyrészt, a nemzetközi egyezményeket jóváhagyó jogalkotási aktus felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkezik.[424] Ilyen módon kezdeményezték előtte a Maastrichti Szerződést jóváhagyó törvény alkotmányossági kontrollját (ahol a *Grondwettelijk Hof* a nyilvánvaló alkotmányellenességből eredő politikai nehézségeket azzal oldotta fel, hogy megengedhetetlennek nyilvánította az indítványt[425]), 2008 végén pedig a Lisszaboni Szerződést jóváhagyó flamand rendelet megsemmisítését (itt szintén visszautasította az indítványt)[426]. Másrészt, az alkotmányossági felülvizsgálat körében a közösségi jognak való megfelelés is vizsgálható.

Bár a *Grondwettelijk Hof* formálisan csak a fentebb felsorolt konkrét alkotmányos rendelkezéseknek való megfelelés vizsgálatára jogosult, hatásköreit kiterjesztően értelmezi. Megszilárdult gyakorlata szerint az egyenlőség elvét (az alkotmány 10. és 11. cikke) „együtt olvassa" vagy „kombinálja" más, a törvényhozásra kötelező alkotmányos rendelkezésekkel vagy nemzetközi jogi (közösségi jogi) rendelkezésekkel,[427] azon megfontolás alapján, hogy az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma minden, a belga állampolgárokat megillető jogosultság esetében fennáll, legyen az nemzetközi egyezményben vagy az alkotmányban lefektetve.[428] A nemzetközi és a közösségi jog közvetve a belga „alkotmányos blokk" része, amelynek való megfelelést a *Grondwettelijk Hof* működésének kezdetétől fogva biztosítja[429]. Ez tulajdonképpen a belga törvényhozási aktusok nemzetközi (közösségi) jogi szempontú, közvetett felülvizsgálatát jelenti, amely a nemzetközi (közösségi) jog elsőbbségét biztosítja a törvényhozási aktusok felett – de nem a hatáskör-átruházásra felhatalmazást adó alkotmányos rendelkezésen keresztül, hanem egy alapjogi rendelkezésen vagy az állam és a régiók hatásköreire vonatkozó rendelkezéseken keresztül. A *Grondwettelijk Hof*

[424] A *Grondwettelijk Hofról* szóló törvény 3. §-a alapján.
[425] CA, arrêt n° 76/94 (1994)
[426] CA, arrêt n° 58/2009 (2009)
[427] Esethivatkozásokkal Wytinck (1993) 982-983.; Gilliaux (2002) 5-6.; Bribosia (2003) 20.; Vandamme (2008) 135.
[428] CA, arrêt n° 23/89 (1989). További eseteket lásd Vandamme (2008).
[429] Ez részben annak is köszönhető, hogy az állam és a régiók hatásköreit rögzítő, alkotmányos jelentőségű törvény előírja a jogalkotási hatáskörök gyakorlás során a „nemzetközi egyezménnyel létrehozott gazdasági közösség" tiszteletben tartását. Vandamme (2008) 131-134.

azonban annyira nem értelmezi széles körűen hatáskörét, hogy azt mondhassuk, bármely közösségi jogi rendelkezés megsértése esetén alkotmányellenességet állapít meg[430]. Ha a közösségi jog és az egyenlőség elvének sérelme között nincs összefüggés, a nemzeti bíróságokra marad a közösségi joggal ellentétes jogalkotás következményeinek alkalmazása.

Hatásköreinek ilyen irányú kiterjesztése arra a megállapításra vezethet, hogy a *Grondwettelijk Hof* a lehető legteljesebb mértékben, a számára biztosított jogi eszközök lehető legszélesebb körű alkalmazásával eleget kíván tenni Belgium nemzetközi és közösségi jogi kötelezettségeinek. A közösségi jognak való megfelelés igénye tetten érhető abban a tényben is, hogy a *Grondwettelijk Hof* magát az EK-Szerződés 234. cikke szerinti bíróságnak tekinti, és – nemzeti alkotmánybíróságokra kevéssé jellemző módon[431] – a gyakorlatban is él az előzetes döntéskérés lehetőségével. Ez nem lenne túlságosan szokatlan, ha csak az állam és a régiók hatásköri vitáinak eldöntése során használná az előzetes döntéskérés eszközét, mivel ilyen esetben valódi jogvita eldöntéséről van szó; a *Corte costituzionale* esetében is láttunk erre példát. A *Grondwettelijk Hof* azonban nem korlátozza ezen hagyományos eljárására az előzetes döntési eljárás kezdeményezését, és az alkotmányossági felülvizsgálat során is él vele. Sőt, nem csak a közösségi jog értelmezésére, hanem akár érvényességére vonatkozó kérdéssel is hajlandó odafordulni az EB-hez.[432] A *Grondwettelijk Hof* előzetes döntéskérési hajlandósága az alkotmány közösségi joggal való „együtt olvasására" vezethető vissza, hiszen adott esetben a közösségi jog értelmétől és érvényességétől függ az alkotmányellenesség megállapítása. A *Grondwettelijk Hof* számára a közösségi jog értelmezése közvetve az alkotmány értelmezését is jelenti.

Annak, hogy a *Grondwettelijk Hof* komolyan veszi az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti párbeszédet, egyik legmarkánsabb jele az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ügyben előterjesztett előzetes döntési kérelem volt.

---

[430] Ezt *expressis verbis* rögzítette is: „[Semmilyen jogi előírás] *nem ruházza fel a Bíróságot olyan hatáskörrel, amely alapján egy nemzetközi egyezmény közvetlen sérelme miatt megsemmisíthetne egy jogszabályi rendelkezést. A Bíróság túllépné az alkotmányozó által biztosított hatáskörét, ha úgy határozna, hogy a közösségi jog sérelme minden esetben az egyenlőség elvének sérelmét jelenti."* CA, arrêt n° 136/2000 (2000)

[431] A klasszikus értelemben vett alkotmánybíróságok közül 2008-ig csak az osztrák és a litván terjesztett elő előzetes kérdést. Az olyan tagállamokból, ahol a Legfelső Bíróságnak alkotmánybíráskodási hatásköre is van, érkeznek megkeresések a Legfelső Bíróságtól (például az írtől vagy az észttől). Lásd az Európai Bíróság 2008-as éves jelentését.

[432] Az Európai Bíróság 2008-as éves jelentése szerint a *Grondwettelijk Hof* 2008-ig 12 alkalommal kért előzetes döntést (először 1997-ben, majd legközelebb csak 2003-ban). A már megválaszolt kérdések közül négy értelmezési kérdés volt, kettő pedig érvényességre vonatkozó.

Korábban jeleztem, hogy az európai elfogatóparancs belső jogba való átültetése számos más tagállamban vetett fel alkotmányossági problémákat, amelyekről alkotmánybíróságok döntöttek[433] – ezek közül azonban egyetlenegy sem fordult oda az Európai Bírósághoz a *Grondwettelijk Hofon* kívül. Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot a belga jogba átültető törvényt az Advocaten voor de Wereld nevű társaság támadta meg a *Grondwettelijk Hof* előtt[434], több szempontból is alkotmányellenesnek állítva azt: az alkotmány 10. és 11. cikke, és a nemzetközi szerződésekre vonatkozó alkotmányos rendelkezések és az Európai Emberi Jogi Egyezmény egyes rendelkezéseinek együttes olvasata alapján. A közösségi jog szempontjából az az indítvány volt érdekes, amely szerint azzal, hogy az európai elfogatóparancsot nem hagyományos nemzetközi egyezményben, hanem kerethatározatban szabályozták, sérült a belga alkotmány jogalkotási hatásköröket szabályozó rendelkezése.

Annak eldöntésére, hogy ez az indítvány megalapozott-e (vagyis hogy sérült-e az alkotmányos rendelkezés), a *Grondwettelijk Hof* az Európai Bírósághoz fordult azzal a kérdéssel, hogy jogszerű volt-e kerethatározatba foglalni az európai elfogatóparancsra vonatkozó szabályozást. Az Európai Bíróság úgy döntött, hogy igen[435], s a *Grondwettelijk Hof* az alapul szolgáló indítványt az ítéletben foglaltakra figyelemmel elutasította. Így Belgium azon kisebbségben lévő tagállamok egyike, amelyben az európai elfogatóparancsot a belső jogba átültető jogszabály alkotmányosságát megkérdőjelezték, de a jogszabály hatályban maradhatott.[436] Ez a tény annak tudható be, hogy a *Grondwettelijk Hof* hagyományosan tekintettel van a nemzetközi (közösségi) jogból eredő kötelezettségekre; hogy az alkotmányossági felülvizsgálat során érvényt szerez a nemzetközi (közösségi) jognak; hogy a gyakorlatban is él az előzetes döntéskérés lehetőségével; hogy az Európai Bíróság állásfoglalására tekintettel van – még akkor is, ha ezzel a belga alkotmány alapjogi (egyenlőséget garantáló) rendelkezése nem érvényesül.

Hasonlóan járt el a *Grondwettelijk Hof* a pénzmosásról szóló irányelvet[437] átültető törvény alkotmányossági felülvizsgálata során[438]: az alkotmány 10. és 11. cikkének az Európai Unió Alapjogi Chartájával való együttes olvasata alapján állított

[433] Lásd e fejezet 1. pontjában.
[434] CA, arrêt n° 128/2007 (2007)
[435] C-303/05, Advocaten voor de Wereld (2007)
[436] Ezt a cseh alkotmánybíróságnak sikerült még elérni, lásd az V. fejezet 2. pontjában.
[437] A Tanács 91/308/EGK irányelve
[438] CA, arrêt n° 10/2008 (2008)

alkotmányellenességről való döntést megelőzően az Európai Bíróságtól kérte az irányelv érvényességének vizsgálatát. Az Európai Bíróság nem találta alapjogokat sértőnek az irányelvet[439], s ezt az állásfoglalást a *Grondwettelijk Hof* elfogadta: nem vizsgálta a továbbiakban, hogy a támadott törvény megfelel-e az alkotmánynak, hiszen az alapul fekvő irányelv a közösségi szinten biztosított alapjogoknak megfelelt. Az alapvető jogok nemzeti és közösségi szintű védelmét a *Grondwettelijk Hof* egyenrangúnak tekinti, amely ismét a közösségi joggal szembeni nyitottság jele.

4.3. A közösségi jog elsőbbsége a belga alkotmánnyal szemben

4.3.1. *Grondwettelijk Hof*: korlátozott elsőbbség

Fentebb jeleztem, hogy abban a tekintetben, hogy a törvények alkotmányossági felülvizsgálata körében a nemzetközi jogi rendelkezéseknek is érvényt szerez, a *Grondwettelijk Hof* közvetve mégis a nemzetközi jog elsőbbségét érvényesíti. A nemzetközi jogrenddel szembeni nyitottság azonban nem terjed ki az alkotmánnyal szembeni elsőbbség teljes elfogadására.

A *Grondwettelijk Hofnak* hatásköre van a nemzetközi egyezményeket jóváhagyó jogalkotási aktusok alkotmányossági kontrolljára. Ez azonban ahhoz vezet, hogy a felülvizsgálati hatáskörébe tartozó alkotmányos rendelkezések lényegében elsőbbséget élveznek a nemzetközi egyezmény felett, hiszen a belső jogi aktus felülvizsgálata valójában a mögötte álló szerződésre irányul.[440] Ez a fajta felülvizsgálat azért problematikus, mert a *Grondwettelijk Hof* nem korlátozza a felülvizsgálatot a már elfogadott, de még hatályba nem lépett jóváhagyó törvényekre, így egy ilyen eljárásban hozott, a törvény megsemmisítését kimondó ítélete a Belgium által vállalt nemzetközi kötelezettségvállalások elmulasztásához vezet, hiszen a törvény mögött álló szerződés elveszti jogi erejét. A *Grondwettelijk Hof* azzal indokolja ezt az álláspontot, hogy a nemzetközi jog rendelkezései nem tehetik lehetővé az államok számára, hogy nemzeti alkotmányukkal ellentétes nemzetközi egyezményt kössenek.[441] Ebben a tekintetben tehát a *Grondwettelijk Hof* nem ismeri el a nemzetközi (közösségi) jog elsőbbségét a belga alkotmány felett. A *Grondwettelijk Hof* által gyakorolt ilyen alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségét viszont csökkenti, hogy 2003 óta közvetett eljárásban nem

[439] C-305/05, Ordre des barreaux francophones (2007)
[440] CA, arrêt n° 26/91 du 16 octobre 1991.
[441] CA, arrêt n° 12/94 du 3 février 1994.

lehet megkérdőjelezni a jóváhagyó törvény (és így közvetve egy nemzetközi egyezmény) alkotmányosságát, csak megsemmisítésre irányuló közvetlen eljárásban.[442]

4.3.2. Felsőbíróságok: korlátlan elsőbbség

A *Hof van Cassatie Le Ski* ítéletében foglaltakból nem derül ki egyértelműen, hogy az ott kimondott elsőbbségi elv a belga jog egészére (ideértve az alkotmányt is), vagy csak a törvényekre vonatkozik. Mindenesetre az ítéletet követően a *Hof van Cassatie expressis verbis* elismerte, hogy a nemzetközi jognak (és így a közösségi jognak is) elsőbbsége van a belga Alkotmánnyal szemben.[443] Újabban (2004-ben) több ítéletben is megerősítette a közvetlenül hatályos nemzetközi jogi rendelkezések Alkotmánnyal szembeni elsőbbségének elvét.[444]

A *Raad van State* gyakorlatában is egyértelműnek tűnik a közvetlenül hatályos közösségi jog Alkotmánnyal szembeni elsőbbség elfogadása. 1997-ben két ítéletben[445] is rögzítette, hogy az EK-Szerződés rendelkezésének elsőbbséget kell adni az alkotmány 10. cikkével szemben. Ennek során az alkotmány 34., a hatáskör-átruházásra felhatalmazást adó rendelkezését is értelmezte, amire a *Grondwettelijk Hofnak* nincs hatásköre.

A kérelmezők a régiók és közösségek kormányainál alkalmazásban álló közhivatalnokok státusát rendező királyi rendelet azon előírásának megsemmisítését kérték, mely szerint ilyen közhivatalt belgák vagy az Európai Unió állampolgárai tölthetnek be. A rendelet az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban az uniós polgárok számára annyiban tette lehetővé a közhivatal-viselést, amennyiben ahhoz nem kapcsolódik közhatalom gyakorlása. A kérelmezők arra hivatkoztak, hogy ez a rendelkezés ellentétes az alkotmány 10. cikkével, amely szerint Belgiumban közhivatalt csak belga állampolgár viselhet, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. Szerintük az alkotmány 34. cikke, amely a hatáskörök átruházását teszi lehetővé nemzetközi szervezetre, nem ad felhatalmazást az Alkotmánnyal ellentétes hatáskör-átruházásra, vagyis hogy a közösségi jog végrehajtására az Alkotmánnyal ellentétes jogi aktust alkossanak.

[442] Rideau (2006) 1055. p.
[443] CC, 25 février 1974.
[444] Esethivatkozásokkal Slautsky (2008).
[445] Arrêt n° 62.921, Goosse (1996); Arrêt n° 62.922 Orfinger (1996)

A *Raad van State expressis verbis* kimondta, hogy amennyiben konfliktus áll fenn egy belső jogi norma és egy, a belső jogban közvetlen hatállyal rendelkező nemzetközi jogi norma között, a nemzetközi jognak kell előnyt élveznie, még akkor is, ha az adott belső jogi norma az alkotmány rendelkezése.[446] Az alkotmány 34. cikke álláspontja szerint nem határozza meg azt, hogy mely hatásköröket lehet nemzetközi szervezetre átruházni, így az sem következik belőle, hogy ez az átruházás bármennyiben is korlátozott lenne. A *Raad van State* úgy látja tehát, hogy az alkotmány nem korlátozza a Parlament jogát arra, hogy hatásköröket adjon át az Európai Uniónak, így akár alkotmányellenes hatáskör-átruházásra is sor kerülhet. Mint fentebb láttuk, a hatáskör-átruházást engedélyező alkotmányos cikk ilyen kiterjesztő értelmezése a tagállamok többségében egyáltalán nem jellemző.

Érvelésében a *Raad van State* azt is rögzítette, hogy a közösségi jog alkalmazásának kötelezettsége Belgium EU-tagságából fakad, amely kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában is fennáll. Amíg a belga állam nem lép ki az EU-ból vagy nem tárgyalja újra a Szerződéseket, a jogállamiság elvéből az következik, hogy a közösségi jog rendelkezéseit az Európai Bíróság által adott értelmezés szerint alkalmazni kell. A *Raad van State* tehát azon az álláspontón van, hogy a közösségi jog érvényesülése a tagállamokban nem az alkotmányon, hanem a közösségi jog autonómiáján nyugszik. Ez a hozzáállás szintén nem tekinthető általánosan a tagállamokban.

Az ütközés a belga alkotmány és a rendelet között egyértelmű volt ebben az ügyben, az is világos volt azonban, hogy a rendelet megfelel a közösségi jognak [az EK-Szerződés 48. (jelenleg 39.) cikkének]. Egy ehhez hasonló alkotmányos konfliktus elkerülhető lett volna, ha Belgium módosítja az alkotmányt a közösségi jognak megfelelően. A kizárólag törvényben meghatározható kivételre vonatkozó előírás vélhetően a jogbiztonság követelménye miatt maradt hatályban, ami a *Raad van State* ítéletének fényében mégsem zárja ki a rendeleti korlátozást a közösségi jog elsőbbsége alapján. Így a jogbiztonság követelményének végeredményben nem felel meg az alkotmányos előírás. Ez a példa is annak bizonyítéka, hogy Belgium számára az alkotmányos előírások összhangba hozása a közösségi joggal nem alapvető feltétele a

[446] A *Raad van State* megfogalmazásában: *„Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a belső jog bármely rendelkezésére hivatkozni annak érdekében, hogy a közösségi jogi rendelkezések hatókörét korlátozzák, sérti a közösségi jog egységességét és hatékonyságát, így az ilyen hivatkozást nem lehet elfogadni, még akkor sem, ha ez a rendelkezés az alkotmány rendelkezése."* Az ítélet 14. oldala.

Közösségben való részvételnek, mert a közösségi jog gyakorlati érvényesüléséhez ez nem szükséges.

4.4. Összegzés

A belga bírósági gyakorlat nem tesz különbséget a nemzetközi jog és a közösségi jog nemzeti jogrendszerben elfoglalt helyére és annak megalapozására vonatkozóan. Mivel az alkotmány semmilyen formában nem rendelkezik az elsőbbségről, a bírósági gyakorlat vezette be az elvet, amelyet mind a nemzetközi jog, mind a közösségi jog tekintetében ki kellett mondani. Az elsőbbséget a nemzetközi jog sajátos természete alapozza meg, azonban csak a közvetlenül hatályos rendelkezésekre áll fenn. Más tagállamoktól eltérően, Belgiumban az alkotmány hatáskör-átruházásra felhatalmazást adó rendelkezése (a 34. cikk) viszonylag kis jelentőséggel bír. A felsőbíróságok nem hívják fel, a *Grondwettelijk Hof* hatáskörébe pedig nem tartozik bele.

A belga bíróságok számára a közösségi jog közvetlen hatályának és elsőbbségének elfogadása gyakorlatilag problémamentes. A *Hof van Cassatie Le Ski* ügyben hozott ítélete már az Európai Bíróság *Simmenthal* ítéletét megelőzően a belga bíróságok kötelezettségévé tette a nemzetközi (közösségi) jog alkalmazását az ütköző belga jogi normákkal szemben. Az alkotmánnyal szembeni elsőbbség problémamentes a felsőbíróságok gyakorlatában. A *Grondwettelijk Hof* ehhez a kérdéshez való viszonyulása kettős: egy szűk felülvizsgálati hatáskörben az alkotmánynak szerez érvényt, egyébként viszont a közösségi jogba ütköző törvényt hatásköreinek kiterjesztő értelmezésével alkotmányellenesnek tekinti.

5. Hollandia: az elsőbbség érvényesülésének ideális alkotmányos közege

Az Európai Unió tagállamai közül Hollandia az, amelynek jogrendszerében a legkevésbé okozott zavarokat a közösségi jog közvetlen hatálya és elsőbbsége. Ez több alkotmányjogi tényező együtthatásának köszönhető: a nemzetközi joggal szembeni nagymértékű nyitottságnak, az alkotmányossági felülvizsgálat hiányának, az alkotmány és a nemzetközi kötelezettségvállalások sajátos kapcsolatának, a nemzeti szuverenitás viszonylagos elvi jelentéktelenségének. A holland példa annak bizonyítéka, hogy a közösségi jog elsőbbsége problémamentes is lehet egy tagállamban – ehhez azonban

megfelelő alkotmányos közegre van szükség. A holland felfogás az eddig elemzett, klasszikus alkotmány-központú, szuverenista alkotmánybírósági felfogásokhoz képest meglehetősen sajátos.

Hollandiában Európában egyedülálló módon semmilyen alkotmánybíráskodási funkciót betöltő intézmény nem létezik. Sem külön alkotmánybíróság, sem a Legfelső Bíróság *(Hoge Raad)* nem lát el alkotmánybíráskodási funkciót. A *Hoge Raad* a rendes bírósági szervezetrendszer csúcsa, amely kasszációs jogkörrel bírálja el valamennyi holland bíróság ítélete elleni fellebbezéseket polgári és büntető ügyekben. A legfelső szintű közigazgatási bíráskodás az Államtanács *(Raad van State)* Közigazgatási Igazságszolgáltatási Tanácsának *(Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)* hatáskörébe tartozik, ahová a helyi bíróságok közigazgatási határozatok felülvizsgálata során hozott ítéletével szemben lehet fordulni.[447]

Hollandiában elsősorban nem e felsőbíróságok gyakorlatából olvasható ki a közösségi jog elsőbbségének érvényesülési köre, hanem magából az alkotmányból – jóllehet a *Hoge Raad* és a *Raad van State* újabb gyakorlata némileg módosítja az elsőbbség hatókörét.

5.1. A nemzetközi (közösségi) jog érvényesülésének alkotmányos keretei Hollandiában

Hollandia jogrendszere hagyományosan nyitottabb a nemzetközi jog felé, mint más európai államoké.[448] XX. századi alkotmányai következetesen erős monista álláspontot érvényesítenek a nemzetközi jogi normák belső jogban való érvényesítése tekintetében. A holland alkotmány 93. cikke szerint „Nemzetközi intézmények szerződéseinek vagy határozatainak rendelkezései, melyeknek tartalma minden személyre általánosan kötelező lehet, közzétételük után válnak kötelezővé." 94. cikke pedig kimondja, hogy „A Királyságon belül érvényesülő törvényi előírások nem kerülnek alkalmazásra, ha alkalmazásuk nem egyeztethető össze nemzetközi intézmények szerződéseinek és határozatainak általánosan kötelező rendelkezéseivel." A holland alkotmány alapján tehát a nemzetközi jog közvetlenül hatályosuló („minden személyre általánosan kötelező") rendelkezései a holland jog részét képezik, és

[447] Ugyanakkor speciális közigazgatási bíróság jár el végső fokon a társadalombiztosítási és közszolgálati jogvitákban *(Centrale Raad van Beroep)*, illetve egyes gazdasági jellegű jogvitákban, például versenyügyekben *(College van Beroep voor het Bedrijfsleven).*
[448] Ennek a ténynek jogon kívüli okairól lásd Claes–de Witte (2003) 189.; Besselink (2007a.) 49.

elsőbbségük van a holland jogi rendelkezésekkel szemben[449] – s nem csak a törvényekkel, hanem az alkotmánnyal szemben is,[450] amely szabály alól nincs kivétel. Ezen alkotmányos rendelkezéseknek köszönhetően a közösségi jogi rendelkezések közvetlen hatályának lehetősége önmagától adódott a holland jogban, csakúgy, mint az elsőbbség biztosítása.

A holland alkotmánnyal szembeni elsőbbség kérdése sem vetett fel olyan alapvető alkotmányjogi problémákat, mint más tagállamok esetében. A holland jog nem teszi lehetővé a jogalkotási aktusok alkotmányossági felülvizsgálatát, sem egy külön intézmény, sem a rendes bíróságok részéről. Az alkotmány 120. cikke rögzíti, hogy „A bíróságok nem bírálhatják el a törvények és nemzetközi szerződések alkotmányosságát." Hollandiában tehát nem fordulhat elő az, hogy egy másodlagos közösségi jogi rendelkezést vagy akár a közösségi jog végrehajtására született nemzeti jogi aktust egy bíróság alkotmányellenesség miatt ne alkalmazzon. Az alkotmány törvényhozás során történő figyelembe vételét az Államtanács *(Raad van State)* hivatott biztosítani, amely tanácsadó véleményt ad a Parlament elé terjesztett törvényekkel és megerősítésre váró nemzetközi egyezményekkel kapcsolatban[451]. A *Raad van State* véleményében a törvénytervezet alkotmánnyal és nemzetközi egyezményekkel (így a közösségi joggal) való összeegyeztethetőségét is vizsgálja, illetve véleményezi az elfogadásra váró nemzetközi egyezmény alkotmányosságát. Ha a törvényt a Parlament elfogadja, annak alkotmányosságát utólag már nem lehet megkérdőjelezni – nemzetközi jognak való megfelelését azonban igen.

A holland bíróságok tehát nem kérdőjelezhetik meg az alkalmazandó jogi aktusok alkotmányosságát – a nemzetközi jogi rendelkezések érvényesítésére azonban az alkotmány 93. cikke alapján kötelesek. Ez azt eredményezi, hogy Hollandiában a nemzetközi jog érvényesülése jobban biztosított, mint az alkotmányé.[452] Például a holland alkotmányban foglalt alapvető jogokat a bíróságok nem érvényesíthetik egy holland törvénnyel szemben, míg a nemzetközi egyezményekben foglalt alapvető jogokat igen. A holland bíróságok kötelesek az elbírálandó ügyre releváns jogi rendelkezéseket alkalmazni, legyenek azok belső vagy nemzetközi jogi aktusból fakadóak, anélkül, hogy azok alkotmányosságát megkérdőjelezhetnék. Így adott esetben

[449] A *Hoge Raad* egyértelműen rögzítette, hogy az alkotmány értelmében csak a közvetlenül hatályos nemzetközi jogi rendelkezések élveznek elsőbbséget [HR 06. 03. 1959 (1962)].
[450] Besselink (2007) 115-116.
[451] Az alkotmány 73. cikke alapján.
[452] Claes–de Witte (2003) 174.

olyan nemzetközi (közösségi) jogi, közvetlenül hatályos rendelkezést is alkalmazniuk kell, amely ellentétes az alkotmánnyal.[453] Ez a közösségi jog tekintetében összhangban áll az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával, elsősorban az *I.H.* és a *Simmenthal* ítéletekben megfogalmazottaknak megfelelően. Ugyanakkor, ha a holland bíróságok nem adnak elsőbbséget a közvetlenül hatályos közösségi jognak a nemzeti joggal szemben, nem csak az Európai Bíróság követelményeivel, hanem az alkotmánnyal is ellentétes ítéletet hoznak.

A holland alkotmánynak nincs olyan kemény magja, mint amilyet a német, az olasz vagy a francia alkotmánybíróságok nemzeti alkotmányaikban körülhatárolnak – nincs is olyan intézmény, amely azt védelemben tudná részesíteni a közösségi jog térnyerésével szemben. Az alkotmányban nincs utalás a szuverenitás elvére, sem nemzeti, sem parlamenti, sem népszuverenitás formájában; a szuverenitás koncepciója sem a bírósági érvelésben, sem a politikai beszédben nem játszik jelentős szerepet.[454] Így a jogalkotási hatáskörök nemzetközi szerződésekre való átruházásának nincsenek az alkotmányból fakadó korlátai.[455] Az alkotmány alapján a Parlament akár alkotmánymódosítás nélkül elfogadhat az alkotmánynak ellentmondó nemzetközi kötelezettségvállalást[456] – mindössze annyi szükséges, hogy a Parlament mindkét háza kétharmados szavazással ehhez hozzájáruljon.[457] Ez az alkotmányos lehetőség is annak bizonyítéka, hogy a holland jogrendszer a lehető legteljesebb mértékben nyitva áll a nemzetközi jog befogadása előtt. Elméletileg nemzetközi szerződéssel akár az alkotmányban rögzített alapjogi rendelkezések vagy a holland alkotmányos berendezkedés alapvető rendelkezéseinek felülírására is sor kerülhet, amelyet semmilyen holland intézmény (felsőbíróság) nem vizsgálhatna fölül.

A holland jogrendszerben tehát az alkotmány nem játszik olyan megkerülhetetlen szerepet, mint a legtöbb európai államban; a nemzeti alkotmány sérthetetlensége sokkal

---

[453] Ugyanez volt a jogi valóság Belgiumban a *Hof van Cassatie Le Ski* ítéletét követő, de az alkotmánybíráskodás bevezetését megelőző időszakban (1970-es évek): a törvények alkotmányossági felülvizsgálata még nem volt megengedett, a közvetlenül hatályos nemzetközi jogi rendelkezésekkel ütköző belga jogi aktust azonban már nem lehetett alkalmazni.

[454] Claes–de Witte (2003) 189.; Besselink (2006) 346.; van den Brink (2006) 114.

[455] Az alkotmány 92. cikke: „Szerződéssel vagy szerződés erejénél fogva nemzetközi szervezetekre törvényhozási, végrehajtási és ítélkezési hatáskörök ruházhatók át, szükség esetén a 91. cikk (3) bekezdésének figyelembevételével." A 91. cikk (3) bekezdése az alkotmánynak ellentmondó nemzetközi egyezmények megerősítésére vonatkozik.

[456] A *Raad van State* és a Parlament gyakorlata szerint a nemzetközi egyezmény alkotmányellenessége az alkotmány egy konkrét rendelkezésének való ellentmondást jelenti. Kortmann (2001) 2.

[457] Az alkotmány 91. cikk (3) bekezdése értelmében. Arról azonban, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás eltér-e az alkotmánytól, a Parlament csak egyszerű többséggel határoz.

kevésbé van jelen a jogi gondolkodásban, mint más tagállamokban.[458] Ennek is köszönhető, hogy a nemzetközi együttműködésben való részvétel alkotmányos szabályozása és az abból fakadó jog belső jogi helyzetének rendezése az európai integrációban való részvételhez is elégségesnek bizonyult. Mivel Hollandiában a jogalkalmazáshoz kapcsolódó elvi kérdések a gyakorlati szempontokhoz képest jellemzően háttérbe szorulnak, az alapszerződések módosításai sem kívántak alkotmánymódosítást, és ma sincs kifejezetten az európai integrációt érintő rendelkezés az alkotmányban. A belga példához hasonlóan az európai integrációban való részvétel megítélésében a praktikus szempontok Hollandiában is háttérbe szorítják az alkotmányos szempontokat.

A holland alkotmány szellemiségéből nem következik, hogy a nemzetközi együttműködés kiterjesztésével vagy az európai integráció mélyítésével szemben elvi korlátok beépítésére volna szükség a holland államiság, szuverenitás vagy alkotmányosság védelme érdekében. A holland jogi gondolkodásban nem kap helyet a legtöbb tagállam által képviselt azon álláspont, miszerint a közösségi jog a nemzeti alkotmányon alapulva nyer alkalmazást a tagállam területén.[459] Ezek a problémafelvetések, amelyek más tagállamokban az Európai Unióhoz való viszonyulás legalapvetőbb kérdései, a holland politikában vagy bírósági gyakorlatban nem játszanak szerepet.

Az európai integráció szerződéseinek megerősítése során egyszer sem került sor arra, hogy alkotmányellenesség miatt a kétharmados szabály alkalmazására kerüljön sor (jóllehet a Parlamentben minden esetben megvolt ez a nagy többség). A Parlament az Európai alkotmányról szóló Szerződést sem találta a holland alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek, és nagy többséggel támogatta a megerősítését. Az, hogy a holland állampolgárok népszavazással elutasították az Alkotmányos Szerződést, nem alkotmányos–jogelvi indokokra vezethető vissza.[460] A Lisszaboni Szerződés ratifikációjáról való döntés szintén problémamentes volt a holland Parlamentben.

---

[458] Besselink (2006) 350.
[459] Kortmann (2001) 10.
[460] A holland és a francia elutasító népszavazások mögött az általános vélekedés szerint a nemzeti politikával szembeni elégedetlenség, a további uniós bővítésektől (elsősorban Törökország csatlakozásától) való félelem, a romló gazdasági helyzet miatti aggodalom és ehhez hasonló, a Szerződéshez valójában nem kapcsolódó indokok húzódtak meg. Hylarides (2005); Moravcsik (2005); De Búrca (2006); Schwarze (2006) 202-206. *Besselink* részletesen feltárja a holland elutasításhoz vezető sajátos körülményeket, kimutatva, hogy a Szerződés leszavazásához nem kapcsolódott az európai integráció elutasítása: Besselink (2006).

5.2. A közösségi bíróságok feladatának meghatározása

Az I. Részben, az Európai Bíróság elsőbbség-felfogásának elemzése során már kitértem arra, hogy mekkora jelentősége volt a holland alkotmányos berendezkedés sajátosságainak a közösségi jogrend alakításában. A *Van Gend en Loos* ítéletben az Európai Bíróságnak az adott lehetőséget a közvetlen hatály koncepciójának rögzítésére, hogy egy holland bíróság számára nem volt világos, hogy a Szerződés 12. cikke közvetlenül hatályos-e. A holland bíróságoknak azonban a holland alkotmány rendelkezéseinek köszönhetően nem volt szükségük az Európai Bíróság elvi megállapítására a közösségi jog közvetlen hatályáról – ezt a tételt a többi tagállam számára kellett rögzíteni. A holland bíró számára az nem volt egyértelmű, hogy egy konkrét közösségi jogi rendelkezés milyen kritériumok alapján tekinthető közvetlenül hatályosnak.

A *Van Gend en Loos* ítéletet megelőzően Hollandiában alkotmányos jelentőségű vita tárgya volt, hogy a közvetlen hatály megállapításához a közösségi jogot vagy a nemzeti jogot kell-e értelmezni, vagyis hogy erről a holland bírónak vagy a közösségi bírónak kell-e döntenie. *Claes* és *de Witte* feltárták, hogy az EGK megalakulását követő első években a holland bíróságok több esetben is maguk döntöttek arról, hogy a Szerződés bizonyos rendelkezései – nevezetesen a versenyjogot szabályozó 85. és 86. (jelenleg 81. és 82.) cikkek – nem rendelkeznek közvetlen hatállyal.[461] A kérdésben azonban nagyon hamar állást foglalt a *Hoge Raad,* s a holland jogrendszeren belülről általános érvényű szabállyá tette a holland bíróságok és az Európai Bíróság együttes részvételét a közösségi jog közvetlen hatályának (és így elsőbbségének) érvényesítésében.

Az 1962 májusában született *Bosch* ítéletben[462] a *Hoge Raad* elutasította azt az álláspontot, miszerint a közösségi rendelkezések közvetlen hatályáról a holland jog alapján kellene dönteni. Kimondta, hogy az alkotmány vonatkozó rendelkezéseiből az következik, hogy egy nemzetközi szerződési rendelkezés „mindenkire kötelező" voltának megállapítására az adott rendelkezés értelmezésével kerülhet csak sor – s erre az EGK-Szerződés esetében az Európai Bíróság jogosult. Ez a nagy jelentőségű

[461] Claes–de Witte (2003) 176-177.

[462] 18 May 1962, *Robert Bosch* (1965). Az ítélet a Hágai Fellebbviteli Bíróság ítéletével szembeni fellebbezés nyomán született, amely eljárásban a fellebbviteli bíróság odafordult az Európai Bírósághoz is, de ebben az előterjesztésben kifejezetten még nem szerepelt a közvetlen hatályra vonatkozó kérdés [C-13/61, Robert Bosch (1962)].

állásfoglalás összhangban van az EGK-Szerződéssel és az Európai Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlatával. Az Európai Bíróság álláspontjának ismeretében nyilvánvaló, hogy ebben a kérdésben ő maga is ugyanígy foglalt volna állást, ha a *Hoge Raad* eléterjeszti a kérdést, erre azonban nem került sor. A *Bosch*-ítéletben foglaltaknak eleget téve, három hónappal később érkezett a *Tariefcommissie* előzetes döntés iránti kérelme az Európai Bírósághoz a *Van Gend en Loos* ügyben, amelyben az EGK-Szerződés 12. cikkének közvetlen hatályáról való döntést kért – és amelynek jelentőségét szükségtelen újra hangsúlyozni[463].

A *Bosch* ítélet nyomán az alkotmányos rendszer sajátosságainak köszönhetően Hollandia már a *Van Gend en Loos* és *Costa* ítéleteket megelőzően, az európai integráció hajnalán eljutott oda, ahová a többi tagállam csak hosszú évekkel később: a közösségi jogi rendelkezéseknek közvetlen hatályt és elsőbbséget tudott biztosítani az Európai Bíróság jogértelmező tevékenysége segítségével. Ebben az alkotmányos közegben a holland bíróságok sajátos helyzetbe kerültek a tagállamok bíróságai között: nemzeti alkotmányuk rendelkezéseinek érvényesítéséhez adott esetben az Európai Bíróság állásfoglalására van szükségük. Ezzel az Európai Bíróság a holland alkotmány érvényesítésében és értelmezésében vesz részt, lényegében ő határozza meg, hogy melyek a holland alkotmány szerint elsőbbséget élvező „minden személyre általánosan kötelező" nemzetközi jogi rendelkezésnek. A feladat valódiságát és fontosságát ma is jelzi, hogy az ország méretéhez képest évente a legnagyobb számú előzetes döntéshozatali kérelmet a belga mellett a holland bíróságok terjesztik elő.[464] A holland bíróságok az Európai Bíróság aktív szerepvállalása mellett szereznek érvényt a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezéseknek, amelyek körében az irányelvek közvetlen hatályával kapcsolatban éppúgy elfogadják az Európai Bíróság állásfoglalását[465], mint egyéb közösségi rendelkezésekkel kapcsolatban.[466]

[463] Lásd a II. fejezetben.
[464] Az Európai Bíróság 2008-es éves jelentése szerint 2008-ig a holland bíróságok 719 alkalommal kértek előzetes döntést, amiből a *Hoge Raad* 177, a *Raad van State* 59, a két speciális közigazgatási felsőbíróság pedig együtt 183 alkalommal. Az Európai Bíróság által hozott első ítélet (1962) is holland előzetes döntéskérésből született; az Európai Bíróság tényleges működésének első hat évében (1961–1966) az előterjesztett 26 előzetes döntési kérelemből 17 holland bíróságtól érkezett (lásd az Európai Bíróság éves jelentéseit). A felsőbíróságok által előterjesztett előzetes döntéskérések nagy száma a többi tagállamra nem jellemző, máshol az alsóbb bíróságok jóval több kérdést terjesztenek elő, mint a felsőbíróságok. Vö. a fentebb tárgyalt tagállamok adataival.
[465] Lásd például a *Hoge Raad* ítéletét: HR 23. 11. 23, Van de Brand (1991); számos egyéb esetet tár fel Baas (1996) 1226–1230.
[466] A holland bíróságok közösségi jogot érintő gyakorlatának részletes elemzését lásd Baas (1996).

5.3. A közösségi jog elsőbbsége a holland alkotmánnyal szemben

Ahogyan fentebb rögzítettük, a holland alkotmány biztosítja a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések elsőbbségét akár az alkotmánnyal szemben is – és ugyanerre az eredményre vezet az Európai Bíróság *Costa* és *I.H.* ítéleteinek figyelembe vétele is. Az e fejezetben fentebb tárgyalt tagállami felsőbíróságok gyakorlatából jól látszik, hogy a nemzeti alkotmánnyal szembeni elsőbbség előttük elbukik a közösségi jog érvényesülésének alkotmányból történő levezetésén. Hollandiában ennek az elvi különbségtételnek nincs gyakorlati jelentősége. A közösségi jog közvetlen hatályának és elsőbbségének alkalmazása akár az alkotmányon, akár az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatán, a közösségi jog autonómiáján is nyugodhat – a konkrét esetben mindkét álláspont ugyanarra az eredményre vezet. Akár az alkotmányon, akár a közösségi jogon alapulva érvényesül az elsőbbség, az alkotmánnyal szemben is megállapítást nyer.

Tekintettel az alkotmány „Európa-barát" rendelkezéseire, kissé paradoxnak tűnik, hogy a holland jogi irodalom álláspontja általában az, hogy a közösségi jog elsőbbsége és közvetlen hatálya a közösségi jog autonómiáján, és nem az alkotmányon nyugszik.[467] A tagállamokban megszokott viszonyulás ismeretében rendhagyónak tekinthető ez az álláspont, amely ismét csak a holland jogelmélet nemzetközi joggal szembeni hagyományos nyitottságára vezethető vissza. Jóllehet az elsőbbség érvényesülése a megfelelő alkotmányos közeg révén biztosított, a nemzetközi (közösségi) jog és az Európai Bíróság státusa iránti tisztelet mégis az európai álláspont elfogadását eredményezi. Mindez azért lehetséges, mert a jogi gondolkodástól nem idegen a külső jogrendből eredő normák kötelező erejének elismerése. Ami a holland bíróságok gyakorlatát illeti ebben a kérdésben, mindkét érvelés (az alkotmányból vagy a közösségi jog autonómiájából eredő elsőbbség) alkalmazására van példa, sőt, gyakran az is előfordul, hogy a bíróság el is hagyja az elvi indoklást.[468]

Az elvi megközelítés azonban meghatározónak bizonyul akkor, ha a közvetlen hatállyal nem rendelkező közösségi jogi rendelkezések elsőbbségéről való döntésre

[467] Besselink (1996) 165-166.; Claes–de Witte (2003) 183-184.; Lenaerts–Van Nuffel (2005) 688. (mind jogirodalmi hivatkozásokkal).
[468] A közösségi jog autonómiájából eredő elsőbbségi koncepciót már a *Hoge Raad* is alkalmazta [02. 11. 2004, Strafkamer (2004)]. A bíróságok gyakorlatából konkrét példákat hoz a különböző érvelésekre Claes–de Witte (2003) 184-185. *Kortmann* szerint a bíróságok újabb gyakorlata inkább a közösségi jog autonómiáján alapuló érvelést alkalmazza: Kortmann (2006) 65.

kerül sor. Az alkotmány rendelkezéseit nem lehet oly módon értelmezni, hogy az alapján a közvetlen hatállyal nem bíró közösségi rendelkezések is elsőbbséget nyerhetnek. Az autonóm közösségi jogrend normáinak hatékony érvényesülése azonban vezethet olyan érveléshez, amely felülírja ezt az alapvető alkotmányos szabályt. Általánosságban ez elmondható az irányelvek közvetlen hatályával kapcsolatosan, hiszen az irányelv címzettjei a tagállamok, így rendelkezései semmiképp sem tekinthetők a holland alkotmány 93. cikke szerint „minden személyre általánosan kötelezőnek". Az Európai Bíróság azonban közvetlenül hatályosnak ítélheti őket, amellyel közvetve a holland alkotmány vonatkozó cikkét is értelmezi – és ezt a holland bíróságok is elfogadják.

A *Raad van State* szintén eltért a holland alkotmány rendelkezéseitől a közösségi jog hatékony érvényesülése érdekében a *Metten* ügyben[469], amely így a közösségi jogi elsőbbség extrém kiterjesztésének példája lett. Az ügy kiindulópontja az volt, hogy egy holland Európai Parlamenti képviselő betekintést kért a holland Pénzügyminisztériumtól a Gazdasági és Pénzügyi Tanács üléseinek jegyzőkönyvébe. A kérelmet az átlátható kormányzásra vonatkozó holland törvény alapján nyújtotta be; e törvény az alkotmány azon rendelkezésén alapul, mely szerint a kormányzati szerveknek feladataik végrehajtása során a polgárok számára biztosítaniuk kell az információhoz való hozzáférés jogát[470]. A minisztérium, elismerve, hogy a tanácsi jegyzőkönyv a törvény hatálya alá tartozik, elutasította a kérelmet azzal, hogy a törvénnyel szemben elsőbbséget kell biztosítani a Tanács eljárási szabályzata tanácskozások titkosságát rögzítő rendelkezésének.[471] Metten fellebbezett a *Raad van State* Közigazgatási Igazságszolgáltatási Tanácsához, amely, lényegében megerősítve a minisztérium álláspontját[472], elutasította a fellebbezést.

Az ítélet azért nagyon érdekes, mert a Tanács Eljárási Szabályzatának vonatkozó rendelkezése nem bír közvetlen hatállyal, a holland alkotmány szerint nem „minden személyre általánosan kötelező" rendelkezés. Az Eljárási Szabályzat a Tanács tagjait

---

[469] R01.93. 0067, Alman Metten (1995)

[470] Az alkotmány 110. cikke.

[471] A Tanács 1979-ben elfogadott Eljárási Szabályzatának 18. cikke: „Az egyéb alkalmazandó rendelkezések sérelme nélkül a Tanács tanácskozásai – amennyiben a Tanács másképp nem határoz – titkosak." Ez a rendelkezés a hatályos Eljárási Szabályzatban is megtalálható, jóllehet az eltelt időben számos rendelkezés született a Tanács működésének átláthatóbbá tételére. Lásd a dokumentumokat a Tanács honlapján: http://www.consilium.eu.int/showPage.aspx?id=1322&lang=hu

[472] A *Raad van State,* csakúgy, mint a minisztérium, felhozta a hivatkozott holland törvény által engedett lehetőséget az információszolgáltatás megtagadására, miszerint a nemzetközi szervezetekkel fennálló kapcsolatok fenntartásához fűződő érdek megelőzheti az információhoz való hozzáféréshez fűződő érdeket.

kötelezi, magánszemélyeket nem. Mégis, a *Raad van State* elsőbbséget biztosított neki, méghozzá nem is csak egy holland törvénnyel szemben, hanem közvetve egy alkotmányos alapjoggal szemben.[473] A *Raad van State* az Európai Bíróság nagy jelentőségű ítéleteire *(Costa, Simmenthal, Walt Wilhelm*[474] ítéletek) hivatkozott az elsőbbségi elv kiterjesztésének megalapozásakor – a holland alkotmány rendelkezéseire azonban egyáltalán nem. Ezzel azt az álláspontot fogadta el, mely szerint a közösségi jog elsőbbsége nem az alkotmányból, hanem magából a közösségi jogból eredeztethető. Az Európai Bíróság hivatkozott ítéleteiben azonban az EB épp azt rögzítette, hogy a nemzeti jogrendszerben a közvetlenül hatályos (az egyének számára jogot biztosító) rendelkezéseknek kell elsőbbséget adni. A *Raad van State* úgy érvelt, hogy mivel az Eljárási Szabályzat rendelkezése a kötelező közösségi jogi rendelkezések körébe tartozik, amelyeknek általánosan elsőbbségük van a nemzeti joggal szemben, nem szükséges, hogy közvetlenül hatályos legyen. Mindezt a közösségi jog hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében tartotta szükségesnek.[475] Ez az álláspont azonban a jogbiztonság és a hatékony érvényesülés mint alapvető érdekek egyensúlya szempontjából erősen bírálható.

Ezzel az érveléssel a *Raad van State* jelentősen kiterjesztette a közösségi jogi elsőbbség hatókörét, amelynek során nem bizonyult problematikusnak az ügy azon eleme, hogy alkotmányos alapjoggal szembeni elsőbbség megállapításáról van szó. A legtöbb tagállam felsőbíróságai számára még a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések alapjogokkal szembeni elsőbbsége sem fogadható el, nemhogy egyéb közösségi rendelkezéseké – a *Raad van State* azonban viszonylag egyszerű indoklással kiszélesítette az elsőbbségi elv alkalmazási területét. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatától eltérő értelmezésen alapuló ítélet meghozatala előtt mindenképp kívánatos lett volna, hogy a *Raad van State* kérje ki az Európai Bíróság álláspontját az ügyben,

[473] Az ítélet szembeállítható az Elsőfokú Bíróság három hónappal később hozott ítéletével [T-194/94, Carvel (1995)], amelyben az EFB rögzítette, hogy a Tanács Eljárási Szabályzatának alkalmazása nem vezethet a közösségi jog által biztosított alapvető jog (ti. az információhoz való hozzáférés) sérelméhez. Érdekesség, hogy az ügyben, ahol egy angol újságíró kért hozzáférést a Tanácstól egyes dokumentumokhoz, a hozzáférés megadásáról történő szavazáson csak a holland és a dán tag szavazott az engedély megadása mellett. Hollandia az EFB előtti eljárásban (amely a Tanács elutasító határozata ellen indult) kifejtette, hogy a határozathozatal során a Tanács nem mérlegelte a tanácsi dokumentumokhoz való hozzáféréshez és a tanácskozások titkosságának megtartásához fűződő érdekeket, pedig ez alapvető lett volna, és ez alapján a hozzáférést meg kellett volna adni.

[474] C-14/68, Walt Wilhelm (1969)

[475] *Besselink* azzal érvel, hogy az ítélet hatása épp ezzel ellentétes: a *Raad van State* a közösségi jog hatékony érvényesülése miatt ad elsőbbséget a közvetlen hatállyal nem rendelkező rendelkezésnek, a konkrét esetben azonban ez éppen a közösségi jogrend működésének akadályozását jelenti. Besselink (1996) 171-172.

már önmagában arról is, hogy a Tanács Eljárási Szabályzatának milyen jogi hatása lehet, továbbá az elsőbbség és a közvetlen hatály kapcsolata tekintetében és azzal kapcsolatban, hogy a (közösségi jog által is biztosított) információhoz való hozzáférés joga és a tanácskozások titkosságához fűződő érdek hogyan mérlegelendő. A *Raad van State* azonban nem élt ezzel a lehetőséggel.

Besselink az ítéletet azzal magyarázza, hogy a *Raad van State* az elsőbbség elvének tágabb megközelítéséből indult ki, amely szerint az elsőbbség nem egyszerűen egy konfliktust feloldó szabály két jogi norma között, hanem azt jelzi, hogy a közösségi jog a jogforrási hierarchiában magasabban helyezkedik el, mint a holland jog, így bármely rendelkezésének szükségszerűen le kell rontania az alatta álló jogot. Legerősebb kritikaként azt hozza fel, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10., a véleménynyilvánítás szabadságát rögzítő cikke alapján (amely Hollandiában közvetlenül hatályos és elsőbbséget élvez, valamint a közösségi jog általános elvei közé is tartozik) biztosítani kellett volna az információhoz való hozzáférés jogát.[476]

A fentebb tárgyalt tagállami alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatának ismeretében szembeötlő a különbség, amely az alkotmánnyal szembeni elsőbbség kérdésében a holland *Raad van State* és más tagállami felsőbíróságok gyakorlata között fennáll. A *Raad van State* álláspontja a *Metten* ítéletben nagy mértékben alátámasztja a fentebb rögzített elvi megállapítást, miszerint Hollandiában az alkotmány sérthetetlensége a nemzetközi jog érvényesüléséhez képest jellemzően a kevésbé jelentős érdek. Ezzel szemben egy másik közigazgatási felsőbíróság, a francia *Conseil d'Etat expressis verbis* rögzítette, hogy az alkotmánnyal szemben a közösségi jognak (még ha közvetlenül hatályos is) nem lehet elsőbbsége.[477]

A *Hoge Raad* egy frissebb ítélete értelmében azonban, úgy tűnik, épp ellenkezőleg, a közösségi jog hatékony érvényesülését háttérbe szoríthatják alapvető alkotmányos elvek, mint például a hatalmi ágak elválasztásának elve. A *Waterpakt* ügyben[478] az elsőbbséget rögzítő alkotmányos cikkből eredő következmények körülhatárolására az elsőbbség és a közösségi jogon alapuló nemzeti jogalkotás közötti kapcsolat szempontjából került sor. A felperesek azért fordultak bírósághoz, mert álláspontjuk szerint Hollandia nem ültetett át határidőre megfelelően egy közösségi

[476] Besselink (1996).
[477] Lásd e fejezet 2. pontját.
[478] C01/327HR, Waterpakt.

irányelvet[479], ezért a bíróságtól azt kérték, hogy utasítsa az államot az irányelvnek megfelelő törvény meghozatalára. Lényegében az állam mulasztásának megállapítását és jogalkotásra való felszólítását kérelmezték, hasonlóan egy mulasztásos alkotmánysértési eljáráshoz például a magyar Alkotmánybíróság előtt – lényeges különbség azonban, hogy konkrétan meghatározott tartalmú törvény elfogadására való felszólítást kértek. A Hágai Fellebbviteli Bíróság elutasította kérelmüket, így került az ügy fellebbezés útján a *Hoge Raad* elé.

A *Hoge Raad,* megerősítve a fellebbviteli bíróság ítéletét, megállapította, hogy a bíróságok azon kötelezettsége, hogy az alkotmány 94. cikke alapján a közösségi joggal ütköző nemzeti jogi rendelkezést félretegyék, nem jelenti egyúttal azt is, hogy a törvényhozást felszólíthatnák a közösségi jognak megfelelő jogalkotásra. Ez a jogalkotás és az igazságszolgáltatás szigorú elválasztásából következik, hiszen ahogyan a bíróság nem dönthet a mellőzött belső jogi rendelkezés módosításáról vagy megsemmisítéséről, nem dönthet arról sem, hogy a jogalkotónak milyen konkrét jogalkotási feladatai vannak. Az irányelv átültetésének elmaradása nem eredményezi az irányelvvel érintett személy megfelelő jogvédelmének sérelmét, mert az irányelvvel összhangban történő értelmezés, a kártérítési felelősség vagy a közvetlen hatály eszközei rendelkezésre állnak. A *Hoge Raad* párhuzamot vont az Európai Bíróság hatáskörével, aki szintén nem határozhatja meg, hogy a tagállami jogalkotónak milyen konkrét törvényi rendelkezéseket kell elfogadnia, csak a mulasztást állapíthatja meg. A *Hoge Raad* szerint sem a nemzeti jog, sem a közösségi jog nem ruházza fel a nemzeti bíróságokat olyan jogosultsággal, hogy törvényhozásra utasítsák a jogalkotót.

Ebben az ügyben, csakúgy, mint a *Metten* ügyben, szintén felmerül az előzetes döntéskérés indokoltsága, amely lehetőséggel a *Hoge Raad* sem élt. Pedig az ügy sajátos körülményei indokolták volna annak a kérdésnek a felterjesztését, hogy a közösségi jog (irányelvek) hatékony érvényesülése megkívánja-e a nemzeti bíróságok hatáskörének kiszélesítését az átültetésre kötelezésre. A *Hoge Raad* maga az ítéletben rögzíti: *„…kétségtelen, hogy a közösségi jog nem ad alapot a fentitől eltérő ítélet meghozatalára”*[480] – ez azonban, erre vonatkozó konkrét ítélet hiányában, a közösségi jog Európai Bíróságot megkerülő értelmezésének tűnik. A *Metten* és a *Waterpakt* ítéletek azt bizonyítják, hogy a nagy számú holland előzetes döntéskérés mellett a felsőbíróságok hajlamosak az Európai Bíróság véleményének kikérése nélkül is

[479] A Tanács 91/676/EGK irányelve
[480] Az ítélet részleteit saját fordításában angolul közli Besselink (2004) 1433-1435.

dönteni.[481] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közösségi jog következetes alkalmazására ne kerülne sor a holland bíróságok gyakorlatában; a bíróságok hivatkozzák a vonatkozó Európai Bírósági eseteket, és az ítélkezési gyakorlatot nem kérdőjelezik meg.

A *Hoge Raad* ebben az ítéletben is több Európai Bírósági ítéletre hivatkozott *(Francovich*[482]*, Van Schijndel*[483]*),* az ezen ítéletekben tett megállapítások értelmezése azonban kritikára adhat okot. *Besselink* szerint ezek az ítéletek valójában nem voltak relevánsak az ügyben, sokkal inkább helye lett volna a *Simmenthal* ítéletre hivatkozni abban a részében, miszerint *„a közösségi jogi rendelkezéseket – hatáskörének keretei között – alkalmazni hivatott nemzeti bíróság köteles biztosítani e normák teljes érvényesülését…”*[484], hiszen ez a megállapítás szolgálhat megfelelő alappal ahhoz, hogy a bíróságoknak ne kelljen túllépniük alkotmányban rögzített hatásköreiken a közösségi jog érvényesítése során. A *Hoge Raad* viszont arra is hivatkozott, hogy a közösségi jog által biztosított kötelezettségszegési eljárás megfelelő eszköz az irányelv átültetésének biztosítására. Nem bocsátkozott bele olyan vizsgálatba, hogy az irányelvet átültető jogszabály megfelel-e az irányelvnek – az EB-re hagyta annak megítélését, hogy az átültetés valóban nem volt megfelelő, és ennek szankcionálását. A *Hoge Raad* nem állapít meg olyan kötelezettséget, mint a francia *Conseil constitutionnel,* nevezetesen, hogy a nemzeti jogon (alkotmányon) alapulna az irányelveknek megfelelő jogi aktus kibocsátásának kötelezettsége. A *Conseil constitutionnel* saját feladatának tekinti az irányelvek átültetése mint alkotmányos kötelezettség érvényesítését – ilyen feladat a holland bíróságokra nem hárul. A holland bíróságok a közösségi jogból levezetett eszközökkel (közvetlen hatály, összhangban értelmezés, kártérítési felelősség) biztosítják az irányelvben foglalt jogok védelmét, amelyhez megfelelő eszközként a kötelezettségszegési eljárás is hozzáadódik.

A *Hoge Raad* a *Waterpakt* ítéletben elutasította azt a lehetőséget, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülésének (az ütköző nemzeti jog feletti elsőbbségének) igénye a nemzeti alkotmányos elvek mellőzéséhez vezethet. A bíróságoknak nincs

[481] *Baas* az alsóbb bíróságok tekintetében ezt esetekkel alátámasztva mutatja ki: Baas (1996) 1238-1242.; ugyanezt megerősíti Prechal et al. (2005) 25. Ettől függetlenül magas a felsőbíróságok által előterjesztett előzetes döntéskérések száma: a *Hoge Raad* 8-10, a *Raad van State* 3-5 előterjesztést tesz évente, ami az összes holland előterjesztésnek kb. a fele. A kommentátorok elsősorban az eljárások elhúzódásában látják annak az okát, hogy a holland alsóbb bíróságok viszonylag gyakran döntenek az Európai Bíróság bevonása nélkül is.

[482] C-6/90 és C-9/90, Francovich (1991)

[483] C-430/93–431/93, Van Schijndel (1995)

[484] Az ítélet 24. pontja. A *Hoge Raad* érvelésének részletes kritikáját lásd Besselink (2004).

hatáskörük belépni a jogalkotás területére, amely elven nem változtat az, ha közösségi jogon alapuló jogalkotásról van szó. A *Hoge Raad* megközelítéséből mégis az tűnik ki, hogy a közösségi és a nemzeti alkotmányos struktúra harmóniáját feltételezi, amelyben a közösségi jog maga sem igényeli egy tagállam nemzeti alkotmányos alapelveinek csorbítását. Az ítélet azt mutatja, hogy az irányelvek átültetését a bíróságok nem segíthetik oly módon, hogy ezzel átlépjenek a jogalkotás és az igazságszolgáltatás elválasztásának alapvető alkotmányos követelményén. Ha utasítanák az államot egy konkrét törvényhozási aktus kibocsátására, akkor éppen ezt tennék.

Ebben az ügyben közvetlenül nem az elsőbbségi elv érvényesülési körének határai voltak bizonytalanok, hanem a közösségi jog végrehajtására vonatkozó tagállami kötelezettség érvényesülésének keretei. A *Hoge Raadnak* nem a közösségi és a holland jog ütközését kellett feloldania, az elsőbbségi elv konkrét korlátozásáról nincs szó. Ez az ítélet nem változtat azon, hogy a közösségi jog és egy holland alkotmányos rendelkezés ütközése esetén az előbbit kell alkalmazni; a közösségi jog alkotmánnyal szembeni elsőbbsége továbbra is fennáll. Mégis, a *Hoge Raad* az elsőbbséget rögzítő alkotmányos rendelkezést is értelmezte, amikor megállapította, hogy a bíróságok hatásköre mire (nem) terjed ki. Az elsőbbségi elvnek azonban csak közvetett korlátozásáról lehet szó, pontosabban arról, hogy az elsőbbséghez szorosan kapcsolódó hatékony érvényesülés nem biztosítható egy alapvető alkotmányos elv sérelme árán. Megfigyelhetjük azt is, hogy a közösségi jog „mindenek feletti" érvényesítésének elutasításához nem a nemzeti szuverenitás vagy a *Kompetenz-Kompetenz* elvi problematikája kapcsolódott, hanem egy sokkal inkább gyakorlati alkotmányos elv, a hatalmi ágak elválasztása – amely azonban a demokrácia és a jogállamiság elvéből fakadó korlátozásnak is tekinthető a közösségi jog érvényesülésével szemben.

5.4. Összegzés

Hollandia példája azt illusztrálja, hogy az Európai Közösségben nem lehetetlen a közösségi jog elsőbbségének teljes körű, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelő biztosítása. Ehhez azonban kedvező tagállami alkotmányjogi közegre, a külső jogrendszerekkel szembeni fokozott nyitottságra, a nemzeti szuverenitás gyakorlati szempontú háttérbe szorítására van szükség. Ezek a tényezők Hollandiában olyan jogi keretbe rendeződnek, amelyek a Közösség jogának teljes érvényesülését a kezdetektől akadálytalanul tették lehetővé. Ilyen jogi konstelláció azonban más tagállamban nem

létezik. Így a többi tagállam arra kényszerül, hogy alkotmányjogát, jogi hagyományait a közösségi követelményekhez adaptálja, amely szükségszerűen eltérő jogi következményekhez vezet az egyes tagállamokban.

A holland alkotmányos berendezkedés meghatározó hatással volt az európai jogrendre: a holland alkotmányban meghatározott rendszernek köszönhető, hogy az EB nyilatkozhatott a közvetlen hatály elvéről, majd erre épülően az elsőbbségről[485]. Ennek révén a holland jogrendszer sajátosságai hatással voltak a tagállamok jogrendszereire is, amennyiben az Európai Bíróság a holland jogrendszerből kiemelve vezette be és tette kötelezővé a tagállamok számára a közvetlen hatály koncepcióját és az arra épülő elsőbbséget. A közösségi jogban kialakított monista rendszer nagyon hasonlít a holland alkotmányéhoz: a közvetlenül hatályos közösségi jogot (anélkül, hogy nemzeti aktus beemelné a nemzeti jogba) a nemzeti bíróságoknak érvényesíteniük kell, akár úgy is, hogy félreteszik az azzal ellentétes nemzeti jogi rendelkezéseket, még az alkotmányt is. Ez a rendszer a legtöbb tagállamban fáradságos alkalmazkodást és újfajta viszonyulás kialakítását követelte meg. Hollandiának azonban nem volt szüksége jogi hagyományainak újraértelmezésére: az EGK-ban való részvétele első pillanatától fogva jogrendszere készen állt a Közösség jogának érvényesítésére saját alkotmányos berendezkedésének köszönhetően.

A fentiekből látható, hogy a holland viszonyulás megismeréséhez nem a felsőbíróságok gyakorlatának feltárása szükséges, hanem az alkotmányos keretek vázolása, ez ugyanis megteremti az alkalmazkodást az Európai Bíróság koncepciójához. A felsőbíróságoknak nem kellett attitűdjüket újragondolni vagy a hatáskör-átruházás/szuverenitás-transzfer határairól állást foglalni, mert az alkotmány rendezi ezeket a kérdéseket az európai álláspontnak megfelelő módon. Csak Hollandiában képzelhető el a *Metten* ítélethez hasonló viszonyulás: közvetlen hatállyal nem rendelkező közösségi norma elsőbbsége az alkotmánnyal szemben.

Az alkotmányban máig nincs olyan rendelkezés, amely kifejezetten utalna az európai integrációban való részvételre, a közösségi jog érvényesülését továbbra is a nemzetközi jogra irányadó szabályok határozzák meg. Mégsem lehet azt mondani azonban, hogy a bíróságok azonosan kezelnék a nemzetközi és a közösségi jogot, hiszen értelmezését az Európai Bíróságra bízzák, elismerik autonómiáját, adott esetben az alkotmány szerint közvetlenül nem hatályos közösségi rendelkezésnek is elsőbbséget

[485] A holland jogrendszer hatásait az EB ítélkezési gyakorlatára részletesebben elemzi Claes–de Witte (2003).

adnak. Kivételes esetben megálljt parancsolnak a közösségi jognak alkotmányos alapelvek védelme érdekében – a közösségi jog és a holland jog konkrét ütközése esetén azonban soha.

V. fejezet

A lengyel és a cseh alkotmánybíróság és az elsőbbség

A magyar Alkotmánybíróság elsőbbségi elvhez való viszonyulásának összehasonlító elemzése nem nélkülözheti a Magyarországhoz hasonló történelmi, politikai háttérrel rendelkező, az EU-hoz Magyarországgal egyidőben csatlakozó tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatának vizsgálatát. E dolgozat keretében nincs mód arra, hogy mind a hét volt szocialista, 2004-ben csatlakozott tagállam, Ciprus, Málta és a 2007-ben csatlakozó Románia és Bulgária alkotmánybíróságainak gyakorlatát az elemzés tárgyává tegyem. Ezért arra a két tagállamra szorítkozom, amelynek alkotmánybírósága a magyar mellett a legnagyobb figyelmet kapta mindig is régiós, európai és nemzetközi szinten: Lengyelországra és a Cseh Köztársaságra. Ebben a két tagállamban már gazdag alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatot lehet feltérképezni a közösségi jog elsőbbségéhez és annak alkotmányos korlátaihoz kapcsolódóan. Ennek összevetése a magyar Alkotmánybíróság attitűdjével érdekes eredményekre vezet.

Mielőtt részletesen áttekintem a lengyel és a cseh alkotmánybíróság közösségi joghoz kapcsolódó gyakorlatát, röviden ki kell térnem a volt szocialista országok néhány sajátosságára, amelyek ismerete nélkül sem a lengyel és a cseh, sem a magyar alkotmánybíróság viszonyulása mögött rejlő okok nem tárhatóak fel. Ezen sajátosságokra tekintettel a 2004-ben csatlakozott tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatát még hosszú ideig eltérően kell kezelni az alapító tagállamok alkotmánybírósági viszonyulásaihoz képest, még akkor is, ha álláspontjuk számos ponton átvesz az alapító tagállamokban kialakult alkotmánybírósági gyakorlat elemeiből.

A 2004-ben csatlakozott tagállamok alkotmányos berendezkedését nyilvánvalóan a kommunista államberendezkedéssel való teljes és végleges szakítás szándéka határozza meg: a rendszerváltozást követően elfogadott új alkotmányok (ideértve természetesen az 1989-es magyar alkotmányrevíziót) ennek a törekvésnek a jegyében

születtek. Ennek megfelelően az emberi jogok és a demokratikus alkotmányosság, a nemzeti szuverenitás, a hatalommegosztás, a többpártrendszer alapvető elveinek mindenkori tiszteletben tartásának és érvényesítésének szándéka hatja át a posztkommunista országok alkotmányhoz való viszonyát.[486] Ezeknek az elveknek a védelmezői a kezdetektől az alkotmánybíróságok voltak, amelyek ítélkezési gyakorlatukban a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok védelmére helyezték a hangsúlyt. A volt szocialista államok elsődleges célja a rendszerváltozást követően kivétel nélkül az Európához való visszatérés, az Európa általi befogadás elérése volt[487], ami nyilvánvalóan az Európai Közösségekhez való csatlakozás igényében manifesztálódott. A nemzeti szuverenitás fokozott védelme miatt az uniós csatlakozás minden posztkommunista országban alkotmánymódosítást tett szükségessé, hiszen ezen országok alkotmányai nem ismerték a nemzetközi szervezetre történő hatáskör-átruházás lehetőségét. Az uniós csatlakozás azt kívánta a volt szocialista országoktól, hogy megnyissák alkotmányukat az európai integrációs szervezet felé, és lehetővé tegyék e szuverenitásukból eredő hatáskörök átruházását.[488]

A volt kommunista államok uniós csatlakozása egy igen sajátos, paradox helyzetet eredményez. Ezekben a tagállamokban a csatlakozás iránti elkötelezettség a demokrácia és az emberi jogok védelme megerősítésének igényére volt visszavezethető, az uniós tagságon alapulva válik ugyanis visszafordíthatatlanná és véglegessé a demokrácia megvalósulása és az emberi jogok iránti elkötelezettség, a diktatórikus rendszerhez való visszatérés lehetőségének teljes kizárása, a korrupció legyőzése, az igazságszolgáltatás és az igazgatás megfelelése az európai normáknak.[489] A helyzet iróniája azonban, hogy ugyanezen igénnyel párhuzamosan a nemzeti szuverenitásból adódóan az Európai Unió ugyanakkor a demokráciára és az alkotmányos jogokra leselkedő veszélyként is megjelenik a posztkommunista államokban. Ez a paradox helyzet ahhoz vezet, hogy a volt szocialista államok az uniós csatlakozást követően az Európai Unió jogával szemben a demokrácia és a jogállamiság érvényesülését védő alkotmányos korlátok

[486] A volt szocialista országok alkotmányaiban rendkívül hangsúlyozottan szerepel az állami szuverenitás mint függetlenség biztosítása, míg a nyugat-európai alkotmányok erre vonatkozó rendelkezést egyáltalán nem vagy csak nem konkrét formában tartalmaznak – ez a fent vizsgált tagállamok vonatkozásában látható volt. Bővebben Sajó (2003) 15.; Albi (2005) 403-404.
[487] Sólyom (2004) 11.
[488] Albi (2005) 399. A 2004-ben csatlakozott tagállamok uniós csatlakozáshoz kapcsolódó alkotmánymódosításaihoz bővebben lásd ugyanezt a tanulmányt.
[489] Sadurski (2004) 371-372.

felállítására törekszenek – ugyanakkor éppen ezen alkotmányos értékek védelme vezette őket az Európai Unióba.[490]

A demokratikus jogállamiság véglegesítésében és az emberi jogok európai szintű védelmének megszilárdításában meghatározó szerepe volt az alkotmánybíróságoknak. A rendszerváltozást követően a volt kommunista országokban kivétel nélkül bevezették az alkotmánybíráskodás intézményét[491], amely a demokratikus fordulat nemzetközileg elismert védjegyévé vált.[492] A fenti, uniós csatlakozáshoz kapcsolódó paradoxon kimutatható a volt szocialista tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatában is: mint a következőkben látni fogjuk, a cseh és a lengyel alkotmánybíróság esetében is megfigyelhető ez a jelenség, csakúgy, mint a magyar Alkotmánybíróság viszonyulásában.

1. Lengyelország: az alkotmánnyal szembeni elsőbbség határozott tilalma

A lengyel alkotmánybíróság *(Trybunał Konstytucyjny)* előtt az uniós csatlakozást követően már viszonylag hamar felmerültek az uniós jogot érintő ügyek, a lengyel jog és az uniós jog közötti viszony alapvető meghatározására azonban csak 2005 májusában, az uniós csatlakozásról szóló szerződés alkotmányossági felülvizsgálata során került sor. Ebben az ítéletben a *Trybunał Konstytucyjny* határozottan állást foglalt egy erős „nemzeti" álláspont mellett, ugyanakkor gyakorlatának számos „Európa-barát" eleme van.

A *Trybunał Konstytucyjny*[493] absztrakt és konkrét, előzetes és utólagos alkotmányossági kontrollt is lefolytathat a lengyel törvények tekintetében.[494] A köztársasági elnök kezdeményezheti a törvényjavaslatok előzetes kontrollját[495]; utólagos kontrollt pedig elsősorban, de nem kizárólagosan a főbb politikai

[490] Sadurski (2008) 4-5. A magyar viszonyokra vonatkoztatva ugyanezt: Sajó (2004); Uitz (2006).
[491] Észtország az egyetlen, ahol az alkotmányossági felülvizsgálatot nem külön alkotmánybíróság végzi, hanem a Legfelső Bíróság Alkotmányos Felülvizsgálati Kamarája *(Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kohtukolleegium).*
[492] Sólyom (2001) 228.
[493] A *Trybunał Konstytucyjny* már a szocialista rendszerben is létezett, valódi funkcióját azonban jelentősen gyengítette az, hogy az alkotmányellenes törvényeket nem semmisíthette meg. Paczolay (1998) 127.
[494] Az alább részletezett hatáskörökön kívül még jogosult a politikai pártok tevékenységének alkotmányosságáról is dönteni (alkotmány 188. cikk d) pont), központi állami szervek hatásköri vitáit rendezni (alkotmány 189. cikk), illetve határozni a köztársasági elnök akadályoztatásáról [alkotmány 131. cikk (1) bekezdés]. A *Trybunał Konstytucyjny* hatásköreit törvény nem szélesítheti ki.
[495] Az alkotmány 122. cikk (3) bekezdése értelmében.

tisztségviselők, illetve parlamenti képviselők indítványozhatnak.[496] Ezen túl a lengyel jogrendszerben él az alkotmányos panasz intézménye is, amelynek révén magánszemélyek is a *Trybunał Konstytucyjny*-hoz fordulhatnak, amennyiben lengyel közhatalmi szerv alkotmányellenes normatív aktus alapján hoz a kezdeményezőre sérelmes döntést.[497] A lengyel bíróságok konkrét alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezhetnek oly módon, hogy kérdéssel fordulnak a *Trybunał Konstytucyjny*-hoz az alkalmazandó jogi aktus alkotmányosságának megállapítására vonatkozóan.[498] A *Trybunał Konstytucyjny* hatásköre kiterjed továbbá a ratifikálásra váró nemzetközi egyezmények alkotmányossági felülvizsgálatára is.[499] A lengyel jogi aktusok felülvizsgálata során a *Trybunał Konstytucyjny* nem csak az alkotmánynak, hanem a nemzetközi egyezményeknek való megfelelésről is dönthet[500], tehát a nemzetközi jognak való megfelelés az alkotmányossági felülvizsgálat körébe tartozik. Ez a hatáskör összefügg a lengyel alkotmány nemzetközi jog irányában tanúsított elkötelezettségével.

Az alkotmány 90. cikkének (1) bekezdése „meghatározott ügyekben" lehetővé teszi a hatáskörök átruházását nemzetközi szervezetre[501], amely az előkészítő dokumentumok tanúsága szerint már az Európai Unióban való részvételre való felkészülés jegyében került be.[502] Az alkotmány rögzíti, hogy a megfelelően közzétett és ratifikált nemzetközi egyezmények a belső jogrend részét képezik, közvetlenül alkalmazandók és elsőbbségük van a törvényekkel szemben.[503] A 91. cikk (3) bekezdése pedig, bár nem nevesíti az Európai Uniót, a másodlagos uniós jog közvetlen

[496] Az alkotmány 191. cikk (1) bekezdésében felsorolt személyek és testületek köre jóval tágabb, mint a legtöbb európai államban, így az utólagos alkotmányos kontroll kezdeményezésére jogosult a köztársasági elnök, a parlamenti házak elnökei, a Minisztertanács elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, az állampolgári jogok biztosa, 50 képviselő vagy 30 szenátor, és a Nemzeti Bírói Tanács a bírák függetlenségének sérelme esetén. Ezen túl kezdeményezési joga van a helyi önkormányzatok jogalkotó szerveinek, országos szakszervezeteknek, országos munkáltatói szervezeteknek, egyházaknak, vallási szervezeteknek, amennyiben a támadott aktus „tevékenységi körükbe tartozó ügyekhez" kapcsolódik.
[497] Az alkotmány 79. cikke értelmében.
[498] Az alkotmány 193. cikke értelmében.
[499] Az alkotmány 133. cikk (2) bekezdése értelmében. Az eljárást a köztársasági elnök kezdeményezheti.
[500] Az alkotmány 188. cikk b) pontja értelmében azonban csak olyan nemzetközi egyezmények jöhetnek szóba, amelyek ratifikálásához törvény előzetes jóváhagyása szükséges.
[501] A 90. cikk (1) bekezdésének szövege: „A Lengyel Köztársaság, nemzetközi egyezmény alapján, meghatározott ügyekben átruházhatja állami szervek hatásköreit nemzetközi szervezetekre vagy nemzetközi intézményekre." A cikk (2) bekezdése azonban a hatáskör-átruházást szigorú feltételekhez köti, amennyiben ahhoz a Parlament mindkét házában kétharmados minősített többségi hozzájárulás szükséges, továbbá, a Parlament a kérdést népszavazásra is bocsáthatja.
[502] Albi (2005) 407.
[503] 91. cikk (1) és (2) bekezdés.

alkalmazhatóságát és elsőbbségét rögzíti.[504] A lengyel jog tehát alkotmányos szinten elismeri a nemzetközi jog elsőbbségét és közvetlen alkalmazhatóságát, azonban szigorúan csak az alkotmány alatt elhelyezkedő jogi rendelkezések tekintetében. Ezt minden kétséget kizáróan, *expressis verbis* kimondja az alkotmány azzal, hogy rögzíti: „Az alkotmány a Lengyel Köztársaság legfelsőbb szintű törvénye."[505] Ezen rendelkezés fényében nem meglepő a *Trybunał Konstytucyjny* szilárdnak tűnő álláspontja abban a tekintetben, hogy az uniós jognak sem lehet elsőbbsége az alkotmánnyal szemben.

1.1. A lengyel jog közösségi joggal összhangban történő értelmezése a csatlakozást megelőzően

Kühn megállapítása szerint a volt szocialista országok közül Lengyelország volt az egyetlen, amelynek bíróságai mindennapi ítélkezési gyakorlatukba beépítették a nemzetközi jog alkalmazását, s amelyek így az uniós csatlakozáskor a legnagyobb tapasztalattal rendelkeztek az államon kívül alkotott jog alkalmazásában.[506] A lengyel bíróságok számára az Európai Unió joga már az uniós csatlakozást megelőzően szerepet kapott az ítélkezési gyakorlatban. A közösségi jog közvetlen alkalmazásának nem volt helye, a bíróságok azonban a lengyel jog közösségi jog fényében történő értelmezésének eszközével rendszeresen éltek.[507]

Maga a *Trybunał Konstytucyjny* is megállapította 1997-ben, hogy az EU és Lengyelország közötti Társulási Megállapodás alapján a jogalkotás hozzáigazítása a közösségi joghoz azt is jelenti, hogy a már létező lengyel jogot a közösségi jognak a lehető legjobban megfelelő módon kell értelmezni.[508] Ahogyan az alább elemzett ítéletekből kitűnik, ez az álláspont az uniós csatlakozást követően is uralkodó maradt a *Trybunał Konstytucyjny* gyakorlatában.

Nem sokkal az uniós csatlakozást követően, az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló törvény alkotmányossági felülvizsgálata során[509] a *Trybunał Konstytucyjny* már egy teljes jogú tagállam alkotmánybíróságaként rögzítette, hogy *„a*

[504] Justynski (2001) 284.; Łazowski (2008) 191. A bekezdés szövege: „Amennyiben a Lengyel Köztársaság által ratifikált egyezményben megalakított nemzetközi szervezet így rendelkezik, az általa kibocsátott jogszabályok közvetlenül alkalmazandók, és összeütközés esetén elsőbbséget élveznek."
[505] Az alkotmány 8. cikk (1) bekezdése.
[506] Kühn (2005) 565-566.
[507] Ez a nemzetközi jognak megfelelő értelmezés hagyományából bontakozott ki. Erre vonatkozó irodalmi hivatkozásokat lásd Kühn (2003) 559-560.; vonatkozó eseteket Kühn (2005).
[508] K 15/97 (1997). Az ítélet csak lengyel nyelven érhető el, a fenti tételt idézi Kühn (2005) 566. és Skrzypek (2007) 194-195.
[509] K 15/04 (2004)

már hatályban lévő jogalkotás értelmezése során tekintettel kell lenni az európai integráció és a tagállamok közötti együttműködés iránti elkötelezettség alkotmányos elvére."[510] Ebben az ügyben már felvetődött az a kérdés is, hogy ütközés esetén a közösségi jognak vagy a lengyel alkotmánynak van-e elsőbbsége, a *Trybunał Konstytucyjny* azonban úgy ítélte meg, hogy az ítélet meghozatala szempontjából a kérdés eldöntése nem releváns. Erre vonatkozó állásfoglalás csak egy évvel később, az EU-hoz történő csatlakozásról szóló szerződés alkotmányossági felülvizsgálata során született.

1.2. A Trybunał Konstytucyjny *viszonyulása a közösségi jog elsőbbségéhez*

1.2.1. Az uniós Csatlakozási Szerződés alkotmányossági felülvizsgálata

A 2004-ben csatlakozott tagállamok közül Lengyelország volt az egyetlen, ahol megkérdőjeleződött az uniós tagság alkotmányossága. Parlamenti képviselők egy csoportja a kezdeményezett eljárást a *Trybunał Konstytucyjny* előtt[511], amely során a lengyel uniós Csatlakozási Szerződés felülvizsgálatán keresztül az EK-Szerződés és az EU-Szerződés egyes rendelkezéseinek számos alkotmányos rendelkezéssel való ütközését állították[512] – például a népszuverenitásra és a lengyel alkotmány elsőbbségére vonatkozó rendelkezésekkel. A Szerződések alkotmányellenesnek vélt rendelkezései között voltak például az Európai Parlament képviselőinek választására, az Európai Központi Bankra, az előzetes döntéshozatali eljárásra és a közösségi jogforrásokra vonatkozó szabályok, az EK-Szerződés 308. cikke és az EU-Szerződés 6. cikke is. A *Trybunał Konstytucyjny* valamennyi alkotmányellenességre vonatkozó érvet elutasította, ugyanakkor igyekezett határozottan állást foglalni az uniós jog és a lengyel jog viszonyát illetően, különösen a lengyel alkotmánnyal szembeni elsőbbség tekintetében.

A *Trybunał Konstytucyjny* az ítéletben rögzített nagy jelentőségű állásfoglalása azóta is áthatja az uniós jog megítélését az ítélkezési gyakorlatban. Ezen állásfoglalás szerint *„Lengyelország uniós csatlakozása nem változtatott azon, hogy a Lengyelország*

[510] Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 10. pontja.
[511] K 18/04 (2005)
[512] A *Trybunał Konstytucyjny* ítéletében foglaltak szerint: *„A Csatlakozási Szerződés mint ratifikált nemzetközi egyezmény felülvizsgálata során (…) a Közösségek és az Európai Unió alapító és módosító Szerződéseinek felülvizsgálata is megengedhető, annyiban, amennyiben ezek a Szerződések elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a Csatlakozási Szerződés alkalmazásával."* Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 4. pontja.

szuverenitásának körébe tartozó területen az alkotmánynak elsőbbsége van a teljes jogrendszer fölött".[513] Ebből következően az a „puszta tény", hogy feloldhatatlan ütközés áll fenn egy alkotmányos rendelkezés és bármely közösségi rendelkezés között, nem változtat a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmány kötelező erején vagy tartalmán; ilyen esetben az ütközést a lengyel alkotmányozónak kell feloldania.

A *Trybunał Konstytucyjny* álláspontja kritikára adhat okot abban a tekintetben, hogy az ítéletben elutasította az EK és az EU szupranacionális szervezetként való meghatározását pusztán azon az alapon, hogy sem a Csatlakozási Szerződés, sem más közösségi jogforrás nem tartalmazza a „szupranacionális szervezet" kifejezést. A *Trybunał Konstytucyjny* rögzítette, hogy a közösségi Szerződések az alkotmány 90. cikkében foglaltak szerinti nemzetközi egyezmények. Ebből következően a tagállamok szuverének maradnak, és a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény értelmében saját alkotmányos szabályaiknak megfelelően ki is léphetnek ebből a szerződésből.

A lengyel és a közösségi jog közötti kapcsolat meghatározásának alapeleme az ítéletben az alkotmány hatáskör-átruházást engedélyező cikke az ítéletben adott értelmezés szerint. A *Trybunał Konstytucyjny* a cikknek azon elemét emelte ki, amely az állami hatáskörök átruházását csak „meghatározott ügyekben" teszi lehetővé. Ez a *Trybunał Konstytucyjny* értelmezése szerint azt jelenti, hogy a hatáskör-átruházás terjedelme korlátozott: egyrészt, nem terjedhet ki egy állami szerv összes hatáskörének átruházására, másrészt, nem jelenthet olyan felhatalmazást, amely alapján az átadott hatáskört gyakorló nemzetközi szervezet az alkotmánnyal ellentétes jogi aktust fogadhat el. Ez utóbbi korlátozást az alkotmány azon rendelkezése szentesíti, amely az alkotmányt a legfelső szintű törvényként nevezi meg. Az ítélet szerint ezek a korlátozások azért szükségesek, hogy a hatáskörök átadása ne jelenthesse „a Lengyel Köztársaság szuverén és demokratikus államként való működésének" a megszűnését.[514]

Az alkotmány azonban azt is rögzíti, hogy Lengyelországnak tiszteletben kell tartania a megfelelően elfogadott kötelező nemzetközi jogi rendelkezéseket[515]. Erre tekintettel a *Trybunał Konstytucyjny* azt állapítja meg, hogy Lengyelország területén a lengyel jogalkotó által elfogadott normák mellett párhuzamosan külső jogalkotótól származó rendelkezések is alkalmazandók. A különböző jogalkotóktól származó

[513] Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 1. pontja.
[514] A demokratikus jogállamiság alkotmányos elve azonban a *Trybunał Konstytucyjny* értelmezése szerint csak a lengyel állam működésére vonatkozó követelmény, így például az elv hatókörébe tartozó hatalommegosztás nem kérhető számon az EK és az EU intézményi felépítésén.
[515] Az alkotmány 9. cikke: „A Lengyel Köztársaság tiszteletben tartja a számára kötelező nemzetközi jogot."

normák ütközése esetén az alkotmánynak van elsőbbsége az alkotmány 8. cikke alapján. A *Trybunał Konstytucyjny* azonban mégis számot vet a közösségi jog sajátos jellegével annyiban, hogy megállapítja: az uniós tagság nyomán minden tagállamban „autonóm jogrendszerek élnek egymás mellett, amelyek egyidejűleg érvényesülnek".[516] Ehhez kapcsolódóan az újabb jogelméleti álláspontokra emlékeztetően rögzíti, hogy ezen párhuzamosan létező (tagállami és európai) jogrendszerek kölcsönhatását nem lehet teljes körűen leírni a monizmus vagy a dualizmus hagyományos koncepcióival. A *Trybunał Konstytucyjny* tehát mégsem azonosítja a közösségi jogrendet a nemzetközi jogrenddel[517], hiszen az előbbit autonómnak tekinti, amely sajátos, újszerű szerepet tölt be a tagállamokban.[518] A nemzeti és az európai jogrendek „viszonylagos autonómiája" azonban nem zárja ki a kettő közötti esetleges ütközéseket, akár a nemzeti alkotmánnyal is.

Ezen ütközés feloldására vonatkozóan a *Trybunał Konstytucyjny* világosan rögzíti álláspontját ebben az ítéletben, amely álláspont nem egyezik az Európai Bíróság ugyanezen kérdésben kialakított gyakorlatával. Az ítélet szerint egy lengyel alkotmányos norma és egy közösségi norma közötti konfliktust *„soha nem lehet oly módon feloldani, hogy a közösségi norma kap elsőbbséget az alkotmányos norma felett. Továbbá egy ilyen konfliktus nem vezethet ahhoz, hogy egy alkotmányos norma elveszítse kötelező erejét és helyette egy közösségi norma nyerjen alkalmazást, sem pedig ahhoz, hogy az alkotmányos norma alkalmazási köre a közösségi jogi rendelkezés alkalmazási körén kívül eső területre korlátozódjék. Ha ez megtörténik, akkor a szuverén nemzetnek vagy a nemzet képviseletére az alkotmány alapján feljogosított állami szervnek döntenie kell, hogy az alkotmányt módosítja, vagy eléri a közösségi rendelkezés módosítását, vagy végső esetben kilépteti Lengyelországot az Európai Unióból."*[519] A *Trybunał Konstytucyjny* tehát nem kívánja azt a jogalkotótól vagy a jogalkalmazótól, hogy ne tegyen eleget Lengyelország közösségi jogból fakadó kötelezettségeinek, ugyanakkor az uniós vállalások érvényesülése érdekében nem járul hozzá a lengyel alkotmány lerontásához. Az ítélet alapvető üzenete az, hogy a lengyel alkotmány és a közösségi jog összhangját a lehető legteljesebb mértékben meg kell

[516] Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 12. pontja.
[517] Ugyanakkor a lengyel bíróságok közösségi jog alkalmazására vonatkozó kötelezettségét nem az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából vezeti le, hanem az alkotmány 9. cikkén keresztül (a nemzetközi jog tiszteletben tartása) a megfelelően ratifikált nemzetközi egyezményből (ami jelen esetben a Csatlakozási Szerződés). Lásd az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 17. pontját.
[518] Az alább tárgyalt P 37/05. (2006) ítéletben a *Trybunał Konstytucyjny* úgy fogalmaz, hogy a közösségi jogrend „autonóm, de a nemzetközi jogból ered".
[519] Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 13. pontja.

teremteni, s ha ez az összhang nem jön létre, akkor a lengyel alkotmányos értékek felülírják az uniós tagságból eredő követelményeket.

Ezt a kemény korlátozást azonban enyhíti, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* az alkotmányos rendelkezések alkalmazása tekintetében is főszabályként a közösségi joggal összhangban történő értelmezés kötelezettségét rögzíti (bár ebben az ügyben ez a kérdés valójában nem volt releváns), s csak az ilyen értelmezéssel feloldhatatlan normakonfliktus esetére állapítja meg az alkotmány alkalmazásának kötelezettségét. Azonban az összhangban értelmezés sem korlátlan lehetőség, ugyanis nem eredményezhet az alkotmány kifejezett rendelkezésével ellentétes értelmezést, illetve nem csorbíthatja az alkotmány által biztosított minimális garanciákat, különösen az egyéni jogok és szabadságok területén. Ez a korlátozás nem egyedi jelenség a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában (például a cseh alkotmánybíróság is rögzítette) – egy bizonyos alkotmányos „kemény mag" lerontásához nem hogy a közösségi jog elsőbbsége, de még az alkotmány közösségi jognak megfelelő értelmezése kedvéért sem lehet hozzájárulni. Észre kell vennünk, hogy az összhangban értelmezés kötelezettsége nem ellentétes az alkotmány kötelező erejének mindenkori érvényesülésével, hiszen ilyen esetben is az alkotmányos normát kell alkalmazni, nem pedig a vele ellentétes közösségit, s pusztán annyi történik, hogy az alkotmányos norma által engedett értelmezési szabadságon belül a közösségi jognak inkább megfelelő értelmezés szerint alkalmazza azt a jogalkalmazó. Ha azonban erre nincs mód, a közösségi norma akkor sem nyerhet alkalmazást. Semmilyen körülmények között sem kerülhet tehát sor arra, hogy egy lengyel alkotmányos norma ne nyerjen alkalmazást az érvényesülési körébe tartozó esetben.

A *Trybunał Konstytucyjny* tehát kizárja azt a lehetőséget, hogy a közösségi jog alkalmazási elsőbbséget nyerjen az alkotmány bármely rendelkezése felett, azonban az alkotmány közösségi jognak megfelelő értelmezése révén biztosítja a közösségi jog érvényesülését, ha ez nem jár a lengyel alkotmányos alapjogi védelem minimumszintjének csökkenésével. A *Trybunał Konstytucyjny* fenntartja hatáskörét annak a kérdésnek az eldöntésére, hogy az összhangban értelmezés mely esetben engedhető még meg, és mely esetben nem. Ezen túl azonban fenntartja hatáskörét annak ellenőrzésére is, hogy az uniós intézmények aktusaikat a rájuk ruházott hatáskörökön belül hozták-e meg. A *Trybunał Konstytucyjny* érvelése nagyban emlékeztet a német *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatára: az EU a tagállamok által ráruházott hatáskörök keretein és határain belül járhat el, a Szerződések által rögzített rendelkezések szerint. A

Trybunał Konstytucyjny szerint *„a tagállamok fenntartják azon jogukat, hogy megítéljék, a Közösség jogalkotó szervei egy adott jogi rendelkezés elfogadása során az átruházott hatáskörökön belül, és a szubszidiaritás és arányosság tiszteletben tartásával jártak-e el. Ha a közösségi rendelkezés elfogadása sérti ezeket a határokat, akkor az elsőbbség elve ezekre a rendelkezésekre nem érvényesül."*[520] A hatásköri keretek, a szubszidiaritás és az arányosság tiszteletben tartása azonban az ítélet szerint nem csak a közösségi jogalkotóra, hanem a közösségi jog értelmezése során az Európai Bíróságra is érvényes.

A *Trybunał Konstytucyjny* ezen a ponton is előremutató megállapításokat tesz az EB és a tagállami bíróságok viszonyát érintően: „[a közösségi jog értelmezésének alapja] *az uniós intézmények és a tagállamok közötti kölcsönös hűség előfeltételezése kell, hogy legyen. Ez az előfeltétel kötelezettséget teremt egyrészt az EB számára a nemzeti jogrendszerek felé irányuló jóindulat gyakorlására, másrészt a tagállamok felé a közösségi normák lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartására."*[521] Ez a tétel egy igen öntudatos, a közösségi joggal szemben ugyanakkor nagyfokú tiszteletet tanúsító alkotmánybíróság megnyilvánulásának tekinthető, amely a német *Bundesverfassungsgerichthez* hasonlóan „felnőttként" próbálja a közösségi jog és a nemzeti jog összhangját megteremteni. Véleményem szerint az idézett tételből egy olyan általános viszonyulás olvasható ki, amely szerint a közösségi jog lehető legnagyobb mértékű érvényesülése akkor várható el a tagállamoktól, ha ez nem egyoldalú igyekezet, hanem az EB-től érkező nagyfokú figyelemmel párosul.[522] Az európai integráció a *Trybunał Konstytucyjny* szerint nem merülhet ki a tagállamok által a Közösség felé tanúsított feltétlen alávetettségben; az Unió részéről is önmérsékletre van szükség, elsősorban az Európai Bíróság egyre inkább korlátlanná váló gyakorlatával szemben. Észre kell azonban azt is vennünk, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* a német *Bundesverfassungsgerichthez* hasonlóan végső soron úgy foglal állást, hogy saját hatáskörébe tartozónak ítéli annak megállapítását, hogy az uniós jogi aktusok az Uniónak átadott hatáskörök keretein belül maradtak-e. Ha hatáskörtúllépés történt, akkor a közösségi jognak még az alkotmány alatt álló jogi aktusokkal szemben sem lehet elsőbbsége.

[520] Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 15. pontja.
[521] Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 16. pontja.
[522] Az ítélet szerint például az Európai Parlamenti választásokra vonatkozó tagállami jogszabályok meghozatala során is tekintettel kell lenni az európai integráció felé irányuló elkötelezettségre és a tagállamok közötti együttműködésre.

Az ítélet hangneme és végeredménye között éles ellentét feszül. Az ítélet végeredménye ugyanis az, hogy az uniós csatlakozás alkotmányossága megerősítést nyert, hiszen a *Trybunał Konstytucyjny* minden egyes (összesen 14) alkotmányellenességre vonatkozó érvet elutasított. Ehhez az „Európa-barátnak" tűnő állásfoglaláshoz azonban nemzeti szuverenitás-központú megállapítások kapcsolódnak az uniós tagságból eredő következmények tekintetében: az EU nemzetközi szervezetként való meghatározása; a hatáskörök átruházása a nemzeti szuverenitás lényegét nem érintheti; a teljes alkotmány elsőbbsége az uniós jog fölött; az alapjogok védelme érdekében az uniós joggal összhangban történő értelmezés korlátozása; szuverenitás nélkül a demokrácia védelme nem biztosított. *Sadurski* az ítélet végeredménye és hangneme közötti ellentmondást azzal magyarázza, hogy a *Trybunał Konstytucyjny*-nak is mint minden bíróságnak úgy kell ítéletet hoznia, hogy azzal amennyire lehetséges, mindenki elégedett legyen – ebben az esetben az uniós csatlakozás ellenzői és pártolói is.[523]

1.2.2. Az európai elfogatóparancsot átültető törvény felülvizsgálata

A *Trybunał Konstytucyjny* egy hónappal korábban hozott ítéletet egy hasonlóan nagy alkotmányos jelentőséggel bíró, uniós jogot érintő ügyben: az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot átültető törvény alkotmányosságával kapcsolatban. Ez az ügy azonban abból a szempontból speciális volt, hogy III. pilléres joganyagot érintett, így az elsőbbség elvéről való határozott állásfoglalásra ekkor még nem kerülhetett sor.

Egy lengyel bíróság kezdeményezte a büntetőeljárási kódex kerethatározatot végrehajtó rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálatát arra hivatkozva, hogy ellentétes az alkotmány lengyel állampolgárok kiadatását tiltó rendelkezésével.[524] A kerethatározat végrehajtásához szükséges jogalkotási eljárás során felmerült az alkotmány módosításának szükségessége[525], ám végül nem került sor alkotmánymódosításra – mivel azonban bizonytalan volt az alkotmányos helyzet, végül a *Trybunał Konstytucyjny*-nak kellett állást foglalnia. Az ügy kiindulópontja az volt,

[523] Sadurski (2008) 22.
[524] Az alkotmány 55. cikk (1) bekezdése.
[525] A jogelméleti vita azzal kapcsolatban bontakozott ki, hogy a kerethatározat által alkalmazott „átadás" fogalma azonos-e az alkotmány által tiltott „kiadatás" fogalmával. A büntetőeljárási kódex módosítása végül elhatárolta az „átadást" és a „kiadatást", így feltételezhető volt, hogy a rendelkezés nem ellentétes az alkotmány kiadatást tiltó rendelkezésével. Leczykiewicz (2006) 1182.

hogy egy Hollandiában kibocsátott elfogatóparancs alapján a kérdést előterjesztő bíróságnak egy lengyel állampolgár Hollandiának történő átadásáról kellett döntenie.

Az ítéletben foglaltak részben egybevágnak a Csatlakozási Szerződéssel kapcsolatos ítéletben foglaltakkal, igaz, végeredményben a kerethatározatot végrehajtó lengyel törvényi rendelkezés alkotmányellenességét állapítják meg. A *Trybunał Konstytucyjny* azonban élt az alkotmányban biztosított azon lehetőségével, miszerint elhalaszthatja az alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezés kötelező hatályának megszüntetését. Ez a hozzáállás azt jelzi, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* igyekezett összeegyeztetni a lengyel alkotmány és az uniós jog által támasztott követelményeket: a lengyel alkotmányosság őreként meg kellett semmisítenie a rendelkezést, ugyanakkor nem hagyta figyelmen kívül, hogy az alkotmány lehetőséget teremt a nemzeti jog és az uniós jog közötti összhang megteremtésére, amely lehetőséggel élt is. Észre kell vennünk azonban, hogy az ítélet hatályának felfüggesztése és ezen keresztül az uniós jog érvényesülésének lehetővé tétele nem az uniós jog hatékony és egységes érvényesülésére való hivatkozással történt, hanem a nemzeti alkotmány alapján. Úgy tűnik tehát, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* kihasználja azokat a lehetőségeket, amelyeket az alkotmány kínál, ennek határain túl azonban nem merészkedik. Az is igaz ugyanakkor, hogy erre eddig nem is volt szükség, mert a nemzeti alkotmány alapján az uniós jognak nagyrészt megfelelő ítéleteket hozhatott.

Ebben az ügyben más jellegű alkotmányos kérdés merült fel, mint a Csatlakozási Szerződés felülvizsgálata során: az uniós jog végrehajtására született lengyel jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatának kérdése. A *Trybunał Konstytucyjny* megállapította, hogy a másodlagos uniós jog végrehajtásának kötelezettsége az alkotmányból, mégpedig annak a nemzetközi jog tiszteletben tartására vonatkozó cikkéből ered. Ebben az ügyben ez az értelmezés helytálló lehet annyiban, hogy nem közösségi jogi, hanem uniós jogi kötelezettségről van szó, így az EK-Szerződés 10. cikkére történő hivatkozás nem lenne helytálló, az Európai Bíróság EU-Szerződés 34. cikk (2) bekezdéséről adott értelmezése pedig az ítélethozatal időpontjában még nem volt ismert.[526] Kétséges azonban, hogy a *Pupino* ítélet[527] ismeretében említést tett volna-e az Európai Bíróság által az EU-Szerződésből levezetett kötelezettségről. Ebben az ítéletben igazolható lehet a nemzetközi jogi és a közösségi jogi kötelezettségek

[526] Az EB a két hónappal később hozott *Pupino* ítéletben állapította meg az EK-Szerződés 10. cikkében foglalthoz hasonló kötelezettség meglétét az Unió III. pillérében (lásd az I. fejezetben).
[527] C-105/03, Pupino (2005)

végrehajtásának azonosítása, még ha elképzelhető lenne is más álláspont. A *Trybunał Konstytucyjny* rögzíti is, hogy a II. és III. pillérben elfogadott jogi aktusokat a közösségi aktusoktól eltérően nemzetközi jogi kötelezettségvállalásoknak tekinti. Mindenesetre, az alkotmány alapján fennáll a másodlagos uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettség, önmagában azonban az, hogy egy törvényi rendelkezést az uniós jog végrehajtására fogadtak el, nem jelenti annak automatikus alkotmányosságát is. A *Trybunał Konstytucyjny* alkotmányossági felülvizsgálatra vonatkozó hatásköre kiterjed az uniós jog végrehajtására született lengyel jogi aktusok kontrolljára is. Ebben a konkrét esetben a büntetőeljárási kódex támadott rendelkezését nem találta összeegyeztethetőnek az alkotmány 55. cikk (1) bekezdésével, összességében azért, mert értelmezése szerint az alkotmány nem tesz különbséget a „kiadatás" és az „átadás" fogalmai között, így mindkettő tilos a lengyel állampolgárokra tekintettel.

Az alkotmány 55. cikk (1) bekezdésének értelmezése során a *Trybunał Konstytucyjny* előtt felmerült az a kérdés, hogy lehetséges-e, szükséges-e a cikket az uniós jog fényében értelmezni. Ez a felvetés az ítélkezési gyakorlat következetességére vezethető vissza, hiszen a *Trybunał Konstytucyjny* már a csatlakozást megelőzően hangsúlyt fektetett a nemzeti jog közösségi jognak megfelelő értelmezésére. A konkrét esetben azonban egy III. pilléres jogi aktusnak megfelelő értelmezésről van szó, az EB *Pupino* ítéletét megelőző időből. A *Trybunał Konstytucyjny* szerint „nem teljesen világos", hogy a II. és III. pillérben elfogadott jogi aktusokkal kapcsolatban is fennáll-e az összhangban értelmezés kötelezettsége. Az Európai Bíróság erre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának hiányában a *Trybunał Konstytucyjny* megkísérelte maga tisztázni ezt a kérdést, melynek során a *Pupino* ítélethez hasonlóan az EK-Szerződés 10. cikkéből indult ki – az EB-től eltérően azonban azt állapította meg, hogy az EU-Szerződésben nincs ennek a cikknek megfelelő rendelkezés, amely a tagállamokat az uniós tagságból eredő kötelezettségek végrehajtására kötelezné. Azt is megállapítja azonban a *Trybunał Konstytucyjny* (szintén hasonlóan a *Pupino* ítélethez), hogy az EK-Szerződés 249. cikkének van megfelelője az EU-Szerződésben, illetve az EB-nek van hatásköre a III. pilllérben is – ezek a rendelkezések pedig azt támasztják alá, hogy az összhangban értelmezés „nem zárható ki" a III. pillérben. A *Trybunał Konstytucyjny* ezen megállapításai értékelhetőek az Európai Bíróság hatáskörének elvonásaként, hiszen egyedül ő jogosult az alapszerződések rendelkezéseinek értelmezésére; mégis, figyelemre méltó az érvelések hasonlósága ebben az ügyben és a *Pupino* ítéletben.

A *Trybunał Konstytucyjny*-nak végül nem kellett egyértelműen állást foglalnia abban a kérdésben, hogy az összhangban értelmezés lehetséges-e vagy nem. Ez az összhangban értelmezés Európai Bíróság által is rögzített[528] korlátainak köszönhető, miszerint az összhangban értelmezés nem eredményezheti az egyén helyzetének romlását, különösen nem büntetőjogi felelősségének súlyosbodását. *Kowalik-Bańczyk* megállapítása szerint ez a tétel már megelőlegezi a Csatlakozási Szerződéssel kapcsolatos ítélet azon megállapítását, miszerint az összhangban értelmezés nem sértheti az alkotmány alapjogi garanciáit.[529] A *Trybunał Konstytucyjny* szerint az elfogatóparancs alapján történő kiadatás olyan esetben, ha az alapul szolgáló cselekmény a lengyel jog szerint nem bűncselekmény, az egyén helyzetének súlyosbodásához vezethet.[530] Így az összhangban értelmezés nem nyerhetett alkalmazást ebben az ügyben. *Leczykiewicz* olvasata szerint a *Trybunał Konstytucyjny* ezen a ponton lényegében arról foglalt állást, hogy nem tartja kizárhatónak az uniós jog elsőbbségét, az adott ügyben azonban a kérdés nem bír jelentőséggel, mivel ha van is elsőbbsége az uniós jognak, érvényesülését korlátozza az alapjogok védelme.[531]

A *Trybunał Konstytucyjny* azonban nem állt meg ott, hogy rögzítette a törvényi rendelkezés alkotmányellenességét, éppen az alkotmány nemzetközi jog tiszteletben tartására kötelező cikkére tekintettel. Ezen alkotmányos cikk és ezzel összefüggésben a lengyel uniós tagság alapján olyan törvényi szabályozásra van szükség, amely mind a kerethatározatnak, mind az alkotmánynak megfelel. Ez pedig csak az alkotmány 55. cikkének módosítása útján valósítható meg.[532] A *Trybunał Konstytucyjny* tisztában volt azzal, hogy a támadott törvényi rendelkezés alkotmányellenességének és alkalmazhatatlanságának kimondása azt eredményezné, hogy Lengyelország nem teljesíti az uniós jogból fakadó kötelezettségeit. Szemben a *Bundesverfassungsgericht* által az ugyanezen alkotmányos problémára adott válasszal[533], a *Trybunał*

[528] A *Trybunał Konstytucyjny* azonban konkrét Európai Bírósági ítéletekre nem hivatkozott.
[529] Kowalik-Bańczyk (2005) 1364.
[530] *Komárek* ebből a szempontból bírálja a döntést arra hivatkozva, hogy az összhangban értelmezés az Európai Bíróság gyakorlatára tekintettel adott esetben ronthatja az egyén helyzetét, valamint hogy a kiadatás valójában nincs kihatással az egyén büntetőjogi felelősségére, hiszen ez nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi kérdés. Komárek (2007) 17.
[531] Leczykiewicz (2006) 1185. Ugyanezen az álláspontonvan Sadurski (2008) 23.
[532] A Csatlakozási Szerződés felülvizsgálatával kapcsolatos ítéletben a *Trybunał Konstytucyjny* nem vetette fel azt a lehetőséget, hogy a közösségi jog elsőbbségének érvényesülése érdekében módosítani kellene a lengyel alkotmányt.
[533] A *Bundesverfassungsgericht* azonnali hatállyal megsemmisítette a kerethatározatot átültető törvényt, amellyel uniós jogot sértő helyzetet eredményezett. Ebben a helyzetben arra is sor került, hogy egy másik tagállam (Spanyolország) megtagadta egy Németországban kibocsátott elfogatóparancs teljesítését amiatt, hogy Németországban nem volt hatályos és érvényes szabályozás. Lásd Komárek (2007). *Leczykiewicz*

Konstytucyjny talált olyan megoldást, amely a lengyel alkotmányossággal és az uniós joggal is összeegyeztethető: élt az alkotmány által biztosított azon lehetőségével, mely szerint egy alkotmányellenes normatív aktus kötelező erejének megszűnését elhalaszthatja.[534] Az alkotmány alkotmányellenes törvények esetén a halasztás időtartamát 18 hónapban maximalizálja, és a *Trybunał Konstytucyjny* ezt a lehető leghosszabb határidőt is jelölte meg a jogalkotó számára az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy addig, amíg a jogalkotó nem teremti meg a lengyel alkotmánynak is megfelelő jogi helyzetet, a lengyel bíróságoknak alkalmazniuk kell egy uniós jogi aktust végrehajtó, ugyanakkor a lengyel alkotmánnyal ellentétes törvényi szabályt. Ez közvetve az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat elsőbbségét jelenti a lengyel alkotmány saját állampolgár kiadatását tiltó rendelkezése felett. Ez az elsőbbség azonban csak korlátozott időtartamig áll fenn – ha az előírt 18 hónap alatt nem sikerül módosítani az alkotmányt vagy a törvényt (amely utóbbi eset azonban uniós jogsértést jelentene), az alkotmány visszanyeri elsőbbségét, hiszen az azzal ellentétes törvény elveszti jogi kötelező erejét. Erre egyébként nem került sor, ugyanis az alkotmányt 2006 szeptemberében módosították.

Az, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* időt adott az uniós jognak és az alkotmánynak is megfelelő jogi helyzet megteremtésére azt jelzi, hogy a lengyel alkotmányosság őreként nem kizárólag az alkotmánynak való megfelelést veszi figyelembe, hanem figyelembe veszi is, hogy Lengyelország uniós tagságából eredően új jogi helyzet állt elő, amelyben az alkotmány konkrét rendelkezésein túlra is kell tekinteni.[535] Ugyanakkor ezt a pozitív viszonyulást megalapozza a lengyel alkotmány nagyfokú elkötelezettsége a nemzetközi jog irányában, így a *Trybunał Konstytucyjny* ítéletét úgy is értelmezhetjük, hogy valójában csak az alkotmány nemzetközi jog tiszteletben tartására vonatkozó cikkének érvényesülését segíti, és célja nem kifejezetten az uniós jog érvényesülésének biztosítása. Még ha ez utóbbi álláspont húzódik is meg az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ítélet mögött, végeredményben az alkotmány ezen cikke

---

azonban kommentárjában megjegyzi, hogy a lengyel ügyben az alkotmányossági kérdést bíróság terjesztette fel, ráadásul az elfogatóparancsot a konkrét ügyben a holland bíróság a *Trybunał Konstytucyjny* ítéletét megelőzően visszavonta; a német ügyben viszont egy letartóztatott személy kezdeményezte az eljárást. A két ítélet végeredményének különbségét tehát az is magyarázza, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* ítélete közvetlenül nem érintette egy lengyel állampolgár szabadságát, a *Bundesverfassungsgericht* ítélete azonban igen. Leczykiewicz (2006) 1191.

[534] Az alkotmány 190. cikk (3) bekezdése alapján.

[535] A *Trybunał Konstytucyjny* az ítéletben rögzítette: *„Ha* [az ítéletben meghatározott 18 hónap] *leforgása alatt nem születik megfelelő jogi aktus, az nem csak Lengyelország kötelező nemzetközi jog tiszteletben tartására vonatkozó alkotmányos kötelezettségének sérelmét fogja jelenteni, de az uniós jog szintjén is komoly következményekhez vezethet."* Az ítélet angol nyelvű fordításának 5.8. pontja.

jól szolgálja az uniós jog érvényesülését. Az ítélet „Európa-barát" jellegét azonban mégiscsak ellensúlyozza a lengyel alkotmány és közvetve az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat ütközésének megállapítása, holott kommentátorok szerint[536] az alkotmány szóban forgó cikkének lehetett volna olyan értelmezést is adni, amely megfelelt volna a kerethatározatnak. Ez az ítélet a Csatlakozási Szerződéssel kapcsolatos ítélet tükörképének tekinthető annyiban, hogy itt az ítélet hangneme „Európa-barát" inkább, a végeredmény azonban kevésbé.

1.3. Együttműködés a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság között

A *Trybunał Konstytucyjny* ítélkezési gyakorlatában inkább „Európa-barát" elemként értékelhető az is, hogy alapvetően nem zárkózik el az Európai Bírósággal való együttműködéstől az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül. Igaz, *expressis verbis* nem is rögzítette erre vonatkozó hatáskörét, és nem is kért még előzetes döntést egyetlen alkalommal sem, ugyanakkor már a Csatlakozási Szerződés felülvizsgálatával kapcsolatos döntésben közvetve utalt erre a lehetőségre.[537]

A nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti hatáskörmegosztás tekintetében egy 2006 végén hozott ítélet[538] tett lényeges megállapításokat, amelyek érintik a közösségi jog elsőbbségéből eredő következményeket is. Az ügyben felmerülő kérdés arra vonatkozott, hogy a gépjárműveket terhelő regisztrációs adó számítási módjában összeegyeztethető-e az EK-Szerződés 90. cikkével.[539] Egy lengyel bíróság az ütközés megállapítása érdekében az Európai Bíróságtól kért előzetes döntést[540], míg egy másik a *Trybunał Konstytucyjny*-hoz fordult. Ez utóbbi bíróság az alkotmány 91., a nemzetközi jognak elsőbbséget biztosító cikkén keresztül kérdezett rá az adóról szóló törvényi rendelkezés összeegyeztethetőségére az EK-Szerződés 90. cikkével. A *Trybunał Konstytucyjny* elutasította ugyan az indítványt, ezzel együtt azonban több megállapítást is tett a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti hatáskörmegosztás tekintetében. Megállapította, hogy a kérdés valójában a közösségi jog értelmezését érinti, nem pedig a lengyel törvény alkotmánnyal való

[536] Leczykiewicz (2006) 1187.; Komárek (2007) 16-19.; Sadurski (2008) 23.
[537] Az ítélet angol nyelvű összefoglalójának 18. pontjában a *Trybunał Konstytucyjny* arról szól, hogy „ha előzetes döntést kérne az Európai Bíróságtól a közösségi jog érvényességére vagy értelmére vonatkozóan", ez összhangban állna az alkotmányban rögzített hatásköreivel.
[538] P 37/05. (2006)
[539] Az ügy körülményei nagyon hasonlóak a magyar regisztrációs adó-ügyhöz, amely azonban a magyar Alkotmánybírósághoz nem jutott el. Lásd a X. fejezetben.
[540] Ez volt az első lengyel előzetes döntéskérési ügy: C-313/05, Brzeziński (2007).

összeegyeztethetőségét. A törvény az EK-Szerződés 90. cikkével való összeegyeztethetetlensége ugyanis nem jelenti az alkotmány 91. cikkébe ütközést.

A *Trybunał Konstytucyjny* rögzítette, hogy az Európai Bíróság feladata a közösségi jog egységes értelmezésének biztosítása, így ha a *Trybunał Konstytucyjny* belebocsátkozna egy ilyen értelmezésbe, az veszélyeztetné a közösségi jog egységességét. Ugyanakkor az alkotmány elsőbbségét biztosító alkotmányos cikkre hivatkozva ismét megerősítette, hogy az alkotmány érvényesülését érintő ügyekben fenntartja hatáskörét. A bíróságok szerepét érintően a *Trybunał Konstytucyjny* kimondta, hogy amennyiben ütközést fedeznek fel a közösségi jog és egy lengyel törvény között, vagy előzetes döntést kell kérniük az Európai Bíróságtól, vagy – amennyiben az eljáró bíróság számára egyértelmű az alkalmazandó közösségi jog értelme – a közösségi joggal ütköző lengyel törvényt félre kell tenniük.[541] Abban az esetben, ha a közösségi rendelkezés nem közvetlenül hatályos, a lengyel törvényt annak fényében kell értelmeznie. Ez a kötelezettség az EK-Szerződés 10. cikkéből, illetve az alkotmány 91. cikkének kötelező alkalmazásából vezethető le. Az ítélet kifejezetten rögzíti, hogy annak megállapításához, hogy egy lengyel törvénnyel szemben a közösségi jogot kell alkalmazni, nincs szükség a *Trybunał Konstytucyjny* eljárásának kezdeményezésére. A lengyel törvények és a közösségi jog közötti konfliktusok feloldása nem tartozik a *Trybunał Konstytucyjny* hatáskörébe.[542]

A *Trybunał Konstytucyjny* részletesen elemezte az előzetes döntéshozatali eljárás természetét, és megállapította, hogy az „a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti bírósági együttműködés alapvető formája", amelyben a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti hatáskör megoszlik oly módon, hogy a közösségi jog értelmezése az Európai Bíróság feladata, alkalmazása azonban a nemzeti bíróságoké.[543] Az EK-Szerződés 10. cikke alapján az előzetes döntés figyelembe vétele kötelező az előterjesztő nemzeti bíróság számára, amelynek elmulasztása a közösségi jog megsértésével egyenlő.[544] A *Trybunał Konstytucyjny* azonban arról nem foglalt állást, hogy adott esetben ő maga kérne-e előzetes döntést az Európai Bíróságtól, ha előtte

[541] Ezt azonban nem az Európai Bíróság esetjoga, hanem az alkotmány 91. cikke alapján állapítja meg.
[542] *Łazowski* bírálja az ítéletet amiatt, hogy nem foglal állást a közösségi joggal ütköző lengyel törvények módosításának szükségessége mellett. Łazowski (2008) 196.
[543] Ezt az a tény sem ássa alá, hogy az Európai Bíróság adott esetben el is utasíthatja a kérelmet, ha úgy látja, hogy nincs összefüggésben a folyamatban lévő üggyel. A *Trybunał Konstytucyjny* szerint azonban ez a lehetőség „ hatékony bírósági párbeszéd" megvalósulását eredményezi.
[544] A *Trybunał Konstytucyjny* ezen a ponton hivatkozik az Európai Bíróság *Köbler* ítéletére is [C-224/01, Köbler (2003)], megállapítva, hogy az előzetes döntés figyelembe vételének elmulasztása kötelezettségszegési eljáráshoz vezethet.

folyó alkotmányossági felülvizsgálat során felmerül a közösségi jog alkalmazása. Ugyanakkor azzal, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* megállapította, hogy nem jogosult a közösségi jog alkalmazására, mégsem zárkózik el a lehetőségtől.

A nemzeti bíróságok szerepére vonatkozó megállapítások az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában foglaltakat erősítik meg a lengyel jogrendben. Így a lengyel bíróságoknak a *Trybunał Konstytucyjny* közbenjárása nélkül, önállóan félre kell tenniük a közösségi joggal ütköző törvényi rendelkezéseket, illetve ha a közösségi rendelkezés közvetlenül nem hatályos, akkor azzal összhangban értelmezve kell a lengyel törvényt alkalmazni. A *Trybunał Konstytucyjny* álláspontja az, hogy adott esetben a lengyel bíróságok számára egyértelmű lehet a közösségi jog értelme, így az előzetes döntéskéréstől eltekinthetnek. Ha azonban mégis kérnek előzetes döntést, azt teljes egészében figyelembe kell venniük. A *Trybunał Konstytucyjny* ítéletének bírálható vonása azonban az, hogy e lényeges megállapítások nagy részét a lengyel alkotmányból, nem pedig az Európai Bíróság esetjogából vezeti le. Az is igaz azonban, hogy az eredmény ugyanaz.

1.4. Összegzés

Skrzypek megfogalmazása szerint a lengyel alkotmány biztosítja a közösségi jog elsőbbségét *de jure,* míg a közösségi joggal összhangban történő értelmezésre vonatkozó ítélkezési gyakorlat *de facto.* Így a közösségi jog elsőbbségének kettős alapja van a lengyel jogrendszerben[545] – azonban csak az alkotmány alatt elhelyezkedő jogi aktusokra tekintettel. Az alkotmánnyal szembeni elsőbbség megítélését két alapvető alkotmányos elv közötti egyensúly keresése hatja át: egyrészt az alkotmány elsőbbsége, másrészt a kötelező nemzetközi jog tiszteletben tartása.[546] A *Trybunał Konstytucyjny* jelenlegi, egyértelmű álláspontja szerint a nemzetközi jog (uniós jog) tiszteletben tartása nem írja felül az alkotmány elsőbbségét.[547] Az elsőbbség korlátja nagyon széles, nem csak egy alkotmányos „kemény magra" terjed ki, hanem az alkotmány egészére. Ez a korlátozás az alkotmány 8. cikkén alapul, s így csak e cikk újszerű értelmezésével szűkíthető. Ilyen újszerű értelmezés jelei azonban (jóllehet a jogirodalom feltárt

[545] Skrzypek (2007) 187.
[546] Komárek (2007) 12.
[547] *Sadurski* felveti, hogy az alkotmány látszólag megrendíthetetlen elsőbbsége feloldható lenne az alkotmány elsőbbségét rögzítő és a hatáskörök átruházására felhatalmazást adó alkotmányos cikkek együttes értelmezésével, amelynek eredményeként megállapítást nyerhetne, hogy az EU-nak átadott hatáskörök tekintetében az alkotmány elsőbbségét rögzítő cikk nem alkalmazandó. Sadurski (2008) 24.

ilyeneket) nem látszanak a *Trybunał Konstytucyjny* gyakorlatában. Ha azonban van rá lehetőség, az alkotmány nemzetközi (közösségi) joggal összhangban történő értelmezését (korlátokkal) lehetővé teszi. Jóllehet a közösségi jog elsőbbségének erős, szuverenitás-központú korlátozásáról van szó, amely „európai" nézőpontból bírálható, az azonban tiszteletet érdemel, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* a lehető leghamarabb világossá tette álláspontját. Ez az álláspont „nemzeti" nézőpontból igazolást nyerhet a *Trybunał Konstytucyjny* lengyel jogrendszerben betöltött szerepén és a lengyel alkotmány rendelkezésein keresztül.

A lengyel alkotmány elsőbbségét kifejezetten rögzíti az alkotmány, amelyet a *Trybunał Konstytucyjny* mint a lengyel alkotmányosság őre érvényesít. Azonban az alkotmány adta lehetőségek keretein belül igyekszik biztosítani az uniós jog érvényesülését is, amit azonban az alkotmány alapján is meg kell tennie. Így alkalmazza a közösségi joggal összhangban történő értelmezés eszközét, illetve az alkotmányellenes törvény kötelező erejének megszűnésére vonatkozó halasztást. Az összhangban értelmezést korlátokkal alkalmazza az alkotmány esetében is. A *Trybunał Konstytucyjny* nem adja fel az uniós csatlakozást megelőzően gyakorolt szerepét a nemzeti szuverenitás, a lengyel alkotmányos elvek és jogok védelmezőjeként.

A *Trybunał Konstytucyjny* alapvetően nemzetközi jogként beszél a közösségi jogról, mégis figyelemmel van számos sajátosságára (elsőbbsége a törvények fölött, összhangban értelmezés, közvetlen hatály, értelmezése az Európai Bíróság által, az ütköző nemzeti jog félretétele). A másodlagos közösségi jog alkotmányossági felülvizsgálatát elutasítja, az elsődleges jog és a másodlagos közösségi jog végrehajtására született lengyel jogi aktusok kontrollját azonban lefolytatja.

Megfigyelhető, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* nem szorítkozik az előtte fekvő ügy elbírálásához feltétlenül szükséges elvi megállapítások megtételére, hanem az uniós joggal kapcsolatos álláspontjának tisztázása érdekében kapcsolódó kérdésekre is kitér, amelyek az alkotmányossági felülvizsgálat lefolytatásához közvetlenül nem szükséges. Összességében azt mondhatjuk, hogy a *Trybunał Konstytucyjny* ítélkezési gyakorlata, bár az elsőbbség elvére vonatkozó „európai" nézőpontból keményen bírálható, „nemzeti" nézőpontból azonban igazolható és következetes.

2. Cseh Köztársaság: az elsőbbség korlátja a demokratikus jogállamiság sérelme

A cseh alkotmány a 2001-es alkotmánymódosításig a dualista álláspont alapján viszonyult a nemzetközi joghoz.[548] 2001-ben azonban az Európai Unióhoz való csatlakozás előkészítése során lényegesen módosult az alkotmány, s a dualista megközelítést monista váltotta fel. Az alkotmányba bekerült az Európai Unióban való részvételt lehetővé tévő 10/A. cikk, amelynek (1) bekezdése szerint „A Cseh Köztársaság nemzetközi szerződésben átruházhatja szervei egyes jogainak gyakorlását nemzetközi szervezetre vagy intézményre." Az alkotmány továbbá azt is rögzíti, hogy a megfelelően ratifikált, kötelező nemzetközi szerződések a belső jog részét képezik, és elsőbbségük van a törvényekkel szemben.[549] A cseh jogrendszer tehát a monista álláspontra tért át a nemzetközi jog belső jogban való érvényesülése tekintetében oly módon, hogy a nemzetközi jog elsőbbségét is rögzíti alkotmányos szinten. Az alkotmány nem nevesíti az Európai Uniót, az alkotmánymódosítás előkészítése során azonban nyilvánvaló volt, hogy a módosításra az uniós csatlakozás miatt kerül sor.[550]

Az alkotmány 2001-es módosítása a bíróságok hatáskörét kiszélesítette oly módon, hogy eljárásukban kötelesek a kötelező nemzetközi egyezményeket alkalmazni, és az alkalmazandó jogi aktusok nemzetközi szerződéssel való összeegyeztethetőségét megítélni. A törvények alkotmányosságával kapcsolatos kétely esetén azonban az alkotmánybírósághoz kell fordulniuk[551]. Ezzel a cseh jogban a centralizált alkotmányossági felülvizsgálat mellé egy decentralizált nemzetközi jogi szempontú felülvizsgálat társul. Ez az alkotmányos szinten rögzített feladat elősegíti az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában foglaltak érvényesülését annyiban, amennyiben az uniós alapszerződésekbe ütköző cseh jogi aktus alkalmazásától el kell tekinteniük.

A törvényekkel szembeni elsőbbség tehát alkotmányos szinten biztosítva van, sőt, eléggé rendhagyó módon az alkotmány a bíróságok számára kifejezetten előírja ennek

[548] Šlosarčík (2004) 5-6.; Lenaerts–Van Nuffel (2005) 695.

[549] Az alkotmány 10. cikke. A cikk azonban nem biztosít elsőbbséget a nemzetközi egyezmények összességének, hanem csak azoknak, amelyeket a Parlament ratifikált. Ezek az alkotmány 49. cikke szerint a személyek jogait szabályozó, a szövetségkötést, békekötést érintő, a Csehország nemzetközi szervezetben való részvételére vonatkozó és az általános gazdasági jellegű szerződések.

[550] Šlosarčík (2007) 369. Az *Ústavní soud* is „Euro-módosításról" *(„euronovelou Ústavy")* beszél, amikor az alkotmány új 10/A. cikkét értelmezi, például a *cukorkvóta-ítéletben* (lásd alább).

[551] Az alkotmány 95. cikke. A cikk (1) bekezdése: „A bírót a döntés során a törvény és a jogrend részét képező nemzetközi egyezmény köti. A bíró jogosult más jogszabályok törvénnyel és nemzetközi egyezménnyel való összhangját megítélni."

az elvnek az alkalmazását. Az alkotmány feletti elsőbbség kérdésének megítélése a vonatkozó alkotmányos rendelkezések értelmezésén keresztül az alkotmánybíróságra marad, aki ennek a feladatnak eleget téve kimondta, hogy az alkotmány alapvető rendelkezéseinek sérelme esetén nem érvényesülhet az uniós jog elsőbbsége.

Az alkotmánybíróság *(Ústavní soud)* az 1992-ben elfogadott új alkotmánnyal jött létre, 1993 óta működik.[552] Hatáskörébe tartozik a köztársasági elnök vagy bizonyos számú parlamenti képviselő kezdeményezésére a jogszabályok utólagos absztrakt alkotmányossági felülvizsgálata, illetve a bíróságok által az előttük folyó eljárásban előterjesztett indítvány alapján a konkrét alkotmányossági felülvizsgálat. Eljárhat továbbá alkotmányjogi panasz alapján, azaz az állami szervek alapjogot sértő aktusainak felülvizsgálata során, illetve a helyi önkormányzati szervek által az állam önkormányzást sértő aktusaival szemben előterjesztett kérelem alapján. Parlamenti képviselők vagy a köztársasági elnök indítványára dönt a nemzetközi szerződések alkotmányosságáról a ratifikációt megelőzően.[553] A nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági felülvizsgálata az alkotmány 10/A. cikke alapján kötött szerződésekre vonatkozik, így nyilvánvalóan az EU-hoz történő csatlakozásról szóló szerződésre és az uniós alapszerződések későbbi módosításaira is. Az *Ústavní soud* ezen hatáskörének bevezetésére éppen az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó alkotmánymódosítással került sor, ugyanakkor az egyéb, hatáskör-átruházással nem járó nemzetközi egyezmények cseh törvényekkel való összeegyeztethetőségének vizsgálata az *Ústavní soud*-tól a rendes bíróságokhoz került át.[554]

2.1. Az uniós jog alkalmazása az uniós csatlakozást megelőzően

Az uniós csatlakozást megelőzően a tagjelölt országok és az Európai Közösség között kötött társulási megállapodások a tagjelölteket már a csatlakozás előtt ösztönözték a közösségi *acquis*-nak megfelelő jogalkotás bevezetésére. A jogharmonizáció eredményeként született jogi aktusok alkalmazása során Csehországban is felmerült az a kérdés, hogy a mögöttes közösségi jogot mennyiben kell figyelembe

[552] Ezt megelőzően Csehszlovákiában már működött alkotmánybíróság, amely Csehország és Szlovákia szétválásával megszűnt.
[553] Az alkotmány 87. cikke, illetve 95. cikk (2) bekezdése. Ezeken felül az *Ústavní soud*-nak a választások jogszerűségének biztosításával kapcsolatban is vannak hatáskörei.
[554] Šlosarčík (2004) 6-7. A szerző megjegyzi, hogy az *Ústavní soud* ettől függetlenül fenntartja magának a jogot a cseh törvények és az emberi jogokat biztosító nemzetközi egyezmények összhangjának vizsgálatára.

venni. Összességében azt mondhatjuk, hogy a cseh bíróságok már az uniós csatlakozást megelőzően rendszerint figyelembe vették a jogharmonizációt szolgáló nemzeti jog alkalmazása során a mögöttes közösségi jogot és a vonatkozó Európai Bírósági ítélkezési gyakorlatot, mégpedig a nemzeti jog közösségi jognak megfelelő értelmezésén keresztül.[555]

Egy, a cseh Fellebbviteli Bíróság *(Vrchní soud)* előtti eljárásban, ahol egy versenyhatósági határozat ellen azzal az indokkal fellebbezett az érintett, hogy a közösségi jogi rendelkezések Csehországban nem rendelkeznek kötelező erővel, a Fellebbviteli Bíróság kimondta: a közösségi versenyjogi rendelkezéseknek megfelelő cseh versenyjog alkalmazása során az Európai Bíróság gyakorlatának és a Bizottság versenyjogi határozatainak figyelembe vételére a közösségi jogharmonizáció miatt szükség van. Ezt az álláspontot az *Ústavní soud* is megerősítette, megállapítva, hogy az uniós alapszerződések a cseh alkotmányjoggal azonos értékeken és elveken nyugszanak, ennélfogva az európai intézmények európai versenyjoggal kapcsolatban adott értelmezéseit a megfelelő cseh versenyjogi rendelkezések értelmezése során is fel lehet használni.[556] Egyéb területeken azonban a közösségi jog közvetlen alkalmazása a rendes bíróságok elutasításával találkozott mint nem kötelező jog.[557]

A közösségi jog figyelembe vétele tehát nem csak a rendes bíróságok szintjén jelent meg. Az Európai Unióval való társulás nyomán az uniós jog az *Ústavní soud* számára is elkülönült a hagyományos értelemben vett külső, idegen jog kategóriájától. Az uniós tagság megvalósulásáig a közösségi jogot közvetlenül nem alkalmazhatta, az alkotmányértelmezés során azonban már ekkor figyelmet fordított a közösségi jogelvekre. Többször felhívta a közösségi jogot cseh jogi aktusok alkotmányosságáról való döntéseiben[558] – anélkül, hogy azt közvetlenül alkalmazandónak ismerte volna el. Amikor a tejtermelésre kvótákat előíró kormányrendelet alapjogokkal való összeegyeztethetőségéről döntött[559], azt is figyelembe vette, hogy a kvótarendszer bevezetésére a közösségi jogharmonizáció miatt van szükség. A rendelet és a cseh alkotmányban biztosított alapvető jogok összeegyeztethetőségét azonban nem önmagában ezzel indokolta. Az *Ústavní soud* a rendelet alkotmányosságát alátámasztó

[555] A vonatkozó gyakorlatot részletesebben lásd Kühn (2003).
[556] A *Škoda Auto* ügyében hozott ítéletek (Fellebbviteli Bíróság: *Škoda Auto,* 1996. november 14.; *Ústavní soud*: III. ÚS 31/97), csak cseh nyelven hozzáférhetőek, idézi Kühn (2005) 566-567.; Zemánek (2006) 258-259.
[557] Lásd esetekkel Kühn (2005) 568-570.
[558] Például az említett *Škoda Auto*-ügyben.
[559] Pl. ÚS 5/01 (2001)

érvek között arra is hivatkozott, hogy a kvóták alkalmazása az Európai Unióban is jogszerűen alkalmazott eszköz, amely a piacgazdaság elvével összeegyeztethető – így nincs ok azt a cseh Alkotmánnyal ellentétesnek tekinteni. Emellett azt is figyelembe vette, hogy A csatlakozást megelőző uniós jogalkalmazási gyakorlat összegzése lehet az ítélet alábbi tétele: *„…az elsődleges közösségi jog nem idegen jog az* Ústavní soud *számára, hanem – különösen az európai jog általános jogelveinek formájában – nagy mértékben jelen van a döntések meghozatalában."*[560] Az *Ústavní soud* számára az uniós jogelvek az európai jogi hagyományokkal összhangban álló ítélkezési gyakorlat kialakítását segítették elő.

2.2. Az Ústavní soud *álláspontja a közösségi jog elsőbbségével kapcsolatban*

Láthattuk, hogy az *Ústavní soud* a kezdetektől nyitott volt a közösségi jog alkalmazása felé, már az uniós csatlakozást megelőzően nagy jelentőséget tulajdonított Csehország uniós jogból fakadó kötelezettségeinek. Ez a pozitív viszonyulás ma is megfigyelhető, amely ugyanakkor nem jár együtt a cseh alkotmány közösségi jognak való teljes alávetésével.

Az *Ústavní soud* 2006 márciusában, a cukorkvóta-kiosztással kapcsolatos ügyben hozott ítélete tartalmazza a legfontosabb elvi megállapításokat a cseh jog és a közösségi jog közötti viszonyra vonatkozóan, így az elsőbbségi elv érvényesülési köre tekintetében is. E nagy jelentőségű ítéletet néhány héttel megelőzően azonban az *Ústavní soud* már nyilatkozott az elsőbbség elvéről egy olyan ügyben, ahol a megtámadott cseh törvény az eljárás folyamán módosult, így az ügy érdemében az *Ústavní soud* nem hozott ítéletet. A kérdést felterjesztő cseh bíróság az aranyrészvények birtoklását lehetővé tévő jogszabály alkotmányosságát és a részvényesek egyenlőségét előíró irányelvnek[561] való megfelelőségét kérdőjelezte meg. Az eljárás megszüntetését kimondó határozatában[562] az *Ústavní soud* elvi éllel rögzítette, hogy a rendes bíróságoknak és a közigazgatási szerveknek tiszteletben kell tartaniuk a közösségi jog elsőbbségét a cseh jogi aktusok felett, s ennek érdekében önállóan kell értékelniük a cseh jogi aktus közösségi jognak való megfelelését. Ennek eldöntése iránt adott esetben az Európai Bírósághoz kell fordulniuk előzetes döntésért, amely döntést (akár arról,

[560] Az ítélet VI. pontja.
[561] A Tanács 77/91/EGK irányelve.
[562] Pl. ÚS 19/04 (2006). Az ítéletnek nincs angol nyelvű fordítása, idézi Havelková (2007) 687-688.; Šlosarčík (2007) 376-377.; Bobek (2008) 1628-1629.

hogy odafordulnak, akár arról, hogy nem) az *Ústavní soud* nem fogja felülbírálni. Az *Ústavní soud* tehát nyilvánvalóvá tette, hogy a cseh jogi aktusok és a közösségi jog összeegyeztethetőségének vizsgálata nem tartozik kizárólagos hatáskörébe, sőt, azt a rendes bíróságoknak mint a közösségi jog bíráinak kell biztosítani az EB *Simmenthal* ítélete értelmében, s ütközés esetén a közösségi jognak kell elsőbbséget adniuk.

2.2.1. A *cukorkvóta-ítélet:* az uniós jog érvényesülési kereteinek meghatározása

Az aranyrészvény-ügyben még nem került sor a közösségi jog és a cseh jog összeegyeztethetőségének érdemi vizsgálatára – így az első ügy, amelyben az *Ústavní soud* ilyen vizsgálatot folytatott le, a cukorágazatbeli termelési kvótákra vonatkozó bizottsági rendelet[563] végrehajtására született cseh kormányrendeletek alkotmányossági felülvizsgálata volt[564]. Ezen ítélet indoklásában az *Ústavní soud* nagy jelentőségű megállapításokat tett a közösségi jog cseh jogrendszerben való érvényesülésének alapelveit érintően, amelyek az alapító tagállamok alkotmánybíróságai által kialakított gyakorlat fő tételeit visszhangozzák. Az ítéletben hozott érvelés az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatának széles körű ismeretéről tesz tanúbizonyságot, amely ítélkezési gyakorlatok főbb tételeit az *Ústavní soud* igyekszik magáévá is tenni. Az *Ústavní soud* számot vetett azzal, hogy a közösségi jog elsőbbségének kérdése, mindenekelőtt az alkotmány és különösen annak megváltoztathatatlan rendelkezései felett, központi kérdés a cseh állam uniós tagsága szempontjából. Ezért tisztázni kívánta álláspontját az uniós tagság alapelvei tekintetében, különösen a hatáskör-átruházás és az elsőbbség korlátaira vonatkozóan.

Az *Ústavní soud* előkérdésként vizsgálta, hogy az uniós tagsággal járó jogrendszeri változások mennyiben érintik alkotmányossági felülvizsgálati hatáskörét a közösségi jog végrehajtására született jogi rendelkezések tekintetében. Ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy a közösségi jogi aktusok felülvizsgálatára nem jogosult, az az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik. Mivel azonban a cseh alkotmányosság őre továbbra is az *Ústavní soud*, a közösségi jogon alapuló nemzeti jogi rendelkezések felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre nem szűnhet meg – annyiban azonban változik, hogy e felülvizsgálat során a közösségi jogi eredetet is figyelembe kell vennie, így a viszonyítási alapul szolgáló alkotmányos rendelkezéseket a közösségi jog és annak az

[563] A Bizottság 1609/2005/EK rendelete.
[564] Pl. ÚS 50/04 (2006).

Európai Bíróság által adott értelmezése fényében kell értelmeznie. Az *Ústavní soud* tehát Csehország uniós tagságának egyik következményét abban látja, hogy a cseh jogi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során tekintettel kell lennie arra, hogy az adott rendelkezés közösségi jogi eredetű-e, és ha igen, ennek kihatása van az alkotmány alkalmazására és értelmezésére. Kijelentette, hogy főszabály szerint az alkotmányértelmezésben tartani kívánja magát korábbi ítélkezési gyakorlatához, azonban az uniós jog révén a nemzeti jogrendszerben bekövetkező változások ahhoz is alapul szolgálnak, hogy adott esetben felülvizsgálja korábbi, a cseh uniós tagságot megelőzően kialakult ítélkezési gyakorlatát.[565] Leszögezte: *„A Cseh Köztársaság EU-csatlakozása eredményeként a cseh jogrendszerben alapvető változás következett be, mivel a csatlakozás pillanatában a Cseh Köztársaság átvette nemzeti jogába az európai jog egészét. Ekkor kétségtelenül olyan elmozdulás történt az alkotmány alatti jogi normák alkotta jogi környezetben, amely szükségszerűen kihat a létező teljes, az alkotmányos elveket is magában foglaló jogrendszer vizsgálatára, természetesen azzal a feltétellel, hogy a nemzeti jogi környezetre kiható tényezők önmagukban nem ellentétesek a demokratikus jogállamiság elvével, vagy hogy ezen tényezők értelmezése nem veszélyezteti a demokratikus jogállamot.”*[566]

A demokratikus jogállamiság[567] a cseh alkotmány egyetlen olyan rendelkezése, amelyet nem lehet módosítani.[568] Az *Ústavní soud* értelmezése szerint ez az az elv, amely az Európai Unióban való cseh részvétel egyetlen korlátját képezi, amelyre az uniós tagság nyomán bekövetkező jogi változások nem hathatnak ki. Ezt az elvet nem sértheti az Unióra átruházott hatáskörök gyakorlása, és az uniós joggal összhangban történő alkotmányértelmezés sem mehet el odáig, hogy lerontsa a demokratikus jogállamiság alapvető elemeit. Ezek a korlátok a fentebb vizsgált alkotmánybírósági gyakorlatokból köszönnek vissza, és maga az *Ústavní soud* is hivatkozik európai alkotmánybírósági ítéletekre. Az ítéletben valójában két korlátról van szó: a demokrácia és a jogállamiság elveiről, amelyek a német *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatában is

[565] Ebben a konkrét esetben ez a kvótakiosztás alapelveinek meghatározására vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot érinti.
[566] Az ítélet VI. B. pontja.
[567] Az angol fordításban *„democratic law-based state”*.
[568] Az alkotmány 9. cikk (2) és (3) bekezdése: „A demokratikus jogállam lényeges elemei nem változtathatóak meg. Jogi normák értelmezésével nem lehet jogszerűvé tenni a demokratikus állam alapjainak megszüntetését vagy veszélyeztetését.”

egymástól elkülönülten jelentek meg.[569] Az *Ústavní soud* nem pontosította, hogy ezen elvek tiszteletben tartása milyen konkrét korlátokat jelent, nem kétséges azonban, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása feltételezi például az alapjogok védelmét. Ezzel kapcsolatban leszögezte, hogy az alapjogok jelenlegi védelmi szintje a Közösségben nem alacsonyabb, mint a cseh alkotmány és az *Ústavní soud* által biztosított védelmi szint.[570] *Expressis verbis* nem zárta ki azt az elvi lehetőséget, hogy a védelmi szint a jövőben lecsökkenhet, a megfogalmazásból azonban arra következtethetünk, hogy ezzel a lehetőséggel gyakorlatilag nem számol.

Az ítélet értelmében azonban nem csak az *Ústavní soud* jogértelmezési tevékenységének képezi korlátját a demokratikus jogállamiság elve. Az *Ústavní soud* a tagállamoknak biztosított diszkrecionális jogkörre hivatkozva (egyetlen kivétellel) hatályban hagyta a megtámadott kormányrendeletek előírásait, mert azokat a hivatkozott alkotmányos rendelkezések és a vonatkozó Európai Bírósági gyakorlat fényében nem találta alkotmányellenesnek. Az egyetlen megsemmisített rendelkezés az volt, amely az alapul szolgáló Bizottsági rendelet egyik cikkét átemelte egy kormányrendeletbe. Az *Ústavní soud* úgy foglalt állást, hogy a cseh kormány a közvetlen alkalmazást kívánó közösségi rendelet cikkének a nemzeti jogba való puszta átemelésével figyelmen kívül hagyta az uniós tagsághoz kapcsolódó hatáskör-átruházást, ezért túllépte az uniós tagság nyomán módosult hatáskörét. Ezen a ponton értelmezte az *Ústavní soud* az slkotmány 10/A. cikkét és a nemzeti hatáskörök átruházásának kereteit. Megállapította, hogy az uniós csatlakozással az alkotmány 10/A. cikke alapján a cseh állami szervek egyes hatásköröket átadtak az EU-nak, így ezeket a hatásköröket ettől a pillanattól kezdve az uniós intézmények gyakorolják, és a cseh állami szervek hatáskörei ennyiben lecsökkentek.

Az *Ústavní soud* azonban sietett leszögezni, hogy a hatáskör-átadás feltételesen történt, mivel a szuverenitás és az abból eredő hatáskörök eredeti birtokosa továbbra is a cseh állam. Az uniós csatlakozás nem szüntette meg az önálló cseh államiságot és a nemzeti szuverenitást. Az uniós hatáskörgyakorlás két oldalról lehatárolt: egyrészt összeegyeztethetőnek kell lennie a cseh állami szuverenitás alapelveivel, másrészt nem veszélyeztetheti a demokratikus jogállamiság lényegét. A demokratikus jogállamiság

[569] A német alkotmányos alapjogok közösségi jogi aktusokkal szembeni védelme volt a *„Solange”*-ítéletek központi kérdése, míg a demokrácia mint elvi korlát a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatával kapcsolatos ítéletben jelent meg. Lásd az előző fejezet 1. pontjában.

[570] Az *Ústavní soud* még a közösségi szintű alapjogi védelem fejlődési folyamatára is kitér, illetve az ezzel párhuzamosan változó német alkotmánybírósági gyakorlatra *(„Solange I”* és *„Solange II”),* ezzel is alátámasztva, hogy mára a védelem elérte a megfelelő szintet.

elve tehát nem csak az *Ústavní soud* jogértelmezési tevékenységének képezi korlátját, hanem az uniós hatáskörök gyakorlásának is. Az *Ústavní soud* olyan értelmezést tulajdonít az alkotmány 10/A. cikkének, amely szerint az nem ad felhatalmazást egy európai szuperállam tagállamává válásra, illetve nem jelentheti az alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezésének (a demokratikus jogállamnak) a burkolt módosítását. Ha az Európai Unió fejlődése olyan szintre jutna el, hogy ezek a korlátok sérülnek, akkor az uniós tagság alkotmányellenessé válik – ennek megállapítása pedig az *Ústavní soud* hatáskörébe tartozik: *„Ha a hatáskör-átruházás ezen feltételei közül valamelyik a jövőben nem teljesül (…), szükségessé fog válni, hogy a cseh állami szervek újra visszavegyék ezeket a hatásköröket; ilyen esetben az alkotmány védelme az alkotmánybíróság feladata."*[571] Ebben a konkrét esetben azonban a korlátok átlépésére az *Ústavní soud* vizsgálata szerint nem került sor, így a cseh kormánynak nem volt indoka visszavenni az EU-nak átadott hatáskört a cukorágazat szóban forgó kérdéseinek rendezésére – így, mivel az általa alkotott rendeletbe beemelte egy közvetlenül alkalmazandó közösségi rendelet rendelkezését[572], túllépte hatáskörét.[573]

Az ítélet elvi éllel rögzítette, hogy az Európai Bíróság esetjoga értelmében a közösségi jognak „alkalmazási elsőbbsége" van a tagállami jog felett, és *„amennyiben egy adott területet csak az uniós jog szabályoz, annak azon a területen elsőbbsége van, és a nemzeti jog alapján azt nem lehet megkérdőjelezni még alkotmányos szinten sem."*[574] Ebben az esetben éppen ilyen kizárólagos hatáskörről volt szó (a közös piac szervezéséről a cukorágazatban), ami azonban nem jelenti azt, hogy a Közösség egyes konkrét kérdések szabályozását ne hagyhatná a tagállamok diszkrecionális jogkörében. Ilyen esetben azonban, amikor a tagállam jogot alkot ezen konkrét kérdésekre vonatkozóan, a közösségi jog általános elveit, különösen az alapvető jogok védelmét figyelembe kell vennie. Ezek az alapelvek tehát korlátozzák a tagállamok diszkrecionális jogkörét – csakúgy, mint a nemzeti alkotmányjog, amellyel szintén nem lehet ellentétes a közösségi jog végrehajtására alkotott jogi aktus. Az *Ústavní soud* a konkrét ügyben a támadott kormányrendeleti cikkek számos alkotmányos

[571] Az ítélet VI. B. pontja.
[572] Az *Ústavní soud* ennek alátámasztására az Európai Bíróság vonatkozó esetjogára is hivatkozott: C-93/71, Orsolina Leonesio (1972); C-39/72, Bizottság v. Olaszország (1973); C-34/73, Variola (1973). Megjegyzem, a C-93/71. számú ítélet valójában nem a rendeletek átültetésének tilalmával kapcsolatos.
[573] Az ítélet értelmében a cseh kormány a rendelkezés meghozatalával az alkotmány 78. cikkét (a kormány rendeletalkotási jogáról) a 10/A. cikkel és az 1. cikk (2) bekezdésével (a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartásának kötelezettsége) együtt olvasva sértette meg.
[574] Az ítélet VI. A. pontja.

rendelkezéssel[575] való összeegyeztethetőségét vizsgálta, minden esetben részletesen kitérve az Európai Bíróság vonatkozó gyakorlatára, és nem állapított meg ütközést ezen alkotmányos rendelkezések tekintetében.

Az *Ústavní soud* az ítéletben konkrétan hivatkozott az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára az elsőbbség és a közvetlen hatály vonatkozásában (bár erre nem is lett volna feltétlenül szükség a konkrét ügyben, hiszen közvetlenül nem merült fel ütközés a cseh rendelet és a közösségi jog között), megállapítva, hogy ezek az elvek magából a közösségi jogból következnek, ahogyan azokat az Európai Bíróság a *Van Gend en Loos* és *Costa* ítéletekben rögzítette. Elismerte, hogy a közösségi jog a nemzetközi joggal szemben maga határozza meg, hogy a tagállamok jogrendszerében milyen hatást fejt ki, amely hatások meghatározására a tagállamoknak nincs hatáskörük. Annak a lehetőségét, hogy a közösségi jog ezeket a hatásokat kifejthesse a cseh jogrendszerben, az alkotmány 10/A. cikke teremti meg, amely *„a hatáskörök átruházásának normatív alapja, ugyanakkor ez az az alkotmányos rendelkezés, amely megnyitja a nemzeti jogrendszert a közösségi jog érvényesülése előtt*[576]*, beleértve a közösségi jog cseh jogrendszerben kifejtett hatásaira vonatkozó szabályok érvényesülését is.”*[577] Az Európai Bíróság elsőbbséggel kapcsolatos álláspontjával azonban az *Ústavní soud* szembeállította több tagállam alkotmánybíróságának gyakorlatát[578], amelyek értelmében azok nem tulajdonítanak abszolút elsőbbséget a közösségi jognak, elsősorban a jogállamiság és az alapjogok védelme érdekében. A közösségi jog elsőbbsége korlátozásának lehetőségét támasztotta alá azzal is, hogy az ilyen gyakorlatot a tagállamok évtizedek során alakították ki és szilárdították meg, s ma már az uniós tagállamként való létezés elfogadott elemei ezek a korlátok. Ezért is bátorkodhatott az *Ústavní soud* hasonló korlátot körülhatárolni a cseh alkotmányban, amely korlát nem az alkotmány egésze, csak annak megváltoztathatatlan „kemény magja”: a demokratikus jogállamiság. Az elsőbbség korlátaival kapcsolatban az *Ústavní soud* nem rögzítette *expressis verbis* a demokratikus jogállamiság jelentette korlátozást, pusztán megállapította, hogy az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok álláspontja eltér – annak

[575] A felülvizsgálat alapja az arányosság elve, a jogos várakozások elve, a jogbiztonság, a visszaható hatály tilalma, a diszkrimináció tilalma, a vállalkozás szabadsága és a tulajdon védelme volt.

[576] A nemzeti jogrendszer nemzeti alkotmány általi megnyitása a közösségi jogrend előtt szintén a *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatából ismert koncepció (*„Solange II”* ítélet).

[577] Az ítélet VI. B. pontja. Ezen tételt az *Ústavní soud* cseh jogtudósok munkáiból vette át, amely munkákra konkrétan hivatkozik is az ítélet.

[578] Az *Ústavní soud* konkrétan megjelölte az olasz alkotmánybíróság *(Frontini, Fragd),* a német alkotmánybíróság *(„Solange II”, Maastricht),* az ír Legfelső Bíróság (*Grogan* [1989]; *Attorney General* v. *X* [1992]) és a dán Legfelső Bíróság (I-361/1997, *Carlsen* [1998]) ítéleteit.

kinyilatkoztatásával azonban, hogy a demokratikus jogállamiság elvét sértő uniós aktust a jövőben *ultra vires* aktusnak kívánja tekinteni, lényegében mégis az elsőbbség érvényesülésének korlátozásáról tett megállapítást.

Ebben az ügyben az *Ústavní soud* még azt a kérdést is felvetette, hogy felmerül-e az előzetes döntéskérés lehetősége – amely kérdésről az alkotmánybíróságok általában hallgatnak. Ezzel kapcsolatban is felhozott eltérő alkotmánybírósági gyakorlatokat: az olasz alkotmánybíróságét, amely elutasítja az előzetes döntéskérés lehetőségét,[579] illetve az osztrák és a belga alkotmánybíróságokét, amelyek elfogadják azt. Az *Ústavní soud* az előzetes döntéskérés lehetőségével kapcsolatban nem foglalt egyértelműen állást: úgy fogalmazott, hogy az egyes konkrét esetekben külön vizsgálni kell majd, hogy fennáll-e az előzetes döntéskérés kötelezettsége. Nem mondta ki tehát azt, hogy az EK-Szerződés 234. cikke értelmében ne lenne bíróságnak tekinthető, sem azt, hogy az absztrakt normakontroll keretében nem fordulhat az EB-hez. Ehelyett a konkrét ügyben az Európai Bíróság esetjogára hivatkozva azt állapította meg, hogy az agrárpiaci kvóták kiosztása tekintetében az Európai Bíróságnak megszilárdult ítélkezési gyakorlata van, így a nemzeti jog közösségi jog fényében történő értelmezése az EB véleményének kikérése nélkül is elvégezhető. Nem zárta ki azonban egyértelműen azt a lehetőséget, hogy a jövőben előzetes döntést kérjen[580], amit az Európai Bírósággal szemben tanúsított tisztelet és bizalom jeleként értékelhetünk.

A *cukorkvóta-ítélet* mélyreható elemzése alapján *Sadurski* azt a következtetést vonja le, hogy az *Ústavní soud* nem kíván teret engedni az uniós jog korlátlan terjeszkedésének, és fenntartja hatáskörét a közösségi aktusok *ultra vires* jellegének megítélésére – ugyanakkor a gyakorlatban „jó európai polgárként" arra inti a cseh kormányt, hogy tisztelje az uniós jogból eredő kötelezettségeket.[581] Az ítéletből tükröződő viszonyulás az elsőbbség elvéhez számos elemében egybecseng a *Bundesverfassungsgericht* által hosszú évtizedek alatt kialakított álláspontal[582]: a hatáskör-átruházás korlátja a jogállamiság és a demokrácia, amelynek ellenőrzése végső

[579] Az előző fejezet 3. pontjában jeleztem, hogy 2008-ban a *Corte costituzionale* úgynevezett közvetlen eljárásban, az állam és egy régió közötti hatásköri vitában előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól. Ez azonban speciális helyzet; egyéb eljárásokban a *Corte costituzionale* továbbra is elutasítja az előzetes döntéskérés lehetőségét.

[580] *Komárek* hivatkozik egy 2006 januárjában (tehát a *cukorkvóta-ítélet* előtt két hónappal) hozott, angolul nem hozzáférhető ítéletre, amelyet úgy is lehet értelmezni, hogy az *Ústavní soud* nem tekinti magát az EK-Szerződés 234. cikke szerinti bíróságnak. Ezt az ítéletet azonban nem a teljes ülés hozta. Komárek (2007) 27.

[581] Sadurski (2008) 9.

[582] Maga az ítélet is a *Bundesverfassungsgericht* ítéletire hivatkozik a legnagyobb számban.

soron az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik; a közösségi jogi alapjogvédelmi szint jelenleg megfelelő; az alkotmány Európa-klauzulája nyitja meg a nemzeti jogrendszert az uniós jog érvényesülése előtt; az uniós tagság nem érinti a nemzeti szuverenitás teljességét; az alkotmánybíróságnak hatásköre van a közösségi jog végrehajtására született cseh jogi aktusok felülvizsgálatára. Összességében mégis azt mondhatjuk, hogy bár a *cukorkvóta-ítélet* bizonyos elvi korlátokat fogalmaz meg a közösségi jog elsőbbségével szemben, mégis kedvező körülményeket teremt a közösségi jog érvényesülése számára az alábbi lehetőségeken keresztül: elsőbbség akár alkotmányos rendelkezésekkel szemben is (kivéve a demokratikus jogállam alapvető elveit); közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság a közösségi jog autonómiája alapján; a közösségi alapjogvédelmi szint elfogadása; az Uniónak átadott hatáskörök tiszteletben tartása; a közösségi jog messzemenő figyelembe vétele a cseh jog (akár az alkotmány) értelmezése során; az előzetes döntéskérés lehetőségének fenntartása.

Észrevehetjük azt is, hogy az *Ústavní soud* ebben az ítéletben nem foglalt egyértelműen állást arra vonatkozóan, hogy az elsőbbség cseh Alkotmánnyal szembeni érvényesülését elfogadhatónak tartja-e vagy sem, amelyet *Komárek* az ítélet egyik nagy gyengeségének tart, s amelyet az *Ústavní soud* kiforratlan álláspontjának jeleként értékel.[583] Véleményem szerint azonban az ítélet megállapításaiból arra lehet következtetni, hogy az elsőbbség alkotmánnyal szembeni érvényesülését az *Ústavní soud* csak a demokratikus jogállamiság sérelme esetén nem ismeri el.

2.2.2. További törekvések a közösségi jog érvényesülésének biztosítására

A *cukorkvóta-ítéletben* az *Ústavní soud* a cseh alkotmány rendelkezéseivel összhangban álló találta egy közösségi rendeletet végrehajtó cseh jogszabályi rendelkezéseket. Az ítéletben kifejezésre juttatta azt, hogy a közösségi jog végrehajtására született cseh jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára fenntartja hatáskörét – a felülvizsgálat lefolytatása során azonban tekintettel van arra, hogy a vizsgált aktus alapja a közösségi jogban rejlik. Ezt a közösségi jog relatív elsőbbségén alapuló álláspontot későbbi ítéletek kiegészítették az alkotmány közösségi joggal összhangban történő értelmezésének bevezetésével.

Az összhangban értelmezés eszközének alkalmazása tette lehetővé az *Ústavní soud* számára, hogy hatályban hagyja az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat

[583] Komárek (2007) 13-14.

átültetésére szolgáló nemzeti jogi rendelkezést. Az *Ústavní soud* előtt a kerethatározat átültetése céljából a Büntető Törvénykönyvbe és a Büntetőeljárási Törvénybe beemelt rendelkezések alkotmányossága azon az alapon kérdőjeleződött meg, hogy ellentétesek azzal az alkotmányi rendelkezéssel, miszerint a cseh állampolgárokat nem lehet hazájuk elhagyására kényszeríteni.[584]

Ítéletében az *Ústavní soud* megerősítette és pontosította több, a *cukorkvóta-ítéletben* tett megállapítását. Ismételten rögzítette azt az elvi jelentőségű tételt, miszerint az Európai Unióban érvényesülő alapjogvédelmi szint jelenleg nem alacsonyabb, mint a cseh alkotmány által biztosított szint. Megismételte, hogy a cseh alkotmányosság őreként felülvizsgálati hatásköre kiterjed a közösségi jogot az alkotmány 10/A. cikke alapján végrehajtó nemzeti jogra. Az elsőbbség elvével kapcsolatban a *cukorkvóta-ítéletben* megfogalmazottakat pontosítva rögzítette, hogy abban az ítéletben *„az alkotmánybíróság elutasította az Európai Bíróság álláspontjának elismerését annyiban, amennyiben az a közösségi jognak abszolút elsőbbséget biztosít."*[585] Megerősítette az európai uniós hatáskörgyakorlással szemben ott rögzített elvi korlátokat, rögzítve ugyanakkor, hogy ezen korlátoknak az átlépése (vagyis a nemzeti szuverenitás vagy a demokratikus jogállamiság sérelme az EU fellépésén keresztül) „nagyon valószínűtlen". Hozzátette azonban azt is, hogy fenntartja hatáskörét a másodlagos közösségi jogi aktusok közvetlen alkotmányossági felülvizsgálatára abban az esetben, ha – legyen ez bármilyen valószínűtlen – az Európai Unió mégis ezen korlátok átlépésével gyakorolná hatásköreit.[586] Az *Ústavní soud* tehát elvi szinten fenntartja a másodlagos közösségi jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét, a gyakorlatban azonban nem kívánja gyakorolni.

Az *Ústavní soud* a III. pillérben elfogadott jogi aktusok természetével kapcsolatosan is kifejtette álláspontját. Rögzítette, hogy ezek a jogi aktusok nem a klasszikus értelemben vett közösségi jog részei, és nincs közvetlen hatályuk. Arra a kérdésre azonban, hogy elsőbbségük van-e a nemzeti joggal szemben, nem adott határozott választ. Úgy érvelt, hogy még az Európai Bíróság sem foglalt állást arról, hogy a III. pillérben alkotott jogi aktusok milyen jogi hatást fejtenek ki a tagállami jogrendszerekben, így ebben a kérdésben az Európai Bírósághoz kellene fordulni. Az

[584] Az alkotmány részét képező Alapvető jogok és szabadságok Chartájának 14. cikk (4) bekezdése. Ezen túl felmerült még a *nullum crimen sine poena* elv sérelme is.
[585] Az ítélet 53. pontja.
[586] Ez a hatáskör-fenntartás a *Bundesverfassungsgericht „Solange II"* ítéletében kifejtett hasonló állásponttal mutat párhuzamot.

Ústavní soud tehát ebben az ügyben sem zárta ki annak a lehetőségét, hogy ő maga jogosult vagy akár köteles lehet az Európai Bírósághoz fordulni – a konkrét ügyben azonban úgy értékelte, hogy az Európai Bíróság bevonása nem szükséges[587], mivel az ügy eldönthető a III. pilléres jogi aktusok elsőbbségéről való döntés nélkül is, méghozzá a támadott törvényi rendelkezések uniós joggal összhangban történő értelmezésén keresztül.[588] A III. pillérben alkotott jogi aktusok elsőbbségének kifejezett elismerése nélkül az *Ústavní soud* elfogadta az Európai Bíróság *Pupino* ítéletben[589] kifejtett álláspontját ezen aktusok közvetett hatályára vonatkozóan. Az alkotmány 1. cikk (2) bekezdését (miszerint Csehország teljesíti nemzetközi jogi kötelezettségeit) az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt „hűség-klauzulával" együtt olvasva megállapította, hogy azokból *„alkotmányos kötelezettség származik a lehetőségekhez mérten a nemzeti jogi rendelkezések európai integrációs folyamatnak és az európai és tagállami szervek közötti együttműködésnek megfelelő értelmezésére, amely kötelezettség az alkotmány összhangban értelmezésére is fennáll."*[590] Az uniós jognak megfelelő értelmezés azonban nem vezethet semmilyen alkotmányos rendelkezés önkényes megváltoztathatásához – az alkotmányozó viszont dönthet úgy, hogy ha az uniós jognak megfelelő értelmezésre csak az alkotmány sérelmével lenne lehetőség, módosítja az alkotmányt. Az uniós jog a nemzeti joggal összhangban történő értelmezésen keresztül tehát nem vezethet az alkotmány lerontásához – és nem csak a demokratikus jogállamiságot biztosító „kemény mag", hanem egyéb rendelkezések lerontásához sem.

Az *Ústavní soud* figyelembe vette a kerethatározat célját egyrészt az alkotmány értelmezése során, másrészt a kerethatározatnak nem megfelelő törvényi rendelkezés értelmezése során is, így végeredményben nem kellett alkotmányellenességet megállapítania. Az uniós joggal összhangban történő értelmezés eszközén keresztül módot talált arra, hogy biztosítsa Csehország uniós tagságból fakadó kötelezettségeinek teljesítését, és a nemzeti alkotmány se szenvedjen sérelmet.

---

[587] Az előzetes döntéskérés mellőzését az ítélet azzal is indokolta, hogy a belga alkotmánybíróság előterjesztése nyomán már folyamatban volt egy eljárás az Európai Bíróság előtt a kerethatározat érvényességéről. Ez az előterjesztés azonban nem kérte az Európai Bíróság állásfoglalását a III. pilléres joganyag elsőbbségéről.

[588] *Šlosarčík* az ítélet kritikájában éppen azt hozza fel, hogy ezzel az érveléssel az *Ústavní soud* elkerülte a határozott állásfoglalást arról, hogy a III. pillérben megvalósuló együttműködést elsősorban nemzetközi jellegűnek tekinti, vagy a közösségi joggal kapcsolatban megvalósuló hatáskör-átruházás alapján ítéli-e meg. Šlosarčík (2007) 375.

[589] C-105/03, Pupino (2005)

[590] Az ítélet 81. pontja. Az *Ústavní soud* ezen a ponton hivatkozik a lengyel alkotmánybíróság hasonló megállapítást tartalmazó ítéletére [K 15/04. (2004), lásd e fejezet 1. pontjában].

A közösségi jog lehetőség szerinti teljes és hatékony érvényesítésére irányuló szándék vezette az *Ústavní soud*-ot egy másik, közvetve a közösségi jog és a cseh alkotmány közötti konfliktusból eredő ügyben is, ahol a faji megkülönböztetéstől mentes egyenlő bánásmód alkalmazásáról szóló irányelvet[591] átültető törvényi rendelkezés (a cseh Polgári Perrendtartás egyik rendelkezése) alkotmányossága kérdőjeleződött meg.[592] A vitatott rendelkezés az irányelvnek megfelelően előírta, hogy amennyiben egy személyt akár faji alapon diszkrimináció ér, a bíróság előtt az ellenérdekű félnek kell bizonyítania, hogy nem történt hátrányos megkülönböztetés. Egy cseh bíróság az előtte folyó eljárásban megkérdőjelezte a rendelkezés alkotmányosságát a peres felek egyenlőségének elvére tekintettel[593], mivel a bizonyítási teher átszállása hátrányosabb helyzetbe hozza az alperest, mint a felperest, így az diszkriminatív. A bíró a kérdés eldöntése végett az *Ústavní soud*-hoz fordult, aki az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezési gyakorlatát is figyelembe véve értelmezte a törvény előtti egyenlőség elvét, és megállapította, hogy a támadott törvényi előírás akkor van összhangban ezzel az alapjoggal, ha a bizonyítási teher abban az esetben száll át az alperesre, amikor a felperes által előterjesztett bizonyítékok alapján megalapozottan feltételezhető a hátrányos megkülönböztetés megtörténte.

Az ítélet konklúziója az volt, hogy a törvényi rendelkezést az alkotmányos elv ezen ítéletben kifejtett értelmezése szerint, megszorítóan kell értelmezni. Az *Ústavní soud* azt is rögzítette azonban, hogy *„a vitatott rendelkezést a Cseh Köztársaság mint az Európai Unió tagállama azon kötelezettsége alapján* [fogadták el], *miszerint a vonatkozó európai irányelvekből eredő kötelezettségeinek eleget kell tennie,”*[594] és a rendelkezés irányelvi alapját több szempontból is figyelembe vette. Egyrészt annak megállapításához, hogy az alapjog korlátozása jogszerű-e, az irányelv célját vette figyelembe, tekintettel az Európai Bíróság értelmezésére is. Másrészt, megállapította, hogy az irányelv ad annyi mozgásteret a tagállamok számára, hogy az átültető jogszabály megalkotása során az *Ústavní soud* által rögzített megszorításokat figyelembe vegyék. Ezzel az értelmezéssel elkerülhetővé vált egy

[591] A Tanács 2000/43/EK irányelve
[592] Pl. ÚS 37/04 (2006)
[593] Az alkotmány 96. cikk (1) bekezdése.
[594] Az ítélet 71. pontja. Az *Ústavní soud* hozzátette, hogy alkotmányos szinten ez a kötelezettség az alkotmány 1. cikk (2) bekezdéséből vezethető le, miszerint „A Cseh Köztársaság tiszteletben tartja nemzetközi jogi kötelezettségeit.”

olyan törvényi rendelkezés megsemmisítése, amely egy közösségi irányelv átültetésére született – s így Csehország nem állt elő közösségi joggal ellentétes jogi helyzet.

A kettős büntethetőség feltételének korlátozásával kapcsolatban az *Ústavní soud* a kerethatározat alkotmányosságát (közvetve) vizsgáló alkotmánybíróságok közül egyedüliként hivatkozott az Európai Bíróság ítéletére a *Gözütok és Brügge* ügyben[595], ahol az EB rögzítette, hogy a tagállamoknak kölcsönös bizalommal kell viseltetniük egymás büntető igazságszolgáltatási rendszerei iránt, és el kell fogadniuk a többi tagállamban hatályos büntetőjog alkalmazását, még akkor is, ha saját nemzeti joguk alkalmazása eltérő eredményre vezetne. A tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvére való kifejezett hivatkozás is alátámasztja, hogy az *Ústavní soud* a tagállami alkotmánybíróságok nagy részéhez képest jóval nagyobb hangsúlyt fektet az európai integráció egyik alapvető építőkövére: a tagállamok közötti együttműködésre.

2.2.3. A Lisszaboni Szerződés alkotmányossági felülvizsgálata

Az *Ústavní soud* 2008 decemberében tett újra nagy jelentőségű megállapításokat az uniós jogot érintő alapvető kérdésekben a Lisszaboni Szerződés ratifikációját megelőző alkotmányossági felülvizsgálat[596] során. Megjegyzem, *Václav Klaus* köztársasági elnök már az Alkotmányos Szerződéssel (ASZ) kapcsolatban jelezte, hogy kezdeményezni fog hasonló felülvizsgálatot, az ASZ-t elutasító francia és holland népszavazásokra tekintettel azonban erre nem került sor.[597] A Lisszaboni Szerződés felülvizsgálatát végül nem ő, hanem a Szenátus (a Parlament egyik kamarája) kezdeményezte, bár a köztársasági elnök is csatlakozott az indítványhoz.[598] A képviselők indítványukban arra hivatkoztak, hogy a Lisszaboni Szerződés alapvető változást hoz a Cseh Köztársaság államiságának és alkotmányos rendszerének alapvető elemeiben, azaz számos rendelkezése (például az Alapjogi Charta, a hatáskörök körülhatárolása) nem egyeztethető össze a jogállamisággal és a demokratikus, szuverén államisággal.

Az ítélet végkövetkeztetése az volt, hogy a Lisszaboni Szerződés nem ellentétes a cseh alkotmánnyal, összességében azért, mert nem változtatja meg az európai integráció alapvető koncepcióját, és nem változtat az Unió nemzetközi jogi jellegén. Az ítélet

[595] C-187/01, C-385/01, Gözütok és Brügge (2003)
[596] Pl. ÚS 19/08 (2008)
[597] Šlosarčík (2007) 378.
[598] A Lisszaboni Szerződés alkotmányossági felülvizsgálata volt az első alkalom, amikor az *Ústavní soud* nemzetközi szerződés előzetes kontrollját végezhette el.

egészét áthatja az Alkotmány 10/A. cikke alapján az Uniónak átadott hatáskörök korlátozott és felülvizsgálható jellegének hangsúlyozása. Az *Ústavní soud* megállapítása szerint az alkotmánnyal ellentétes lenne, ha az Unió a Szerződéssel a hatáskörök meghatározására jogosító hatáskörre *(Kompetenz-Kompetenzre)* tenne szert, ez azonban nem következik be, mivel az Unió továbbra is csak a tagállamok által átadott hatáskörök alapján járhat el, az alapszerződéseket ezután is csak minden tagállam egyetértésével lehet módosítani, és rendelkezésre áll az Unióból való kilépés lehetősége is. Így a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is a tagállamok maradnak „a Szerződések urai", akik maguk határoznak az Uniónak történő hatáskör-átadásról. A Szerződéssel nem jön létre föderális állam vagy más olyan szervezet, amely minden tekintetben a tagállamok felett áll. Az *Ústavní soud* alaptételként rögzítette, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után nem üresedik ki „a cseh alkotmányos rend felsőségi pozíciója".

Az *Ústavní soud* az alkotmány 10/A. cikkének értelmezése során megállapította, hogy e cikk csak egyes állami hatáskörök nemzetközi szervezetre történő átruházását teszi lehetővé, mert a hatáskör-átadás abszolút korlátját jelenti a szuverén, demokratikus jogállamiság sérthetetlensége. Az alkotmány 1. cikk (1) bekezdése[599] és a 10/A. cikk együttes olvasata megengedhetetlenné teszi az olyan hatáskör-átruházást, amely a Cseh Köztársaságot megfosztja szuverén államiságától – ennek a korlátnak az érvényesítése azonban főszabály szerint a jogalkotó diszkrecionális jogkörébe tartozik, és csak akkor lesz az *Ústavní soud* feladata, ha a jogalkotó nyilvánvalóan túllépi e jogkörét és ezzel megsérti a demokratikus jogállamiságot.

Mindezzel együtt az *Ústavní soud* azt is rögzítette, hogy általánosságban elismeri az uniós intézmények hatáskörét arra vonatkozóan, hogy megállapítsák a tagállamok által az Uniónak átadott hatáskörök gyakorlásának terjedelmét. Ezt a kijelentést azzal indokolta, hogy a nemzeti szuverenitás koncepciója mára elvesztette abszolút jellegét, és a szuverén állam által önként, előzetesen egyeztetett módon átadott és gyakorolt hatáskörök nem gyengítik az állami szuverenitást, hanem inkább erősítik azt a szupranacionális szervezeten keresztül történő közös fellépés révén. A nemzeti szuverenitás modern, előremutató felfogásából eredő megállapítások pozitív kicsengését azonban nagyban lerontja, hogy az *Ústavní soud* hozzátette: amennyiben a jövőben úgy látja, hogy a hatáskörök uniós szintű felülvizsgálata nem működik megfelelően, eltérhet

[599] A bekezdés szövege: „A Cseh Köztársaság szuverén, egységes és demokratikus jogállam, amely az emberi és állampolgári jogok és szabadságok tiszteletben tartásán alapul."

fenti álláspontjától. *„Mi több, az alkotmánybíróság, jóllehet csak egészen kivételes esetben, felülvizsgálhatja, hogy egy uniós szerv által elfogadott jogi aktus túllép-e a Cseh Köztársaság által az alkotmány 10/A. cikke alapján az Európai Uniónak átadott hatáskörök terjedelmén."*[600] E tétel alátámasztására hivatkozott a *Bundesverfassungsgericht* azon döntéseire[601], amelyek értelmében az alapjogvédelmi szint fenntartása érdekében az alkotmánybíróság hatásköre fennmarad a közösségi jogi aktusok felülvizsgálatára – az *Ústavní soud* azonban analógiát alkalmazva ezt a megoldást a hatáskörök terjedelmének felülvizsgálatára állapította meg. Az analógiát folytatva azonban azt is rögzítette, hogy ez a felülvizsgálat „inkább figyelmeztetés, amelyet a gyakorlatban nem szükséges alkalmazni." A (hatáskörök terjedelmére vonatkozó) felülvizsgálati hatáskör meghatározása tehát az *Ústavní soud* számára is elvi fenntartást jelent, amelynek gyakorlásától tartózkodni kíván a jövőben.

Mindezek mellett megerősítést nyert a cseh alkotmányjogi rendelkezések „eurokonform" értelmezésének alapelve is, azzal a megszorítással, hogy amennyiben egyértelmű ütközés áll fenn az alkotmány, és különösen annak kemény magja (a demokratikus jogállamiság) és az uniós jog között, amelyet az összhangban értelmezés eszközével nem lehet feloldani, akkor a cseh alkotmánynak kell elsőbbséget biztosítani.

Függetlenül attól, hogy az *Ústavní soud* 2008 végén megállapította, hogy a Lisszaboni Szerződés nem ellentétes a cseh alkotmánnyal, parlamenti képviselők egy csoportja 2009 szeptemberében újra odafordult a testülethez a Szerződéssel kapcsolatos alkotmányos aggályokkal. Az *Ústavní soud* egy hónap alatt elbírálta az indítványt[602], és (számos ponton utalva az első Lisszaboni Szerződés-ítéletre) megerősítette a Szerződés alkotmányosságát. Azzal az indítvánnyal kapcsolatban, amely a Cseh Köztársaság szuverenitásának megszűnését állította a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése esetén, megállapította, hogy egy modern, demokratikus jogállamban a szuverenitás nem lehet önmagában cél, hanem a demokratikus jogállam alapjául szolgáló értékek érvényesülésének eszköze. Így egyes hatáskörök átadása az Uniónak nem gyengíti az állami szuverenitást, hanem épp ellenkezőleg, a közös cselekvés révén erősíti azt.

[600] Az ítélet 120. pontja.
[601] *„Solange II", Maastricht* ítélet.
[602] Pl. ÚS 29/09 (2009). Jelen dolgozat kéziratának lezárásakor az ítélet teljes angol nyelvű fordítását még nem tették közzé, így csak a 2009. november 3-án kiadott sajtóközleményre hagyatkozhatom.

2.3. Összegzés

A cseh alkotmánybíróság határozatainak vizsgálatából az tűnik ki, hogy úgy kezeli az uniós jogot, mintha az mindig is az alkalmazandó joganyag része lett volna. Viszonyulásán nem igazán érződik, hogy új tagállam alkotmánybíróságáról van szó: az *Ústavní soud* érvelése, terminológiája, az alkalmazott szempontok az alapító tagállamok és az EB által kialakítottakat visszhangozzák (alkotmányos cikk hatáskör-átruházást tett lehetővé, amely nem korlátlan; a tagsággal alapvető változás állt be a cseh jogrendszerben, az átruházott hatáskörök nem gyakorolhatók tovább a cseh állam által, a közösségi alapjogvédelmi szint megfelelő; közvetlen alkalmazhatóság és elsőbbség a közösségi jog autonómiája alapján; az alkotmány hatáskör-átruházást lehetővé tévő rendelkezése megnyitja a nemzeti jogrendszert a közösségi jog érvényesülése előtt; a hatáskör-átruházás korlátainak ellenőrzése az alkotmánybíróság feladata; a csatlakozással a cseh állam szuverenitása sértetlen marad).

Ezen érvekkel találkoztunk az alapító tagállamok ítélkezési gyakorlatában is, ahol ezek a tételek nem jelentek meg a közösségi jogot érintő első ítéletekben, hanem fokozatosan kristályosodtak ki – 2004-re azonban megszilárdult gyakorlattá váltak, amely gyakorlat az ekkor csatlakozó tagállamok számára készen állt az átvételre. Az *Ústavní soud* élt ezzel a lehetőséggel, már az uniós csatlakozást követő első ítéletben (2006). Gyakorlata alapvetően „Európa-barátnak" tekinthető, elsősorban az uniós joggal összhangban történő értelmezés széles körű alkalmazása miatt. Továbbá ide sorolható az a tény is, hogy az *Ústavní soud* kifejezetten nem zárkózik el az előzetes döntéskérés lehetőségétől.

Az *Ústavní soud* eddigi gyakorlata arra mutat, hogy elvi megállapításaival kifejezetten elhárítja annak a lehetőségét, hogy az uniós jog korlátlanul utat találhat a cseh jogrendszerbe. Az uniós hatáskörök gyakorlásának és közvetve az elsőbbség elvének az alkotmányból levezethető korlátait állapítja meg – amely korlátok a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos ítélet értelmében akár tágabbak is lehetnek, mint azt a korábbi ítéletekből gondolhattuk. Ennek ellenére azonban az ítéletek végeredménye minden esetben az, hogy az *Ústavní soud* érvényt szerez az uniós jognak, nem akadályozza hatékony érvényesülését. Ez a megfigyelés is alátámasztja az erős párhuzamot az *Ústavní soud* és a *Bundesverfassungsgericht* gyakorlata között.

A legújabb, már öt év távlatára visszatekintő tanulmányok[603] azt mutatják, hogy a cseh rendes bíróságok is fokozatosan beépítik gyakorlatukba az uniós jog alkalmazását. Erre az alkotmány és az *Ústavní soud* állásfoglalása alapján is kötelesek. A cseh bíróságoktól viszonylag nagy számú előzetes döntéskérés érkezett eddig, és mára Legfelső Bíróságnak és a Legfelső Közigazgatási Bíróságnak is van olyan ítélete, amelyben az uniós jog alkalmazására került sor.[604]

VI. fejezet

Az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok eltérő felfogása

Az előző két fejezet rámutatott, hogy az alkotmánybíróságok álláspontja sok tekintetben jelentősen eltér az Európai Bíróság elsőbbség-felfogásától. Az Európai Unióban gyakorlatilag huszonhét elsőbbségi koncepció létezik: annyi, ahány tagállam, hiszen, mint láttuk, az egyes tagállamok saját alkotmányos, jogi, politikai hagyományaiknak megfelelően alakítják az elsőbbségi elv tartalmát annak érdekében, hogy a tagállam alkotmányos berendezkedésével összeegyeztethető legyen. Nem mondhatjuk tehát azt, hogy az Európai Bíróság álláspontja a közösségi jog elsőbbségéről kényszerítő erővel köti a tagállamokat és azok alkotmánybíróságait.

Joseph Weiler, az európai alkotmányosság legelismertebb teoretikusa szerint ez azért lehetséges, mert az európai alkotmányos struktúrában föderális típusú alkotmányos fegyelem figyelhető meg, amely azonban nem egy föderális alkotmány alapján áll. Az Európai Unió népek egymás mellett élésén és kölcsönös elfogadásán, egymás iránti toleranciáján alapszik. Alkotmányosan a kölcsönös tolerancia ahhoz vezet, hogy a tagállamok alkotmányos intézményei önként, felsőbb hatalomnak való alávetés nélkül elfogadják az európai alkotmányosság elveit, és ezt az elfogadó aktust újra és újra megteszik az Európai Unió irányította területekre vonatkozóan. Ez azonban nem csak a tagállamok Európai Unió felé tanúsított toleranciáját jelenti – ugyanígy jelen van az Európai Unió szintjén és a tagállamok egymás közötti viszonyaiban.[605] Ez az „alkotmányos tolerancia" teszi lehetővé azt, hogy az Európai Bíróság és a tagállami

[603] Šlosarčík (2007); Bobek (2008).
[604] Bobek (2008)
[605] Weiler (2003) 21.

alkotmánybíróságok közösen alakítsák az elsőbbségi elv tartalmát, és egymás viszonyulását el is fogadják.

1. Az alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatának hatása az Európai Bíróság esetjogára

Az „alkotmányos tolerancia" megfigyelhető abban is, ahogyan a tagállami alkotmánybíróságok alapjogi fenntartásai mögött meghúzódó érvek utat találtak az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatába. Az *I.H.* ítélet és a *Bundesverfassungsgericht „Solange I"* ítélete, pontosabban az ítéletekből kivilágló eltérő álláspontok a közösségi jog hatékony érvényesülése és az alapjogok biztosítása közötti mérlegelésre vonatkozóan, jelentős hatást gyakoroltak a későbbiekben a közösségi jog fejlődésére. A *„Solange I"* ítéletet követően más tagállamok alkotmánybíróságai is ismertté tették sajátos álláspontjukat a közösségi jog és a nemzeti alkotmányjog viszonyát illetően, s általában ez az álláspont szembement az Európai Bíróság által világosan rögzített abszolút elsőbbségi elvvel. Ugyanakkor a nemzeti alkotmánybíróságok által érvényesített érdekek, elsősorban az alapjogvédelem biztosítása iránt támasztott igény arra vezette az EB-t, hogy közösségi szinten járuljon hozzá az alapvető emberi jogok védelméhez. Az Európai Bíróság reagált a nemzeti alkotmánybíróságok által támasztott kételyekre, és ítélkezési gyakorlatának fejlesztésével igyekezett azokat eloszlatni. Ezáltal a nemzeti alkotmánybíróságok az európai alkotmányjogot alakító tényezőkké váltak.

Az *I.H.* ítéletet követően az Európai Bíróság hosszú idő alatt folyamatosan alakította ki azoknak az alapjogoknak a katalógusát, amelyeket a közösségi jogban bennerejlőnek tekint.[606] Ez az ítélkezési vonulat figyelemmel van egyrészt a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira, a nemzeti alkotmányokból merítve azokat a jogokat, amelyek közösségi szintű védelemben részesülnek; másrészt ösztönzést nyer a tagállamok által aláírt nemzetközi emberi jogi egyezményekből (elsősorban az Európai Emberi Jogi Egyezményből) is[607]. A Bíróság több ízben rögzítette, hogy *„a Közösségen belül nem engedhetők meg olyan intézkedések, amelyek összeegyeztethetetlenek az*

[606] A közösségi jogon alapuló alapjogi védelemmel kapcsolatos irodalom rendkívül bőséges. A teljesség igénye nélkül lásd például Toth (1997); Besselink (1998); Cartabia (2009).
[607] C-4/73, Nold (1974); C-36/75, Rutili (1975); C-274/99 P, Connolly (2001); C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophones (2007)

emberi jogok tiszteletben tartásával."[608] Az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége nyomán tehát attól az állásponttól, miszerint a nemzeti alkotmányos rendelkezések alapján nem vizsgálható a közösségi jogi aktusok érvényessége, eljutott oda, hogy a közösségi jogban bennerejlő alapvető emberi jogok védelmét (a tagállami alkotmányos hagyományok és az emberi jogok védelmére született nemzetközi egyezmények alapján) széles körűen biztosítja.

Okkal mondható, hogy ebben a fejlődésben megkerülhetetlen szerepe volt azoknak az alkotmánybíróságoknak, akik vállalták a szembeszegülést az Európai Bíróság korlátlan elsőbbségi koncepciójával, és figyelmeztettek arra, hogy az alapjogok védelmét maguk biztosítják, ha arra a közösségi jog nem képes. Mára az *I.H.* ítéletben kimondott elvet kodifikálta az elsődleges jog az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkében, melynek (2) bekezdése így szól: *„Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek."* Mára az Európai Uniónak van Alapjogi Chartája[609], amely ugyan nem bír kötelező erővel, mégis egy közös uniós alapjogi katalógust nyújt, és jelzi a közösségi intézmények politikai elkötelezettségét az alapjogok európai szintű védelme irányában.[610] Azt, hogy az Európai Bíróságnak a közösségi jogban viszonylag magas szintű alapjogvédelmet sikerült biztosítania, amely végül egy kógens alapjogi katalógus elfogadásának lehetőségéhez vezetett el, az a tény jelzi leginkább, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok újabb határozatai is számot vetnek ezzel a fejlődéssel. Az alapjogvédelemmel kapcsolatos fenntartások azonban teljesen nem tűntek el, amit jeleznek például az európai elfogatóparancs körüli alkotmányos aggodalmak, illetve a 2004-ben csatlakozott tagállamok alkotmánybíróságainak döntései is. Tagadhatatlan azonban, hogy a tagállami (elsősorban német és olasz) alkotmánybíróságok

[608] C-260/89, Elliniki Radiophonia Tiléorassi (1991) 41. pont; C-299/95, Kremzow (1997); C-112/00, Schmidberger (2003) 73. pont.; C-402/05 P és C-415/05 P, Kadi (2008) 284. pont.

[609] Az Európai Unió Alapjogi Chartájának jogi helyzete meglehetősen tisztázatlan. 2000-ben a nizzai Európai Tanács alkalmával hirdetett ki a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság elnöke. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában helyet kap, de a Bíróság döntést kifejezetten nem alapít rá.

[610] A Chartát a Lisszaboni Szerződés kötelező erőre emeli azzal, hogy rögzíti: „Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának (…) szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések." (1. cikk 8. pont.) A Charta teljes szövege az Alkotmányos Szerződés törzsszövegének része volt, a Lisszaboni Szerződéshez azonban mellékletként csatolják.

alapjogvédelemhez kapcsolódó alkotmányos fenntartásai messzemenően kihatással voltak az Európai Bíróság esetjogára, tehát a közösségi jog fejlődésére.

2. Az „európai" (monista) és „nemzeti" (dualista) álláspont

Az *I.H.* ügy történetéből már kiviláglik az európai és a nemzeti álláspontok különbözősége a közösségi jog elsőbbségével, a nemzeti alkotmányjog és a közösségi jog viszonyával kapcsolatban. Ettől az időponttól kezdve élesedett ki az EB és a tagállami alkotmánybíróságok között a felsőbírósági pozícióért vívott harc, amely az EB és a nemzeti alkotmánybíróságok nézőpontjainak különbözőségéből és az alkalmazott mérce eltéréséből ered. Mindkét álláspont megalapozott lehet az eljáró bíróság nézőpontjából, tekintettel az alkalmazandó jog és a betöltött funkció különbségeire, az érvényesíteni kívánt érdekek különbözőségére.

Az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok vonatkozó ítéleteinek áttekintésével két eltérő nézőpont rajzolódik ki, amiket „európai" és „nemzeti" nézőpontnak nevezhetünk, attól függően, hogy a közösségi jog feltétlen érvényesülését helyezi-e előtérbe (Európai Bíróság álláspontja), vagy a nemzeti alkotmányosságét (tagállami alkotmánybíróságok nézőpontja). A jogirodalomban többen elemezték már ezeket az álláspontokat[611], és nem egy szerző próbál olyan koncepciót kialakítani, amellyel feloldhatóvá válik a két álláspont látszólagos összeegyeztethetetlensége.

Az „európai" (monista) nézőpont a közösségi jogrendszer autonómiájából indul ki, vagyis abból, hogy a közösségi jogrendszer elkülönül a nemzeti jogtól és a nemzetközi jogtól is. A közösségi jog maga határozza meg a nemzeti jogrendszerekhez fűződő viszonyát, akképpen, hogy a tagállamok belső jogának részévé válik. Ezzel a tagállamok közösségi jog érvényesülésével kapcsolatos álláspontját általánosan monistává teszi, hiszen a közösségi jog mint olyan tagállami beemelő aktus nélkül, autonómiájából fakadóan érvényesülést szerez a tagállamokban. A Közösséget alapító szerződések a Közösség alkotmányát alkotják. A közösségi jog elsőbbségét abszolútnak tekinti, amely alkotmányos rendelkezésekkel szemben is minden esetben érvényesül annak érdekében, hogy az egységessége és hatékonysága biztosított legyen. Ilyen értelemben az európai jogforrási hierarchia csúcsán (amelybe beletartozik a tagállami jogforrási hierarchia) a közösségi jog áll. A tagállamok nem hivatkozhatnak

[611] Berke (1996); Kumm (1999); Kumm (2005); Poiares Maduro (2006); Komárek (2007); Várnay (2007).

alkotmányos rendelkezésekre annak érdekében, hogy elkerüljék a közösségi jog alkalmazását területükön. A közösségi jogot csak az Európai Bíróság teheti alkalmazhatatlanná azáltal, hogy a közösségi jog alapján megsemmisíti a közösségi jogi aktust. A nemzeti alkotmánybíróságoknak „európai" nézőpontból még közvetve, a közösségi jogot végrehajtó nemzeti jogi rendelkezés felülvizsgálatán keresztül sem lehet hatáskörük a közösségi jog aktusainak alkotmányossági felülvizsgálatára. Az Európai Bíróság bármilyen tagállami intézkedést felülvizsgálhat abból a szempontból, hogy az nem felel meg a közösségi jognak, amennyiben az olyan területet szabályoz, ahol van közösségi hatáskör. A tagállam a közösségi joggal ellentétesen nem alkothat jogot. A nemzeti bíróságok a közösségi jog alkalmazására kötelesek, s beintegrálódnak a közösségi bírósági rendszerbe, amelynek csúcsán az Európai Bíróság áll. Az Európai Bíróság dönt arról, hogy a Közösség a számára az Alapszerződésekben biztosított hatáskörén belül járt-e el (*Kompetenz-Kompetenz* joga).[612]

A „nemzeti" (dualista) álláspont ezzel szemben a jogforrási hierarchia csúcsán az EU-ban való tagság mellett is a nemzeti alkotmányt látja, ahol a közösségi jog az alkotmány alatt helyezkedik el. Az EU-ban való részvételre az alkotmány hatalmaz fel, és ennek révén érvényesül a közösségi jog a tagállam területén. A közösségi jog (még ha a nemzeti és a nemzetközi jogtól elkülönült jogrend is) a nemzeti alkotmány rendelkezése alapján, nem saját jogon szerez érvényesülést a tagállamokban. Az alkotmány felett csak akkor lehet elsőbbsége, ha azt az alkotmány kifejezetten előírja, saját maga érvényesülését korlátozva. A tagállam alkotmánybírósága adott esetben felülvizsgálhatja a másodlagos közösségi jogot abból a szempontból, hogy a nemzeti alkotmánynak megfelel-e. A közösségi hatáskörök a tagállamok felhatalmazásán alapulnak, végső fokon a tagállami alkotmánybíróság határozza meg, hogy a Közösség aktusa a ráruházott hatáskörön belül született-e. A hatáskörök átruházását lehetővé tévő alkotmányos rendelkezés értelmezésével az alkotmánybíróság határozza meg, hogy a Közösség hatásköre mire terjed ki (a *Kompetenz-Kompetenz* joga a tagállamot illeti meg). Az *ultra vires* aktusnak ítélt rendelkezések nem alkalmazhatóak a tagállamban. Az Európai Bíróság közösségi jogot értelmező vagy érvényességét felülvizsgáló ítéletét a nemzeti alkotmánybíróság felülbírálhatja az alkotmány érvényesülésének biztosítása érdekében.[613]

[612] Kumm (2005) 281-290.; Várnay (2007) 423-424.
[613] Kumm (2005) 269-274.; Várnay (2007) 424-425.

Jól látható, hogy a két álláspont alapvetéseiben is eltér, így elméletileg összeegyeztethetetlen egymással. Az eltérő álláspontokból az adódik, hogy az alkotmányos konfliktusok feloldásának eredménye más lehet az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróság előtt. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok elméleti alapjának és a leginkább védett érdekeknek a különbözőségei a gyakorlatban alig vannak hatással a közösségi jog tényleges érvényesülésére. A tagállami nemzeti bíróságok számára alkalmazható az elsőbbségi elv, a rendesbíróságok nagy számban fordulnak oda az Európai Bírósághoz is, ha szükségesnek látszik. Ahhoz képest, hogy hány ügyben kell a nemzeti bíróságoknak a közösségi jogot alkalmazni, nagyon kicsi azoknak a száma, ahol alkotmányossági probléma merül fel. Ha egy ügy mégis a nemzeti alkotmánybíróság elé kerül, az alkotmánybíróság tehet alkotmányos fenntartásokat, arra azonban még sosem került sor, hogy egy alkotmánybíróság kimondta volna egy közösségi jogszabály alkalmazhatatlanságát valamely tagállamban. Amikor a közösségi jog érvényesülése veszélybe kerül, az az eset, ha egy alkotmánybíróság megsemmisít egy közösségi jog végrehajtására született nemzeti jogi intézkedést. Ilyen esetben a közösségi jog érvényesülését a közösségi jog közvetlen hatálya és elsőbbsége addig biztosíthatja, amíg új végrehajtó aktus nem születik.

Mindezzel együtt azonban az európai és a tagállami alkotmányosság központi kérdése az, hogy az Európai Unió egy adott tagállamában milyen viszony áll fenn a nemzeti alkotmány és a közösségi jog között. A III. Rész erre a kérdésre Magyarország vonatkozásában keresi a választ.

III. RÉSZ

A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

ÉS A KÖZÖSSÉGI JOG ELSŐBBSÉGE

Miután áttekintettem a közösségi jog elsőbbségéhez kapcsolódó Európai Bírósági esetjogot, és a vizsgálat keretét adó hét tagállam alkotmánybíróságának (illetve Hollandia esetében a Legfelső Bíróságnak) az elsőbbség elvéhez kapcsolódó viszonyulását, rátérek a magyar Alkotmánybíróság (AB) attitűdjének vizsgálatára.

A magyar uniós csatlakozás óta öt és fél év telt el. Ezen időszak alatt az Alkotmánybíróság csaknem harminc olyan határozatot hozott, amely összefügg Magyarország uniós tagságával, érinti a közösségi jog magyarországi alkalmazását, érvényesülését, a közösségi jog természetét, az Alkotmánybíróság hatásköreit a közösségi joggal kapcsolatban – azaz amely közvetlenül vagy közvetve érinti a közösségi jog elsőbbségének elvét. A vizsgálat középpontjában az Alkotmánybíróság határozatai állnak: ezek elemzésével kísérlem meg feltárni az Alkotmánybíróság elsőbbséghez való viszonyulását (IX. fejezet). A határozatokat két nagy témakör szerint elemzem: elsőként a közösségi jog természetéről adott alkotmánybírósági állásfoglalásokat (I. alfejezet); majd az uniós tagságból eredő következményeket (II. alfejezet). Ez utóbbi kérdéskört tovább bontom: egyrészt a magyar Alkotmány és a közösségi jog közötti konfliktusok kezelésének problematikájára, amely az elsőbbségi elv központi kérdése (1. pont); majd a közösségi jog és az Alkotmány alatt elhelyezkedő magyar jogi normák ütközésének kezelésére vonatkozó álláspontot igyekszem megvilágítani (2. pont). Ezután a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás kérdésével kapcsolatos alkotmánybírósági álláspontot kísérlem meg feltárni (3. pont), illetve kitérek az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság közötti kapcsolat megítélésére (4. pont).

A vizsgálathoz elengedhetetlen az uniós tagság alkotmányos kontextusának feltárása, azaz az Alkotmánybíróság Alkotmányhoz való viszonya és a hatásköreire vonatkozó rendelkezések megismerése (VII. fejezet). Ezen túl szintén nem nélkülözhető az Alkotmánybíróság uniós csatlakozást megelőző ítélkezési gyakorlatára is tekintettel

lenni (VIII. fejezet), hiszen a csatlakozást követő ítélkezési gyakorlat gyökerei ide nyúlnak vissza: a csatlakozást megelőzően hozott határozatokból kiolvasható viszonyulás köszön vissza ma is az Alkotmánybíróság határozataiban. A III. Rész utolsó fejezetében a Legfelsőbb Bíróság elsőbbséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára térek ki (X. fejezet), ugyanis az elsőbbség magyarországi érvényesülése szempontjából a mindennapokban ennek a gyakorlatnak van meghatározó szerepe, továbbá érdekes különbség is megfigyelhető az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság elsőbbség-felfogásával kapcsolatban.

VII. fejezet

A magyar Alkotmánybíróság és az uniós tagság alkotmányjogi kontextusa

1. A magyar Alkotmánybíróság szerepfelfogása és hatáskörei

Az V. fejezet bevezetőjében megállapítottam, hogy a volt szocialista államokban a kommunizmus bukását követő demokratikus átalakulás során a nemzeti szuverenitás, az emberi jogok védelme, a jogállamiság alapvető elvei köré épült. Ezek a megállapítások Magyarország esetében is igazak. A rendszerváltozást követő alkotmányozást és alkotmányfejlődést a demokratikus jogállamiság és az emberi jogok érvényesülésének igénye határozta meg, s ennek a folyamatnak a legfőbb letéteményese az Alkotmánybíróság volt.[614] A magyar Alkotmánybíróság saját szerepét következetesen a jogállami forradalom védelmezőjeként fogta fel.[615] Ahogyan a rendszerváltozást követő időszak politikáját meghatározta az Európához való visszatérés igénye, az Alkotmánybíróság gyakorlata is az európai tendenciákhoz való közeledés jegyében formálódott. Az AB jellemzően az európai (elsősorban német) alkotmányos demokráciák és alkotmánybíráskodásuk, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódó joggyakorlatot követte.[616] Ezzel együtt áll fenn a volt szocialista országokra jellemző „demokrácia-paradoxon" Magyarország és a magyar AB esetében is: a demokrácia és a jogállamiság megerősítése és véglegesítése

[614] *„A nemzetközi irodalomban Magyarország az olyan rendszerváltás prototípusaként szerepel, amelyben az átalakulás hordozója az alkotmánybíróság volt."* Sólyom (2004) 10.
[615] Sajó (2004) 94.
[616] Sólyom (2001) 224.; Kukorelli (2006) 99.

érdekében az Európához, az Európai Unióhoz való csatlakozás igénye, párhuzamosan azzal a félelemmel, amely az uniós jog által a magyar alkotmányos értékek és a magyar Alkotmány által biztosított alapjogi védelem lerontásához kapcsolódik.[617]

Az Alkotmánybíróság 1989-ben a rendszerváltás és a jogállamiság kiépítése sajátos történelmi feltételei között jött létre. Hatásköreinek kialakítását a legnagyobb mértékben az a szándék befolyásolta, hogy alkotmányos garanciákat biztosítson a Kormány és az Országgyűlés hatáskörtúllépésével szemben.[618] Ennek köszönhetően hatáskörei az absztrakt normakontrollal kapcsolatban a legszélesebbek, ami azt eredményezte, hogy az AB „absztrakt arcélű" alkotmánybírósággá vált: elsősorban nem az egyéni alapjogvédelem biztosítására, hanem a törvényhozás alkotmányossági kontrolljának megvalósítására hivatott[619].

Az Alkotmány az Alkotmánybíróságról szóló fejezetében egyetlen alkotmánybírósági hatáskört nevesít: a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát, amellyel kapcsolatban rögzíti az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére vonatkozó hatáskört.[620] Ez az Alkotmánybíróság elsődleges feladata, alkotmányos jelentőségű hatásköre, amelyet a törvényhozás nem vonhat el.[621] Az AB további hatásköreit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.), egyéb törvények és az Alkotmány más fejezetei tartalmazzák. Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik 1. a jogszabályok és az Országgyűlés ügyrendje előzetes alkotmányossági kontrollja; 2. a nemzetközi szerződések előzetes kontrollja; 3. a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei utólagos alkotmányossági kontrollja; 4. a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata; 5. az alkotmányjogi panasz elbírálása; 6. a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetése; 7. az állami szerveket és önkormányzatokat érintő hatásköri összeütközések megszüntetése; 8. az

[617] Sajó (2004); Uitz (2006); Sadurski (2008) nyomán. Érdemes felhívni a figyelmet *Sólyom László* egy nyilatkozatára, amelyet 1995-ben tett, és amelyben azon véleményének adott hangot, miszerint *„A gazdasági együttműködésből kisarjadó integráció elsősorban az emberi jogok terén nem tud annyit adni, mint a nemzeti jog."* Jogi problémák fékezik integrációnkat az EU-hoz (1995)

[618] Paczolay (1998) 128.

[619] Sólyom (2001) 164. *Sólyom László* az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának alakulását elemezve kitér arra a dilemmára, amely az AB kezdeti létszakaszát meghatározta, azaz hogy elsődlegesen az absztrakt alkotmányos rend és a normahierarchia biztosítójaként, vagy az alapvető jogokon esett egyéni sérelmek orvoslójaként kíván-e működni. Az alkotmányosság megalapozásának kezdeti lendülete arra vitte az AB-t, hogy határozataival minél hamarabb lefedje az alkotmányos jogok teljes területét, számos szakszerűtlen vagy értelmezhetetlen indítvány alapján eljárt, kiegészítve azt saját kérdésfelvetéseivel – így az Alkotmánybíróság az absztrakt normakontroll, az absztrakt alkotmányos rend védelme mellett kötelezte el magát. Sólyom (2001) 168-170.

[620] Az Alkotmány 32/A. (1) és (2) bekezdése.

[621] Balogh–Holló–Kukorelli–Sári (2003) 398.

Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése.[622] Ezen túl az Alkotmány és egyéb törvények által megállapított hatáskörök 1. a köztársasági elnök közjogi felelősségének megállapítása; 2. az Országos Választási Bizottság népszavazásra szánt aláírásgyűjtő ív vagy konkrét kérdés hitelesítésére vonatkozó határozata és az Országgyűlés népszavazás elrendelésével vagy elutasításával kapcsolatos határozata felülvizsgálata; 3. a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálata és egyéb, az önkormányzatok törvényes működését biztosító hatáskörök[623]; 4. az alkotmánybírákra vonatkozó személyi kérdésekben való döntés; 5. az AB elnöke részt vesz az Országgyűlés akadályoztatása tényének, a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetésének indokoltsága megállapításában.

Látható, hogy a magyar Alkotmánybíróság nagy számú és meglehetősen sokrétű hatáskör alapján jár el; egyes vélekedések szerint nemzetközi összehasonlításban az egyik legszélesebb hatásköri katalógussal rendelkező alkotmánybíróság.[624] A hatáskörök jellegét azonban nagy mértékben befolyásolja az indítványozásra jogosultak köre. A magyar absztrakt utólagos normakontroll eljárás sajátossága, hogy bárki (állampolgárságra, személyes érintettségre tekintet nélkül) időbeli korlátozástól mentesen bármely magyar jogszabály alkotmányosságát megkérdőjelezheti az AB előtt. Szintén bárki kezdeményezheti Magyarországon azt az eljárást, amely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul, és amelynek eredményeként az AB felhívja a jogalkotót az alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói mulasztás pótlására.[625]

Amilyen tág lehetőségei vannak az egyéneknek az absztrakt normakontroll kezdeményezésére, olyan szűk ez a lehetőség a konkrét ügyet érintő alkotmányjogi panasz esetében. A magyar jog ugyanis nem ismeri a német típusú („valódi") alkotmányjogi panasz intézményét, azaz azt a lehetőséget, hogy egy alkotmányos jogot sértő jogerős határozat az AB előtt közvetlenül megtámadható. A magyar alkotmányjogi panasz megalapozásához az alkotmányos jog sérelme nem elegendő: az is szükséges,

---

[622] Az Abtv. 1. §-a.

[623] 1. az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület feloszlatása; 2. az önkormányzati jogok és az önkormányzatok jogszerű hatáskörgyakorlásának védelme; 3. az önkormányzat közoktatási feladatai ellátásával összefüggő törvénysértés megszüntetése.

[624] Erre a vélekedésre utal *Sólyom László* is, az ő álláspontja azonban az, hogy az AB hatásköre nem tág, hanem inkább „féloldalas": Sólyom (2001) 161-163, 232. *Paczolay Péter* ezzel összhangban úgy fogalmaz, hogy az AB hatáskörei nem annyira széles körűek, mint inkább aránytalanok: az absztrakt normakontroll tekintetében rendkívül széles jogosítványai vannak, a konkrét normakontroll tekintetében viszont szűkösek az AB lehetőségei. Paczolay (1998) 128-129.

[625] *„Ezzel aztán a magyar Alkotmánybíróság olyannyira kelseniánus lett, hogy minden indítványozó elmondhatja magáról, ő* on behalf of Hans Kelsen *perel"* – írja *Sólyom László:* Sólyom (2001) 232.

hogy az alapjogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán álljon elő. Az eljárás eredményeként az érintett jogerős határozat nem, csak az alapjául szolgáló alkotmányellenes jogszabály semmisíthető meg.[626] Így a magyar alkotmányjogi panasz a konkrét utólagos normakontrollhoz áll közelebb.[627] Utólagos normakontrollt konkrét ügyben egyébiránt az eljáró bíró kezdeményezhet az eljárás felfüggesztése mellett, ha alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmaznia.[628]

Ezeknek a hatásköri szabályoknak köszönhetően az AB alkotmányvédő funkciójának gyakorlását alapvetően meghatározza az utólagos normakontrollra és az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozás: míg a példaképül szolgáló *Bundesverfassungsgericht* által lefolytatott eljárások több, mint 90%-át a („valódi") alkotmányjogi panaszok teszik ki[629], Magyarországon ez az arány elenyésző (a kétezres évekig kb. 2%)[630]. Az absztrakt normakontroll populáris akcióként való kezdeményezésének lehetősége ezzel szemben azt eredményezi, hogy Magyarországon a magánszemélyek is az alkotmányosság védelmezőiként léphetnek fel, így a törvényalkotás feletti alkotmányossági kontroll rendkívül széles körben megvalósulhat. Az AB által eldöntött ügyek 80%-a populáris akció alapján lefolytatott utólagos absztrakt normakontroll,[631] így az AB számára ez az eljárás teremtette meg a legtöbb lehetőséget az Alkotmány értelmezésére, illetve továbbfejlesztésére.

A többi, Abtv.-ben meghatározott eljárás közül a jogszabályok előzetes normakontrollját a köztársasági elnök kezdeményezheti[632]; a nemzetközi szerződés megerősítést megelőző alkotmányossági kontrollját pedig az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök indítványozhatja[633]. Ha ez utóbbi indítvány alapján az AB a nemzetközi szerződés valamely rendelkezését alkotmányellenesnek ítéli, a szerződés addig nem erősíthető meg, amíg az alkotmányellenes helyzet meg nem szűnik[634] – azaz tipikusan amíg az Alkotmány módosítására nem kerül sor. Az alábbi szervek, illetve személyek kezdeményezhetik azt az eljárást, amelynek során az AB jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálja: 1. az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely országgyűlési képviselő; 2. a köztársasági elnök; 3. a

[626] Abtv. 48. §.
[627] Kukorelli (2007) 459-461.
[628] Abtv. 37. §.
[629] Vö. a IV. fejezet 1. pontjával.
[630] Sólyom (2001) 163.
[631] Sólyom (2001) 163.
[632] Abtv. 21. § (1) bekezdés.
[633] Abtv. 36. § (1) bekezdés.
[634] Abtv. 36. § (2) bekezdés.

Kormány vagy annak tagja; 4. az Állami Számvevőszék elnöke; 5. a Legfelsőbb Bíróság elnöke; 6. a legfőbb ügyész.[635] Ha megállapítást nyer, hogy a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal azonos vagy annál alacsonyabb szintű jogszabály ellentétes a nemzetközi szerződéssel, az adott jogszabályt az AB megsemmisíti[636]; ha a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabály magasabb szintű, mint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály, akkor az AB felhívja a nemzetközi szerződés megkötőjét vagy a jogalkotó szervet az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére[637]. Az AB-nak arra is van hatásköre, hogy a jogalkotó nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladatának elmulasztását állapítsa meg, és felhívja a jogalkotót a mulasztás megszüntetésére.[638] Az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezésére irányuló eljárást ugyanazon szervek és személyek kezdeményezhetik, amelyek/akik a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát, kizárva az országgyűlési képviselők indítványozási jogosultságát.[639] Egyes eljárásokat az Alkotmánybíróság hivatalból is lefolytathat: ilyen a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálata, illetve a mulasztásos alkotmánysértés megállapítására irányuló eljárás.[640]

Témánk szempontjából nyilvánvalóan az alábbi kérdés adódik: Mely eljárásokban merülhet fel a közösségi jog az Alkotmánybíróság előtt? E központi kérdés köré épül *Blutman László* és *Chronowski Nóra* nagy ívű tanulmánya[641], amely valamennyi lehetőséget számba véve arra a megállapításra jut, hogy lényegében nincs olyan alkotmánybírósági eljárás-típus, amelyben ne merülhetne fel valamilyen formában a közösségi jogalkalmazás kérdése, legalább a jogértelmezés eszközén keresztül. Ennélfogva nem mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság számára ne lenne a jogi realitás része a közösségi jogalkalmazás problémája, különösen pedig a magyar jog és a közösségi jog konfliktusa.

[635] Abtv. 21. § (3) bekezdés.
[636] Abtv. 45. § (1) bekezdés.
[637] Abtv. 46. § (1) bekezdés.
[638] Abtv. 47. §.
[639] Abtv. 21. § (6) bekezdés.
[640] Abtv. 21. § (7) bekezdés.
[641] Blutman–Chronowski (2007), az egyes eljárásokban felmerülő normakonfliktusok lehetőségéről különösen 18.

2. Az Alkotmány Európa-klauzulája és az uniós tagsághoz kapcsolódó alkotmánymódosítás

A magyar Alkotmány a legtöbb európai állam alkotmányával összehasonlítva abban a tekintetben egyedülálló, hogy nem tartalmaz rendelkezést a nemzeti szuverenitás nemzetközi szervezetre történő átruházásának általános engedélyezéséről. A II. világháborút követően a legtöbb európai állam alkotmányába bekerült olyan rendelkezés, amely alapot teremtett az ENSZ-hez való csatlakozásra, a nemzetközi közösségben való részvételre. Az alapító tagállamokban az EGK-ban vállalt tagság is ezen alkotmányi rendelkezések alapján történt, a később csatlakozó tagállamok többsége azonban már kifejezetten az Európai Közösségre utaló alkotmányos felhatalmazás alapján csatlakozott.[642] A 2004-ben csatlakozó volt szocialista államokban Magyarországhoz hasonlóan az uniós csatlakozással került integrációs klauzula az alkotmányba.[643]

Az uniós csatlakozás Magyarország számára lehetőséget teremtett arra, hogy az Alkotmányt kibővítsék egy általános hatáskör-átruházásra felhatalmazást adó rendelkezéssel, erre azonban nem került sor. Ugyanakkor bekerült az Alkotmányba egy olyan rendelkezés, amely felhatalmazást ad az Alkotmányon alapuló egyes jogalkotási hatáskörök Európai Unióra történő átruházására. Ez az alkotmányos rendelkezés teremtette meg Magyarország számára az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányos feltételeit.

2.1. Az uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosítás

Az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó jogi átalakulás előkészítése során a szakirodalomban uralkodóvá vált az az álláspont, miszerint a csatlakozás csak az Alkotmány módosítása után, az Európai Unió számára a hatáskörök átruházását lehetővé tévő alkotmányi cikk alapján lehetséges alkotmányosan.[644] Ugyanakkor az „ellentábor" egyik jeles képviselője volt *Kecskés László,* aki a csatlakozást megelőzően keresztülvitt, „elsietett" alkotmánymódosítás helyett ajánlatosabbnak tartotta volna, ha a

[642] Martonyi (2003) 22-23.; részletesen Claes (2005).
[643] Részletesen Albi (2005).
[644] Chronowski (2000) 86.; Berke (2001) 51-54.; Somogyvári (2001) 22-25.; Martonyi (2003) 24.; Vastagh (2003) 34.; Vörös (2003) 59.; Fórum: Paczolay Péter (2003) 64.; Kukorelli–Papp (2006) 240.

csatlakozást és a Csatlakozási Szerződés Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatát követően került volna sor az alkotmánymódosításra[645]. Az alkotmánymódosítást követően megfogalmazott olyan álláspontot is, miszerint a Csatlakozási Szerződés aláírásával a szuverenitás részleges átruházása már megtörtént, így az erre vonatkozó alkotmányi klauzula fölösleges, és haszna csupán annyi, hogy „javítja a hazai jogászok szakmai komfortérzetét".[646] Ez a megközelítés azonban korántsem nevezhető általánosnak.[647]

Az uniós csatlakozáshoz adott alkotmányi felhatalmazás szükségességét nagy mértékben megalapozta az Alkotmánybíróság egy, a csatlakozást jóval megelőzően, 1998-ban hozott határozata[648], amelyben az AB elvi éllel rögzítette: *„általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimáción alapuljon."*[649] A hatáskör-átruházás alkotmányos feltételeinek megteremtésén túl azonban az uniós csatlakozás egyéb alkotmányos változásokat is indukált, amelyeket az Alkotmányban meg kellett jeleníteni. Ilyen változások kapcsolódnak a választójoghoz, az Országgyűlés és a Kormány szerepéhez, a Magyar Nemzeti Bank jogállásához. Az uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosítás tehát nem csak egy úgynevezett Európa-klauzula beemelését eredményezte, hanem több alkotmányos rendelkezés módosítását is.

Az Alkotmányt az Európai Unióhoz történő csatlakozás alkotmányos feltételeinek megteremtése érdekében módosító 2002. évi XLI. törvényt 2002. decemberében fogadta el az Országgyűlés nagy támogatás mellett. Az uniós csatlakozás által megkívánt „többlet-legitimációt" az alkotmánymódosítás két irányba is kifejezésre juttatja: egyrészt az uniós csatlakozásról szóló ügydöntő népszavazásról szóló rendelkezéssel, másrészt az uniós tagsággal összefüggő nemzetközi szerződés megerősítésének és kihirdetésének alkotmányozó többség akaratához kötésével.[650] Az Alkotmány az uniós csatlakozáshoz kapcsolódóan – az Európa-klauzula beiktatásán túl – módosult az

[645] Kecskés (2005) 863., 870.
[646] Interjú *Kecskés Lászlóval:* Kulcsár (2002); máshol pedig ugyanő: *„Nem volt alkotmánymódosítási kényszer Magyarországon.":* Kecskés (2005) 870.
[647] Például a csatlakozást megelőző alkotmánymódosítás előkészítéséért felelős Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, *Somogyvári István* kijelentette, hogy az uniós intézmények és jog magyar állami intézményekkel és joggal fennálló viszonyának alkotmányos rendezése nélkül a Csatlakozási Szerződés alkotmányellenes lenne, mert az Alkotmány és az Unió működésének alapját képező nemzetközi szerződések számos tekintetben nem egyeztethetőek össze: Somogyvári (2001) 22.
[648] 30/1998. (VI. 25.) AB határozat. A határozattal a VIII. fejezetben részletesen foglalkozom.
[649] A határozat indokolásának V. III. pontja.
[650] Balogh–Holló–Kukorelli–Sári (2003) 127.

Európai Parlament választása miatt a köztársasági elnök hatáskörei tekintetében (ő tűzi ki ugyanis az EP-választás időpontját), a választójog tekintetében (garantálva az uniós polgárok választójogát a helyhatósági és az EP-képviselői választásokon), illetve a választás alapelveit kiterjeszti az EP-választásra.[651] Az Országgyűlés és a Kormány hatásköreire vonatkozóan a módosítás nyomán az Alkotmány rögzíti, hogy a Kormány képviseli Magyarországot a kormányzati részvétellel működő uniós intézményekben, és a napirenden szereplő döntéshozatali javaslatokról tájékoztatja az Országgyűlést; illetve, hogy az európai ügyek koordinációjáról külön törvényt kell hozni.[652] A monetáris unióhoz való csatlakozás megkönnyítése érdekében az alkotmánymódosítás rögzíti, hogy a Magyar Nemzeti Bank külön törvény alapján felelős a monetáris politikáért.[653] Mindezek mellett az Alkotmányba bekerült egy új 79. §, amely azonban a Csatlakozási Szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjáig volt csak hatályban: ez rendelkezett az uniós csatlakozásról szóló, 2003. április 12-én tartandó ügydöntő népszavazásról.[654] Összességében azt lehet mondani, hogy a végül elfogadott alkotmánymódosítás nem találkozott a szakma várakozásaival; a jogirodalomban többen kritikával illették az alkotmánymódosítás eredményét.[655]

Az alkotmánymódosító törvény beiktatott egy új (4) bekezdést az Alkotmány 6. §-ába. Eszerint „A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében." Ez az alkotmányi szakasz új államcélt határoz meg a magyar állam számára, amely az állami szervek felé alkotmányos kötelezettséget teremt tevékenységük során az integráció céljainak előmozdítására, e célok akadályozásától való tartózkodásra.[656] A rendelkezéssel párhuzamba állítható a német Alaptörvény 23. cikke, amely a Maastrichti Szerződést megelőző alkotmánymódosítás nyomán került az Alaptörvénybe, és amely az egyesült Európa megvalósításához való hozzájárulást tűzi

[651] Az Alkotmány módosult 30/A. §-a, 70. §-a és 71. §-a.
[652] Az Alkotmány módosult 35. §-a és 35/A. §-a. Az említett, kétharmados többséget igénylő törvényt az Országgyűlés 2004. május 17-én (tehát a csatlakozást követően) fogadta el: 2004. évi LIII. törvény.
[653] Az Alkotmány módosult 32/D. §-a.
[654] Ennek a rendelkezésnek, amely az alkotmánymódosító törvény hatálybalépésével egyidejűleg lépett hatályba, az Alkotmánybíróság előtt megkérdőjeleződött az alkotmányossága, egyrészt arra hivatkozva, hogy mivel a népszavazás időpontjáig nem készül el az uniós joganyag hiteles fordítása, a választópolgárok nem hozhatnak megalapozott döntést; másrészt arra hivatkozva, hogy az a rendelkezés, amely a népszavazásról szóló szakasz csatlakozás napján történő hatályon kívül helyezéséről rendelkezik, figyelmen kívül hagyja a választópolgárok esetleges negatív döntését. Az AB a 14/2003. (IV. 9.) AB végzésben visszautasította az indítványokat, mivel az Alkotmány hatályos rendelkezéseinek felülvizsgálatára nincs hatásköre.
[655] Például *Vörös Imre*, aki a *Medgyessy Péter* miniszterelnök által felkért Munkabizottság elnöke volt: Vörös (2003); továbbá *Czuczai Jenő* [idézi Kecskés (2005) 869.]; Chronowski–Petrétei (2003).
[656] Chronowski–Petrétei (2003) 460.

célul a Német Szövetségi Köztársaság számára. A német alaptörvényi cikk azonban nem elégszik meg ennek a célnak a meghatározásával, hanem azt is rögzíti, hogy e célkitűzés csak annyiban áll fenn, amennyiben az alapvető alkotmányos értékek (demokrácia, jogállamiság, alapjogok védelme) érvényesülése garantált.[657] A magyar alkotmányi rendelkezés nem utal az európai integrációval szembeni hasonló elvárásokra.

Az alkotmánymódosítás előkészítő munkálatai 2000-ben kezdődtek, s a módosítások végleges elfogadásáig sokféle megoldás született az alkotmánymódosítás tartalmáról.[658] Ezek során az Európa-klauzula szövege is változásokon ment át (lásd a következő pontban). Felmerült továbbá az a lehetőség is, hogy a közösségi jog elsőbbségének elvét kifejezetten rögzítse az Alkotmány[659] – erre vonatkozó rendelkezés azonban végül nem került a végleges szövegbe. Az elsőbbség elvének alkotmányos szintű elismerése szinte példa nélküli lett volna a tagállamok között[660], azonban szükségessége megkérdőjelezhető. Nemzeti alkotmányjogi szempontból minden alkotmányos hagyománnyal szembemenne a magyar jogalkotón kívül álló entitás által alkotott jog alkotmányos szintre emelése az alaptörvény által. Az integrációs klauzula elegendő eszköz ahhoz, hogy az Európai Unió által alkotott jog magyar jogrendszerbe való beáramlását biztosítsa, amely uniós jog elvileg az Európai Bíróság által körülhatárolt alapelvek (elsőbbség, közvetlen hatály, összhangban értelmezés) szerint érvényesül Magyarországon.[661] Elvi szinten az Alkotmánybíróság előtt nyitva áll a lehetőség, hogy fokozatosan, a régi tagállamok alkotmánybíróságainak sokéves gyakorlatához hasonló módon maga határolja körül a közösségi jog elsőbbségének

[657] Az Alaptörvény szóban forgó cikkének első mondata: *„A Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához hozzájárul az Európai Unió létrehozásán keresztül, melyet a demokratikus, a jogállami, a társadalmi és a föderatív alapelvek, valamint a szubszidiaritás elve köteleznek és az ezen alaptörvény által biztosított jogvédelemhez lényegében hasonló jogvédelmet biztosít."*

[658] Az alkotmánymódosítás folyamatát nagy részletességgel mutatja be és elemzi Chronowski–Petrétei (2003); Kecskés (2005) 848-882.

[659] Erre utal például *Paczolay Péter* egyik írásában, arra a végkövetkeztetésre jutva, hogy *„megnyugtató, hogy végül alkotmányi szinten nem történt utalás a közösségi jog érvényesülését meghatározó elvekre, különösen nem a közösségi jog elsődlegességére."* Fórum: Paczolay Péter és mások (2003) 64. Szükségtelennek tartja az elsőbbség kimondását az Alkotmányban Kecskés (2005) 871.; Jakab (2007) 248. Az elsőbbség alkotmányi szintű rögzítése mellett érvel *Kukorelli István* és *Papp Imre: „Az Alkotmány meghatározza (…) a jogszabályok hierarchiáját is. Ennek következtében az Alkotmányban kell rendezni a közösségi jog primátusának kérdését, vagyis azt, hogy – a jelenlegi Alkotmányban foglaltaktól eltérően – a közösségi jogszabály minden hazai jogszabállyal szemben érvényes és alkalmazandó. Az elsődlegesség tényét azonban nyilvánvalóan csak az alaptörvényben lehet kimondani, alacsonyabb rendű jogforrásban nem rendezhető az Alkotmány és a közösségi jog egymáshoz való viszonya."* Kukorelli–Papp (2006) 242.

[660] A ritka kivételek közé tartozik az Egyesült Királyság, amely az Európai Közösségekről szóló Törvényben biztosítja, illetve Írország, amelynek alkotmánya biztosítja. Lenaerts–Van Nuffel (2005) 689.

[661] Ezzel ért egyet *Kecskés László* is: Kecskés (2005) 871.

érvényesülési körét, mind az Alkotmány, mind az Alkotmány alatti rendelkezések tekintetében.

2.2. A magyar Alkotmány Európa-klauzulája: a 2/A. §

Az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó alkotmánymódosítás során végig egyértelmű volt, hogy az Alkotmányt a csatlakozásra felhatalmazást adó rendelkezéssel kívánják kiegészíteni.[662] A 2002-ben elfogadott alkotmánymódosító törvény indoklása szerint az Alkotmány ilyen jellegű kiegészítésére leginkább azért van szükség, mert a módosítás előtti Alkotmány nem ad lehetőséget arra, hogy a Magyar Köztársaság a főhatalomból eredő joghatóságának kizárólagosságáról lemondjon[663]; az uniós csatlakozással viszont épphogy a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozására kerül sor[664], így az Alkotmány módosítása az uniós csatlakozás alkotmányosságának megteremtése érdekében feltétlenül szükséges.

2.2.1. Az Európa-klauzula tartalmára vonatkozó javaslatok

Az alkotmánymódosítás előkészítése során számos elképzelés látott napvilágot azzal kapcsolatban, hogy a csatlakozási klauzulának mit kellene tartalmaznia.[665] Az előkészítés során a hivatalos álláspont is többször változott, emellett a jogirodalom neves képviselői is hangot adtak véleményüknek a klauzula tartalmát illetően. Az első, széles körű szakmai véleményezésre bocsátott 2002-es tervezet a csatlakozási klauzula tartalmát illetően azt javasolta, hogy az rendelkezzen az EK/EU javára nemzetközi szerződésben történő „szuverenitás-korlátozásról", amely alkotmányból eredő hatáskörök gyakorlásának átengedését jelenti, és feltétele a kölcsönösség. A tervezet meghatározott olyan célokat és elveket, amelyeket alkotmányos fenntartásként a cikkbe bele lehetne venni, például a jogállamiság, demokrácia, alapjogok védelme, szociális állam, kisebbségvédelem elveit.[666] Vázolt továbbá egy olyan elképzelést is, hogy az Alkotmányba be lehetne emelni a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának

[662] Ezt már az Igazságügyi Minisztérium első, 2001 januárjában nyilvánosságra hozott, a Kormány számára készült előterjesztése rögzítette: http://irm.gov.hu/i/irm.gov.hu/files//downloads/Fooldal/Szakmai_munka/Europai_Unios_Ugyek/Archivum/eu-hoz_valo_csatl._magyar_jogrensz,erinto_kerd..pdf 12.
[663] Ezt az Alkotmánybíróság állapította meg a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban.
[664] Indokolás (2003) 165.
[665] A csatlakozási klauzula „metamorfózisáról" lásd Balogh–Holló–Kukorelli–Sári (2003) 127-129.; Chronowski–Petrétei (2003); Kecskés (2005) 875-877.
[666] Chronowski–Petrétei (2003) 451.

érvényesülését garantáló rendelkezést is, s ehhez kapcsolódóan korlátozni az Alkotmánybíróság közösségi jogot érintő hatáskörét.[667]

A Kormány 2002 októberében nyújtotta be a Parlamenthez az alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslat első változatát.[668] Ez a javaslat az Európa-klauzulát már új 2/A. §-ként kívánta volna beilleszteni. A felhatalmazás eszerint, nevesítve az Európai Uniót, lehetővé tette volna egyes, Alkotmányból eredő hatáskörök gyakorlásának átengedését, illetve azok más tagállamokkal való közös gyakorlását az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megerősített és kihirdetett nemzetközi szerződés alapján. A klauzulában szerepelt a közösségi jog és „az Európai Unió egyéb vívmányai" érvényesülésére vonatkozó szabály is.[669] Ez a szövegváltozat tehát az Alkotmányon alapuló hatáskörök gyakorlásának átengedését tette volna lehetővé, azonban az állami szuverenitás védelmére irányuló garanciális szabályokat nem tartalmazott, és a csatlakozást követő újabb hatáskör-átruházásra vonatkozóan nem tette kötelezővé a kétharmados parlamenti többség általi elfogadást.

Ezt a javaslatot a Kormány rövidesen visszavonta, és 2002 novemberében új törvényjavaslatot nyújtott be[670], amely már – az előbbi törvényjavaslattal ellentétben – parlamenti vitára került. Az utóbbi törvényjavaslat nagy újdonsága volt, hogy két felhatalmazó klauzulát fogalmazott meg: az első (2/A. §[671]) általános jelleggel, bármely nemzetközi szervezet részére lehetővé tette volna az Alkotmányból eredő egyes hatáskörök átengedését, a jogalkotó hatáskör kivételével; a második (2/B. §[672]) tette volna lehetővé (speciális szabályként) az alkotmányos hatáskörök Európai Unió részére történő átengedését, illetve többi tagállammal közös gyakorlását. A törvényjavaslat mindkét esetben az összes parlamenti képviselő kétharmadának támogatását követelte meg a nemzetközi szerződés megerősítéséhez. Az uniós részvétel korlátaira vonatkozóan garanciális szabályokat (az alapszerződésekben foglaltakhoz kapcsolódó

---

[667] Paczolay (2004) 38.
[668] T/1114. számú törvényjavaslat, 2002. október 15.
[669] Chronowski–Petrétei (2003) 453.
[670] T/1270. számú törvényjavaslat, 2002. november 5. http://www.parlament.hu/irom37/1270/1270.htm
[671] A javaslat szerint az (1) bekezdés szövege: „A Magyar Köztársaság valamely nemzetközi szervezetben való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az abban meghatározott körben – a jogalkotó hatáskör kivételével egyes, Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását a nemzetközi szervezet részére átengedheti, vagy e hatásköröket a nemzetközi szervezet többi tagjával közösen gyakorolhatja."
[672] A javaslat szerint az (1) bekezdés szövege: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Európai Unió részére egyes, Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását átengedheti, vagy e hatásköröket a többi tagállammal közösen gyakorolhatja."

„szükséges mérték" kitételén túl) nem tartalmazott.[673] A 7. § (2) bekezdése helyébe (az abban foglalt rendelkezés jelölését 7/A. §-ra változtatva, a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítását előíró rendelkezést követően) az alábbi rendelkezést léptette volna: „A Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek." Alkotmányi szintű utalás történt volna tehát a közösségi jog elsőbbségére és közvetlen alkalmazhatóságára[674], azonban ebbe beleérthető lehetett volna a tagállami alkotmánybíróságok által az elsőbbség érvényesülésével szemben állított korlátok elismerése.

Az alkotmánymódosító törvény végleges szövegét 2002. december 17-én fogadták el, a parlamenti vita során azonban a felhatalmazó klauzulákra vonatkozó javaslatok (is) jelentősen módosultak. Az általános felhatalmazó cikkelyt (decemberben) kiiktatták, és a végül elfogadott Európa-klauzula szövege sem egyezett meg a törvényjavaslatban szereplővel. Bekerült viszont az új 6. § (4) bekezdés az európai egység megteremtésében való közreműködésre vonatkozó államcélról.

2.2.2. Az Európa-klauzula végleges szövege

Az Alkotmányba végül ténylegesen bekerült, az uniós csatlakozáshoz szükséges hatáskör-átadásra felhatalmazást adó klauzula, a 2/A. § így szól: „(1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is. (2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges." *Sólyom László* szerint az 1989-es új alkotmány egyetlen valóban lényeges, az Alkotmány identitását érintő módosítása a 2/A. § beiktatásával következett be.[675]

A végleges szöveg korábbi javaslatokkal való összevetéséből kitűnik, hogy a „hatáskör-átengedésre" való utalás „közös hatáskörgyakorlásra" módosult, tehát a cikk

[673] Chronowski–Petrétei (2003) 455.
[674] Ezt megerősíti a törvényjavaslat részletes indokolása is.
[675] Sólyom (2004) 9.

nem mondja ki, hogy az uniós csatlakozással valójában egyes állami hatáskörök átruházásáról, átadásáról van szó. Továbbá, a cikk elsődlegesként a tagállamokkal való közös hatáskörgyakorlást tünteti fel az intézmények útján történő hatáskörgyakorlással szemben, holott a valóság ennek a fordítottjára mutat. A szöveg ilyen irányú változtatásai arra utalnak, hogy a jogalkotó minél inkább el akarta kerülni annak a látszatát, hogy az uniós csatlakozással esetleg sérülhet Magyarország nemzeti szuverenitása.[676]

Az alkotmánymódosító törvény általános indokolása szerint „az Európai Unió alapító szerződései a Magyar Köztársaság területén végső soron az Alkotmány felhatalmazása alapján lesznek kötelezőek, mivel az alaptörvény teremti meg annak lehetőségét, hogy a csatlakozási szerződés – nemzetközi szerződésként – a Magyar Köztársaság területén érvényesüljön."[677] Elvi szinten tehát a hatáskör-átruházásra felhatalmazást adó alkotmányos rendelkezés nyitja meg a magyar jogrendszert az uniós jog előtt: az Európai Unió által alkotott jog nem pusztán azért érvényesül Magyarországon, mert Magyarország az Unió tagja, hanem mert az Alkotmány ezt a csatlakozási szerződésen keresztül lehetővé teszi. Az indokolás szerint az állami főhatalom korlátozására önként kerül sor, ami nem változtat azon, hogy „a Magyar Köztársaság területén a hatályos jog alapnormája a Magyar Köztársaság Alkotmánya marad."[678]

A törvény részletes indokolása szerint a 2/A. § alkotmányi szinten ad felhatalmazást a jogalkotó joghatóság korlátozásával járó nemzetközi szerződés kötésére, azonban kizárólag az Európai Unió tagjaként és az Európai Unió javára. Az alkotmányos szintű felhatalmazást az állami főhatalom korlátozásának mélysége indokolja. A jogalkotó indokolása szerint a 2/A. § alapján megerősítette csatlakozási szerződésből Magyarországra nézve a jogalkotó joghatóságát érintő speciális nemzetközi kötelezettség keletkezik az uniós alapszerződések és különösen az alapszerződés 10. cikkében foglalt „hűség-klauzula" alkalmazására. A csatlakozási klauzulára épp azért van szükség, mert a csatlakozási szerződés és az EK-Szerződés 10. cikke alapján Magyarországnak uniós tagként olyan szabályokat is alkalmaznia kell, amelyeket a csatlakozáskor nem látott előre, és az Alkotmánybíróság egyik határozata értelmében ilyen nemzetközi kötelezettségvállaláshoz az Alkotmány kifejezett

[676] Ezzel egyetért *Sajó András* is: Sajó (2003) 16.
[677] Indoklás (2003) 164.
[678] Indoklás (2003) 164.

felhatalmazása szükséges.[679] Az alkotmánymódosító törvény indokolása kifejezetten hivatkozik az elsőbbség és a közvetlen hatály elvére a 2/A. §-ról adott értelmezés során. Eszerint a 2/A. § alapján a Magyar Köztársaságnak a belső jog alkotásakor és alkalmazásakor tekintettel kell lennie a „hűség-klauzulában" megjelenő nemzetközi kötelezettségvállalásra, ami magában foglalja az elsőbbség és a közvetlen hatály elveinek alkalmazását is. Mivel a cikk (1) bekezdésében foglalt nemzetközi szerződéssel a Magyar Köztársaság főhatalmának korlátozására kerül sor, ezen nemzetközi szerződés megerősítéséhez és jövőbeni módosításaihoz alkotmányozó többség szükséges.[680]

Az Európa-klauzula a törvényi indokolás értelmében két korlátot fogalmaz meg az uniós tagállamokkal történő közös hatáskörgyakorlás tekintetében: 1. a hatáskörök közös gyakorlására csak az uniós alapszerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor; 2. a felhatalmazás csak egyes, Alkotmányból eredő hatáskörök közös gyakorlására szól.[681] Hogyan értelmezhető ez a két alkotmányos korlát? Egyrészt, nem adható át több jogalkotói hatáskör az Uniónak, mint amennyit az alapszerződésekben foglalt célok elérése szükségessé tesz; másrészt, kizárólag az Alkotmány alapján a jogalkotót megillető hatáskörök adhatóak át, és nem kerülhet sor valamennyi jogalkotói hatáskör átadására, hiszen az nyilvánvalóan a nemzeti szuverenitás feladásával lenne egyenlő. Felmerül továbbá a kérdés, hogy ki ellenőrzi az alkotmányos felhatalmazásban foglalt korlátok betartását? Mivel alkotmányos szintű rendelkezésről van szó, egyértelműen adódik a válasz: a magyar Alkotmánybíróság. Ugyanakkor emlékeztetni kell ezzel kapcsolatban a tagállamok és az Európai Unió között a kezdetektől fennálló *Kompetenz-Kompetenz* vitára, ami nem kerülhető meg Magyarország esetében sem. Az Uniónak átadott hatáskörök terjedelmének meghatározását az Európai Bíróság is kizárólagos hatáskörének tekinti, és a nemzeti alkotmánybíróságok is. Ennek megfelelően a magyar Alkotmánybíróság is hatáskörrel rendelkezik annak vizsgálatára, hogy a 2/A. § alapján milyen az Uniónak átadott egyes hatáskörök terjedelme – ugyanakkor ez ütközhet az Európai Bíróság álláspontjával.

Az alkotmánymódosítással beiktatott Európa-klauzula végleges szövegét a jogirodalom oldaláról számos bírálat érte. Felvetődött például, hogy indokoltabb lett

[679] Ismét a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatról van szó.
[680] Indoklás (2003) 166-167.
[681] Indoklás (2003) 167-168.

volna a cikket az állami szuverenitást kifejező 5. § és 6. § után, új 6/A. §-ként beemelni, mivel nem a (2. §-ban rögzített) népszuverenitás korlátozására vonatkozik, hanem az állami szuverenitás körébe tartozó egyes főhatalmi jogosítványok átengedésére; illetve hogy szükséges lett volna a cikkben utalni olyan alkotmányos elvekre, amelyekre a hatáskör-átruházás nem terjedhet ki.[682] Kritikaként merült fel, hogy a végleges szöveg nem az állami felségjogok gyakorlásának átruházásról szól[683], valamint hogy nem rendezi a magyar jog–közösségi jog viszonyt[684].

A csatlakozási klauzula értelmezése és a klauzulából eredő, az uniós tagsághoz kapcsolódó alkotmányos következmények levonása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. *Paczolay Péter,* az Alkotmánybíróság jelenlegi elnöke 2004-ben a következő megállapítást tette: *„A klauzula egyes elemeinek értelmezése a jövőben valószínűleg még sok izgalmas vitát eredményezhet, különösen invenciózus alkotmánybírósági hozzáállás esetén, legyen szó a nemzetközi szerződés keretfeltételéről, a közös hatáskörgyakorlás mibenlétéről, a korlátok megvonásáról, a „szükséges mérték" meghatározásáról. Külön értelmezés tárgya lehet az EK-szerződés 10. cikkében foglalt »hűségklauzulából« eredő kötelességek körének meghatározása."*[685] Mindebből a mai napig csak „a nemzetközi szerződés keretfeltételével" kapcsolatosan foglalt állást az Alkotmánybíróság[686], illetve a klauzulában megfogalmazott két korlátot beemelte egy határozatának indokolásába[687], anélkül azonban, hogy ebből további következtetéseket vont volna le. A csatlakozási klauzula által felvetett további értelmezési kérdéseket érintően az Alkotmánybíróság a mai napig nem adott semmilyen állásfoglalást.

3. A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya

Az uniós tagság magyarországi jogi környezetének bemutatásakor ki kell még térnem a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyára. Ezzel nem kívánom azt állítani, hogy a közösségi jog és a magyar jog viszonyát azonos módon lehetne meghatározni, mint a nemzetközi jog–magyar jog viszonyt. *Vörös Imre* szerint *„az Európai Unióhoz való csatlakozás első megközelítésben a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának*

[682] Chronowski–Petrétei (2003) 458-459.
[683] Vörös (2004) 1234.
[684] Sajó (2003) 20.; Vörös (2004) 1234.
[685] Paczolay (2004) 37-38.
[686] Lásd a IX. fejezet I. alfejezetét.
[687] 61/B/2005. AB határozat, lásd a IX. fejezet II. alfejezet 3. pontjában.

alkotmányjogi rendezettségét tételezi fel."[688] Ez a belső jog felől közelítve annyiban lehet igaz, hogy a nemzetközi joghoz való hozzáállás az Alkotmánybíróság részéről következtetések levonására engedhet a közösségi joghoz való viszony tekintetében is. Továbbá a helyzetnek a rendes bíróságok számára is egyértelműnek kell lennie, különösen azzal kapcsolatban, hogy a nemzetközi joghoz való viszony eltér-e a közösségi joghoz való viszonytól. A közösségi jog belső jogban való alkalmazása nem függ a nemzetközi jogra vonatkozó alkotmányos szabályoktól, álláspontom szerint azonban egyes hasonlóságok okán kiindulópontul szolgálhat a közösségi joghoz való viszony alapvető elemeinek meghatározásához.

A magyar jogrendszerben a nemzetközi jog alapvetően dualista módszer szerint érvényesül.[689] Sajátos módon ez a tétel az Alkotmányban nem szerepel, a nemzetközi jogra vonatkozó alkotmányi szabályozás ugyanis erre vonatkozóan nem tartalmaz egyértelmű szabályokat. A II. Részben vizsgált tagállamok alkotmányai általában egyértelműen rögzítik, hogy a jog szabályai dualista vagy monista módon érvényesülnek-e a belső jogban[690], továbbá azt is, hogy egy belső jogi és egy nemzetközi jogi rendelkezés konfliktusa esetén melyiket kell alkalmazni. Általában rögzítik, hogy a nemzetközi jogi rendelkezéseknek elsőbbségük van legalább a törvényekkel szemben[691]. Ebből pedig következtetni lehet a nemzetközi jog belső jogforrási hierarchiában elfoglalt helyére is.

A nemzetközi joggal foglalkozó magyar irodalom egyetért abban, hogy az Alkotmánynak pontosan rögzítenie kellene a nemzetközi jog magyar jogban történő érvényesülésének és a normakonfliktus kezelésének módját – amely követelménynek az Alkotmány nem felel meg. 1989-ben az Alkotmány módosításának alapelvei között szerepelt az a tétel, hogy az Alkotmány rögzítse a nemzetközi szerződések magyar jogban való kihirdetésének szükségességét[692], az alkotmányszövegbe azonban végül nem került egyértelmű rendelkezés. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangját." A szöveg alapján első olvasatra nem világos, hogy a magyar jogrendszerben a monista

[688] Vörös (2003) 39.
[689] Kecskés (2005) 872.; Kovács (2006) 63.
[690] Holland alkotmány 93. cikk; belga alkotmány 167. cikk; francia alkotmány 55. cikk; cseh alkotmány 10. cikk.
[691] Német Alaptörvény 25. cikk; francia alkotmány 55. cikk; holland alkotmány 94. cikk; lengyel alkotmány 91. cikk; cseh alkotmány 10. cikk.
[692] Molnár (2007) 915.

vagy a dualista nézőpont érvényesül-e, illetve a nemzetközi jog jogforrási hierarchiában elfoglalt helye és elsőbbsége sem. Ennélfogva az Alkotmánybíróság feladata, hogy az Alkotmány vonatkozó cikkének tartalmát kibontsa – az ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat azonban meglehetősen gyér és ellentmondásos.

A nemzetközi szerződésekről szóló törvényben[693] foglaltak teszik egyértelművé azt, hogy a nemzetközi szerződések belső jogalkotási aktuson keresztül szereznek érvényesülést Magyarországon.[694] Ehhez kapcsolódnak még az Abtv. hatásköri és eljárási szabályai, amelyek szintén a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabály alkotmányossági kontrolljára utalnak. A magyar jogirodalom legtöbb képviselője amellett foglal állást, hogy ezeket az alapvető alkotmányjogi kérdéseket az Alkotmánynak kellene egyértelműen rendeznie, nem pedig különböző törvényeknek és alkotmánybírósági gyakorlatnak[695]. Meg kell állapítani azonban, hogy egy ilyen jellegű alkotmányos szabályozás is működőképes lehet, s erre nem csak a magyar, hanem az olasz rendszer is példa. Az olasz alkotmány a magyarhoz hasonlóan egy általános rendelkezést rögzít az olasz jogrendszer nemzetközi jognak való megfeleléséről, a kapcsolódó részletszabályokat azonban nem tartalmazza.[696] Mégsem kérdőjelezhető meg, hogy az olasz jogrendszer dualista szemléletű.[697]

A magyar jogrendszerben is egyértelmű a nemzetközi szerződések dualista módszerrel, belső jogalkotási aktuson keresztül történő érvényesülése. A „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai" tekintetében azonban az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata, bírálható módon, monista elemet is „felfedezett" a magyar rendszerben.[698] Az 53/1993. (X. 13.) AB határozatban ugyanis, amely alapvető megállapításokat tartalmaz a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyára vonatkozóan, megállapította, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján a „nemzetközi jog

[693] 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, amely a jogirodalom által hevesen bírált, az AB által több ponton alkotmányellenesnek ítélt 1982. évi 27. tvr.-t váltotta fel.

[694] A 2005. évi L. törvény 9. §-a: „Ha a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, azt törvényben, egyéb esetekben kormányrendeletben ki kell hirdetni."

[695] *Vörös Imre* szerint a nemzetközi jog–magyar jog viszony ilyen jellegű rendezése „alkotmányjogi abszurdum". Vörös (2003) 43.; lásd még ugyanígy Berke (1997); Molnár (2007).

[696] Az olasz Alkotmány 10. cikke: „Az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz." A helyzetet árnyalja a 2001-es alkotmánymódosítás, amely a törvényhozó hatalom gyakorlása során előírja a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásoknak való megfelelést is. Ez az új rendelkezés ugyanakkor a dualizmus–monizmus kérdését nem érinti, és az elsőbbségre vonatkozóan is alkotmánybírósági értelmezésre szorul. Lásd erről bővebben a IV. fejezet 3. pontját.

[697] Cartabia (2003) 133.; Ruggeri Laderchi (2003) 157.; Várnay–Papp (2005) 257.; Kende–Szűcs–Jeney (2007) 863.

[698] *Kovács Péter* felhívja a figyelmet arra, hogy a magyar intézményrendszer is elegyíti a dualista és monista elemeket [például a Büntető Törvénykönyv apartheidre (157. §) és nemzetközi jogi kötelezettség megsértésére (261/A. §) vonatkozó rendelkezései monista szemléletet tükröznek], ez azonban semmiféle problémát nem jelent, amíg az Alkotmánnyal való összhang fennáll. Kovács (2006) 68-69.

általánosan elismert szabályai" tekintetében maga az Alkotmány „általános transzformációt" hajtott végre, vagyis ezek a szabályok egyedi, külön transzformáció nélkül a magyar jog részét képezik.[699] Azt, hogy ezeknek a szabályoknak a csoportjába a nemzetközi jog mely normái tartoznak, nem rögzítette az AB – a jogirodalom általános álláspontja az, hogy a *ius cogens*ről, a nemzetközi szokásjog szabályairól, illetve a nemzetek által elismert általános jogelvekről van szó.[700] A nemzetközi szerződésektől eltérően tehát a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai" konkrét beemelő aktus nélkül, a monista technikának megfelelően a belső jog részei.

A nemzetközi jogra vonatkozó alkotmányi szintű szabályozás másik nagy hiányossága, hogy nem teszi egyértelművé a nemzetközi jog–belső jog közötti konfliktus rendezését, így a rendes bíróságok számára nem lehet egyértelmű, hogy egy nemzetközi szerződés és egy magyar jogalkotási aktus konfliktusa esetén melyiknek kell érvényesülést szerezni.[701] Az általános vélekedés szerint a nemzetközi szerződések a jogforrási hierarchiában az Alkotmány alatt, de a belső jog fölött helyezkednek el.[702] Ha nem felelnek meg az Alkotmánynak, addig nem lehet azokat ratifikálni, amíg a helyzet nem válik alkotmányosan kielégítővé (előzetes normakontroll esetében), illetve a nemzetközi szerződés alkotmányellenességét lehet megállapítani a kihirdető törvényen keresztül (utólagos normakontroll esetében).

A VII. fejezet összegzése

A magyar Alkotmánybíróság elsődleges célja megalakulásától kezdve nyilvánvalóan a magyar Alkotmány legteljesebb körű védelme volt, amit elsősorban az absztrakt normakontroll keretében tudott biztosítani. Az egyéni alkotmányos jogsérelmek orvoslása helyett működése elsősorban a jogalkotás alkotmányosságának biztosítására irányult. Az Alkotmánybíróságnak felbecsülhetetlen szerepe volt a rendszerváltozást követően a magyar Alkotmány végleges tartalmának kialakításában – a magyar demokratikus fordulat kulcsszereplője az Alkotmánybíróság volt. Ítélkezési gyakorlatában mindig is figyelemmel volt az európai tendenciákra és az Emberi Jogok

[699] *Berke Barna* szerint a megfogalmazás hibás, mivel az „elfogadás" nem jelent egyúttal „befogadást" is, így a 7. § (1) bekezdés esetében nem a nemzetközi jog „magyar joggá válásáról" van szó, hanem annak Magyarországon történő érvényesüléséről. Berke (1997) 38.
[700] Molnár (2007) 924-928.
[701] Vörös (2004) 1222-1224.
[702] Ez abból adódik, hogy a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződésnek ellentmondó törvényt és rendeletet az Alkotmánybíróság megsemmisíti, ugyanakkor a rendeletben kihirdetett nemzetközi szerződésnek ellentmondó törvényt nem, a rendeletet viszont igen.

Európai Bírósága esetjogára. Mindezek miatt a volt szocialista államok alkotmánybíróságai között különösen nagy megbecsülésnek örvendett és örvend a mai napig.[703] Az Alkotmánybíróság igyekszik fenntartani ezt az erős alkotmányvédő pozíciót.

Az Alkotmánybíróság meglehetősen nagy számú hatáskörrel rendelkezik, amelyek közül a leggyakrabban az absztrakt normakontroll eljárásban jár el. Ugyanakkor elvileg bármely hatáskörének gyakorlása során felmerülhet a közösségi jog alkalmazásának szükségessége, és ezzel együtt az elsőbbségi kérdés is.

Ami az uniós jog érvényesülésének alkotmányos közegét illeti, a legfontosabb, máig az Alkotmánybíróság értelmezésére váró kérdés az Európa-klauzula tartalma. Az Alkotmány 2/A. §-a ad felhatalmazást Magyarország számára arra, hogy egyes Alkotmányból eredő hatásköreit az uniós tagállamokkal közösen vagy az uniós intézmények útján gyakorolja – ez a valóságban számos jogalkotói hatáskör Európai Uniónak való átadását jelenti. A klauzula alapján azonban a felhatalmazás nem terjedhet ki az Alkotmányon alapuló hatáskörök összességére, illetve nem terjedhet túl az uniós alapszerződésekben foglaltak teljesítéséhez szükséges mértéken. Ez utóbbi korlátnak az ellenőrzése az Alkotmány alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe kell, hogy tartozzon, így a *Kompetenz-Kompetenz* joga nem az Európai Bíróságot, hanem az Alkotmánybíróságot illeti meg. Az Alkotmánybíróság azonban még nem nyilatkozott sem erről, sem más, az Európa-klauzula értelmezéséhez kapcsolódó kérdésről.

VIII. fejezet

A közösségi jog megítélése az uniós tagságot megelőzően: a szuverenista felfogás gyökerei

A II. Részben láttuk, hogy a 2004-ben csatlakozott tagállamok alkotmánybírósági és rendes bírósági gyakorlatában a közösségi jog alkalmazásának kérdése már jóval a csatlakozást megelőzően megjelent – s ez Magyarország esetében is igaz. Míg azonban a cseh vagy a lengyel alkotmánybíróság már ekkor bevezette az alkotmány közösségi joggal összhangban történő értelmezésének elvét, s ezzel közvetve a közösségi jog elsőbbségét is biztosította,[704] a magyar Alkotmánybíróság erős szuverenitás-központú

[703] Sadurski (2008) 6.
[704] Lásd az V. fejezetben.

érveléssel a közösségi jog közvetlen vagy akár közvetett alkalmazásának lehetőségét kizárta a csatlakozás előtt. Az AB a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban, a Magyarország, az EK-tagállamok és az EK között létrejött Társulási Megállapodás[705] (a továbbiakban: T.M.) és az annak végrehajtására született Társulási Tanácsi határozat alkotmányossági felülvizsgálata során nagy jelentőségű megállapításokat tett a közösségi jog természetét és alkalmazási körét illetően. Álláspontom szerint az AB csatlakozást követő álláspontja végső soron ide vezethető vissza – ironikus módon azonban az Alkotmánybíróság a csatlakozást követő egyetlen határozatában sem tért ki olyan részletességgel a közösségi jog magyar jogrendszerben való alkalmazásának feltételeire, mint ebben a határozatban.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban az AB formálisan egyrészt az EK–magyar Társulási Megállapodás egy rendelkezésének, illetve a Társulási Tanács egy, a T.M. támadott rendelkezését végrehajtó határozatának alkotmányosságáról döntött. Az eljárásban az AB nemzetközi kötelezettségvállalás utólagos alkotmányossági kontrollját folytatta le, amelyre az üggyel szorosan összekapcsolódó, másfél évvel korábban hozott határozata teremtett lehetőséget. A 4/1997. (I. 22.) AB határozatban állapította meg az AB ugyanis, hogy az Alkotmány és az Abtv. kifejezett rendelkezése hiányában is a jogszabályok utólagos alkotmányossági kontrolljának körébe a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányosságának utólagos felülvizsgálata is beletartozik – s ezzel hatáskört biztosított a maga számára a T.M. alkotmányossági felülvizsgálatára. Ezzel az AB, elismerve az indítványban foglalt, az utólagos felülvizsgálat hiányából adódó alkotmányellenes helyzetet, kiterjesztően értelmezte hatáskörét – ami azonban nem volt minden kritikától mentes.[706]

1. Az Alkotmánybíróság határozatainak alapjául szolgáló indítvány

Véleményem szerint az Alkotmánybíróság jelenlegi, a közösségi jog magyarországi érvényesüléséhez való viszonyulását alapvetően határozzák meg a fenti két határozatban lefektetett elvek: az állami szuverenitás központba helyezése, a szuverenitás korlátozásának lehető legszűkebb keretek közé szorítása. Úgy vélem,

[705] A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás.

[706] Az AB hatásköre ilyen irányú kiterjesztését különösen az AB akkori bírája, *Vörös Imre* találta aggályosnak, aki a határozathoz csatolt különvéleményében és tudományos munkákban is jelezte eltérő álláspontját: Vörös (2003) 46.; Vörös (2004) 1226. *Vörös Imre* a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat meghozatalában nem is vett részt, s ez utóbbi határozatot számos ponton bírálta.

ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság ilyen álláspontot foglaljon el már az uniós csatlakozást megelőzően, nagy mértékben hozzájárult a 4/1997. (I. 22.) AB határozat és a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat meghozatalára vezető indítvány tartalma, amelynek körülményeit épp ezért érdemes alaposabban megvizsgálni.

Az alapul fekvő indítvány a nemzeti szuverenitás alkotmányellenes korlátozását látta a Társulási Megállapodás és az abban foglalt versenyszabályok végrehajtására született Társulási Tanácsi határozat magyarországi alkalmazásában. Ehhez kapcsolódóan előkérdésként az Alkotmánybíróságnak egyértelműen állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy megengedhető-e, és ha igen, milyen feltételekkel a már kihirdetett nemzetközi kötelezettségvállalások utólagos alkotmányossági felülvizsgálata [4/1997. (I. 22.) AB határozat]; s az erre adott pozitív válasz esetén foglalkozhatott az indítvány érdemi, a T.M. alkotmányosságát megkérdőjelező részével [30/1998. (VI. 25.) AB határozat].

A két határozat alapjául szolgáló indítvány az ebben az időszakban a tagállami jogrendszerek és a közösségi jog kapcsolatával a magyar jogirodalomban legmélyrehatóbban foglalkozó szakember, *Berke Barna* előterjesztése volt.[707] *Berke Barna* az olasz, a francia és a német, a közösségi jog elsőbbségére és közvetlen hatályára vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatok elemzése nyomán munkáiban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tagállami alkotmánybíróságok a rendelkezésükre álló eszközökkel felléphetnek az állami szuverenitás, az át nem ruházható tagállami hatáskörök és az alkotmányban biztosított alapvető jogok közösségi joggal szembeni védelme érdekében.[708] A közösségi jog elsőbbségével szemben az olasz, a francia és a német alkotmánybíróság által megállapított korlátok *Berke Barna* megítélése szerint igazolható megoldások a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos alapjogok veszélyeztetése esetére, amely megoldásokat a magyar Alkotmánybíróság számára is alkalmazandónak tartott a majdani EK-csatlakozást követően.[709] Az EK–magyar Társulási Megállapodás alkalmazásával kapcsolatos alkotmányossági problémát tehát egy olyan indítványozó vetette fel, aki alapos ismerője volt a közösségi jogérvényesülés „európai" és „nemzeti" dimenziójának is, s alapvetően a „nemzeti", az állami

[707] Berke (1997); Kecskés (2005) 848-863.
[708] Berke (1995); Berke (1996); Berke (1996a.) A szerző plasztikus megfogalmazásában: *„…nincs olyanfajta EU gőzhenger – jogi értelmezésben –, amely a tagállamokkal szemben minden erővel rendelkezne, és amely kontrollját illetően a tagállamok teljesen eszköztelenek lennének."* Berke (1996) 28-29; Berke (1996a.) 46.
[709] Berke (1996) 29.; Berke (2001) 54.

szuverenitás sérthetetlensége köré épülő, a közösségi jog abszolút elsőbbségét és mindenek feletti érvényesülését tagadó álláspontot képviselt.

Az indítvány nem titkolt célja az Alkotmánybíróság álláspontjának megismerése volt a közösségi jog alkalmazásának lehetőségéről és a közösségi jog természetéről az EK-tagságot megelőzően: „[a beadvány] *központi kérdése arról szól, hogy az európai közösségi jog egy társult országban, a hagyományos nemzetközi szerződésen alapuló társulási viszonyban, vajon aspirálhat-e alkalmazásra ahhoz hasonló mechanizmusban, mint ahogyan egy tagállamban a hazai-belső jogalkalmazó fórumok helyt kell adjanak a közösségi jogként megszületett – az EK szervei által alkotott és az EK Bíróságának ítéleteiben megjelenő – mindenkori normák érvényesülésének."*[710] A *Berke Barna* által előterjesztett indítvány tehát azt sugallta az Alkotmánybíróságnak, hogy a Társulási Megállapodás és az az alapján alkotott jog semmiben sem különbözik a klasszikus értelemben vett nemzetközi jogtól, így alkotmányossági problémát vet fel azok közvetlen alkalmazása. Az EK-csatlakozást megelőzően eszerint nem lehetséges egy „nemzetközi szerződésen alapuló" joganyag olyan módú alkalmazása Magyarországon, amely eltér a nemzetközi jog érvényesülési módjától. Ez a felvetés a nemzeti szuverenitás sérthetetlenségéből indul ki, az alkotmányos felhatalmazás kérdésére helyezve a hangsúlyt. Ennek köszönhetően figyelmen kívül hagyja az EK-csatlakozás előkészítésének folyamatát, a Magyarország és az Európai Közösség közötti kapcsolatok különleges jellemzőit: azt, hogy a hagyományos nemzetközi szerződésekhez képest sokkal szorosabb, sajátos együttműködésről van szó, azzal a mindkét fél számára nyilvánvaló végső céllal, hogy Magyarország a megfelelő időben az EK teljes jogú tagjává és a közösségi jog közvetlen alkalmazójává váljék.

Az Alkotmánybíróság teljes mértékben magáévá tette a *Berke Barna* indítványában felvázolt szuverenista álláspontot, és a problémát az indítványhoz hasonlóan nagy súlyúnak tekintette. Ha az uniós csatlakozást megelőzően az AB nem találkozik ezzel az indítvánnyal, ha a T.M. alkalmazásához kapcsolódó alkotmányos kérdésekben nem kényszerül állást foglalni, talán ma más szemszögből tekintene a közösségi jog–magyar jog viszonyára is. Az indítvány alapján hozott határozatok és az azóta eltelt időszak eseményeinek ismeretében azt mondhatjuk, hogy a *Berke Barna* indítványából kibontakozó szuverenista, a közösségi jog elsőbbségének alkotmányos korlátait elfogadó álláspont a kezdetektől máig meghatározza az Alkotmánybíróság

[710] Berke (1996a.) 48.

közösségi joghoz való viszonyulását – ez a felfogás mára a magyar alkotmánybírák „közös tudatának" részét képezi.

2. Előkérdés: a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági kontrollja

2.1. A hatáskör megállapítása

A Társulási Megállapodás érdemi alkotmányossági felülvizsgálatának lefolytatásához szükséges alkotmánybírósági hatáskör önmagában is kérdéses volt, *Berke Barna* indítványa azonban ebben a kérdésben is állásfoglalásra késztette az Alkotmánybíróságot. Az AB 1997 előtt több határozatban is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy egy, a magyar jogba már beemelt nemzetközi szerződés önmagában vagy a beemelő törvényen keresztül lehet-e utólagos alkotmányossági felülvizsgálat tárgya. E korábbi határozatok azonban egymásnak ellentmondó megállapításokat tartalmaztak e kérdés vonatkozásában,[711] így az Alkotmánybíróságnak a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban szándéka szerint *„egyértelművé kellett tennie álláspontját arról, hogy hatásköre hogyan terjed ki a nemzetközi szerződések alkotmányossági felülvizsgálatára"*[712].

A 4/1997. (I. 22.) AB határozat alapjául szolgáló indítvány az Alkotmánybíróságról szóló Törvény (a továbbiakban: Abtv.) hatásköri rendelkezéseinek alkotmányellenességét állította. Az indítvány szerint az, hogy az Abtv. a nemzetközi szerződések tekintetében csak az előzetes alkotmányossági kontrollt teszi lehetővé, kizárja az állampolgárok utólagos normakontrollon keresztül érvényesülő alkotmányos jogainak érvényesítését, és ez sérti a jogállamiság elvét. Egy másik alkotmányos aggály volt az, hogy a hiányos szabályozás miatt az alapvető jogok nemzetközi szerződésben való korlátozása kikerülhet az állampolgárok és az Alkotmánybíróság kontrollja alól, ami akár burkolt alkotmánymódosításra is lehetőséget adhat. Az indítvány szerint az utólagos normakontroll során az AB-nak elsősorban arra kellene tekintettel lennie, hogy

[711] A 61/B/1992. AB határozatban foglaltak szerint a már megerősített és a belső jogban kihirdetett nemzetközi szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálatára az AB-nak nincs hatásköre; ugyanakkor a 30/1990. (XII. 15.) AB határozat értelmében a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály utólagos alkotmányossági kontrolljának lefolytatására az Abtv. biztosít hatáskört. Az AB a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban rögzítette: *„az utólagos absztrakt normakontroll nem osztható fel »magában vett«, illetve a kihirdető jogszabály »részét képező« nemzetközi egyezményre."* (Az ítélet indokolásának II. 5. pontja). Az AB korábbi gyakorlatának kritikájához lásd Berke (1997) 39-41.

[712] A határozat indokolásának II. 5. pontja.

a szerződés megkötőjének az adott tartalommal volt-e „alkotmányos felhatalmazottsága" a nemzetközi szerződés megkötésére.

Az AB határozatában alkotmányellenességet nem állapított meg, világossá tette azonban a hatásköri szabályokkal kapcsolatos értelmezését. Megállapította, hogy azzal, ha az Abtv. a nemzetközi szerződések alkotmányossági felülvizsgálatát csak a kihirdetés előtt tenné lehetővé, sérülne az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, illetve az Alkotmánybíróság hatásköreiről szóló 32/A. § (1) és (2) bekezdése[713]. A határozat indokolásának lényege az, hogy az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése a jogszabályok utólagos alkotmányossági kontrolljának biztosítását „kényszerítően és teljeskörűen" írja elő, amely eljárás indítványozását mindenki számára lehetővé kell tenni. Semmi nem támasztja alá azt, hogy egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályt bármilyen indok miatt ki kellene venni a cikk hatálya alól. Ez azt jelenti, hogy az AB érdemben lefolytathatja egy nemzetközi szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálatát a kihirdető jogszabályon keresztül. Az utólagos kontrollra vonatkozó hatáskör megalapozásához az AB a magyar Alkotmány rendelkezésein túl arra is hivatkozott, hogy ilyen hatáskörrel más európai alkotmánybíróságok is bírnak (közülük egyedül a német alkotmánybíróságot nevezte meg, és Görögország gyakorlatára utalt). Azt az alkotmányossági aggályt azonban elhárította, mely szerint a nemzetközi szerződések előzetes felülvizsgálata kezdeményezésének meghatározott politikai szereplőkre való korlátozása az Alkotmány alapjogok védelmét biztosító[714] vagy egyéb rendelkezésével ellentétes volna.[715]

2.2. Az alkotmányellenesség megállapításának következményei

Ha a határozat nem tartalmazna többet, mint e hatáskör megállapítása, úgy tűnhetne, hogy az AB nem tulajdonít jelentőséget Magyarország nemzetközi jog alapján fennálló kötelezettségeinek, s nem vesz tudomást azokról a jogi következményekről, amelyek egy nemzetközi jogi kötelezettségvállalás esetleges alkotmányellenessé nyilvánításához kapcsolódnak. Az AB azonban rögzítette: *„A nemzetközi szerződés*

[713] „(1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. (2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat."

[714] Az Alkotmány 8. §-a.

[715] Az erre vonatkozó indítvány elutasításának indokolásában az AB az Alkotmány 32/A. §-ának, a jogszabályok utólagos alkotmányossági kontrollját előíró rendelkezésnek részletes történeti értelmezését adta, amelynek eredményeként megállapította, hogy az alkotmányozó szándéka nem terjedt ki a *popularis actio* előzetes normakontrollra való kiterjesztésére.

vizsgálata tekintetében az utólagos normakontroll általános eljárási szabályai érvényesülnek; s az Alkotmánybíróság tekintettel van a nemzetközi szerződés sajátosságaira az alkotmányellenesség következményeinek megállapításakor."[716] Annak ellenére tehát, hogy egy nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály az alkotmányossági felülvizsgálat szempontjából ugyanolyan elbánásban részesül, mint bármely más jogszabály, tekintettel kell lenni arra, hogy a magyar jogszabályok között sajátos eredettel és tartalommal bír, és sajátos jogkövetkezmények fűződnek hozzá. Ezeket a sajátosságokat az AB nem hagyja figyelmen kívül[717] – ehhez azonban hozzájárul az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, amely értelmében „a nemzetközi jog és belső jog összhangját" minden esetben biztosítani kell a magyar jogrendszerben. Ennek köszönhető az, hogy az AB rögzítette: *„Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata azonban a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására kihatással nem lehet.*[718] *Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangját; […] Ennek megtörténtéig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti."*[719] Azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződések felülvizsgálatával kapcsolatos álláspontját úgy alakította ki, hogy eleget tegyen az alkotmányos követelményeknek mind a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozóan, mind a nemzetközi jognak megfelelő jogalkotás biztosítására vonatkozóan. A jogalkotó számára több lehetőség is nyílik a nemzetközi jognak és az Alkotmánynak is megfelelő helyzet megteremtésére: egyrészt módosíthatja az Alkotmányt; másrészt nemzetközi szinten közbenjárhat a kötelezettségvállalás módosítása érdekében; vagy végső esetben a nemzetközi jog szabályainak megfelelően fel is mondhatja azt. Az AB világossá tette azt is, hogy bár a nemzetközi szerződéskötési folyamat egészének alkotmányos szempontú kontrolljára nincs

[716] A határozat indokolásának II.6. pontja.
[717] Ezt a tényt azért hangsúlyozzuk, mert a közösségi jog végrehajtására született jogszabályok alkotmányossága megítélésénél nem mutatható ki hasonlóan különleges elbánás az AB részéről.
[718] Ez a *pacta sunt servanda* elvéből egyértelműen következik: Molnár (2007) 921. Az, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás fennmarad, közvetlenül nem vezethető le a magyar Alkotmányból, így ezen a ponton az AB lényegében a nemzetközi jog általánosan elismert szabályát alkalmazta, amelyet elvileg az Alkotmány transzformált a belső jogba, de nem része az Alkotmánynak. Ezekről a részletekről azonban a határozat már nem szól.
[719] A határozat indokolásának II.8. pontja.

lehetősége, a szerződéskötési jogosultság meglétét azonban vizsgálhatja előzetes és utólagos normakontroll keretében is, s a szerződéskötésre való jogosultság hiánya, túllépése esetén formai alkotmánysértést állapít meg. Itt az AB a Kormány, az Országgyűlés és a Köztársasági Elnök között megoszló szerződéskötési jogosultság szabályaira utal, azonban ebből a megállapításból a közösségi alapszerződések (illetve Magyarországot érintően annak jövőbeli módosításai) tekintetében az is következhet, hogy az AB megállapíthatja a szerződéskötési jogosultság túllépését az Alkotmánynak ellentmondó rendelkezéseket tartalmazó szerződés esetében.

2.3. A közösségi jog és a tagállami jogrendszerek viszonya

Az AB a határozatban az indítvány elbírálásához szorosan nem kapcsolódó, a közösségi jog nemzeti jogrendszerekben való érvényesülésére vonatkozó megállapításokat is tett, amelyeket azonban a jogirodalom számos képviselője élesen bírált.[720] Az AB ugyanis igyekezett áttekintést adni arról, hogy az európai államokban milyen viszonyban állhat a nemzetközi jog és a belső jog, s ebben a kérdésben nem kerülte meg a közösségi jog és a belső jog viszonyát sem. Az ezzel kapcsolatos kijelentései azonban nem állják meg teljes mértékben a helyüket.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében az európai jogfejlődésben *„a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista rendszer – a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazása – váltja fel.”*[721] Az AB szerint a monista rendszert (vagyis azt, hogy *„a megkötött nemzetközi szerződés külön törvénybefoglalás nélkül is a nemzeti jogrendszer részét képezi, közvetlen alkalmazásra kerül és elsőbbséget élvez a »belső« törvényekkel szemben”*[722]) az EK-ban való részvétel „kényszerítőleg” követeli meg a tagállamoktól. Az AB úgy látja, hogy az EK-ban való részvétellel az egyébként dualista rendszert követő tagállamok is közvetlenül, transzformáció nélkül alkalmazzák a közösségi jogot, és annak a nemzeti jogrendszerrel szemben (az Alkotmány kivételével!) elsőbbséget biztosítanak – s ebből következően az alkotmánybíróságok a belső joggá váló nemzetközi jog tekintetében is gyakorolják hatásköreiket. Az Alkotmánybíróság, úgy

[720] Berke (1997) 59-60.; Jakab (2001) 246-248.; Molnár (2007) 921-922.
[721] *Molnár Tamás* szerint ez a megállapítás „burkolt *de lege ferenda* javaslat” a jogalkotónak a *„dualista-transzformációs magyar jogrendszer monista-adopciós modellre történő átállítására”*: Molnár (2007) 921. A magam részéről ezt az állítást nem látom teljes mértékben bizonyítottnak.
[722] A határozat indokolásának II.7. pontja.

tűnik, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó szemlélettel, a közösségi jogot tulajdonképpen a nemzetközi jog egy változatának tekintve írta le a közösségi jog és a tagállami jogok közötti viszonyt. Ez azonban nem fedi a valóságot, hiszen a közösségi jog tagállami érvényesülése nem függ attól, hogy a nemzetközi jog milyen módon szerez érvényt a tagállamok belső jogában. Amint az a II. Részből kitűnt, a dualista-monista rendszer követése kihathat egyes, a közösségi jog alkalmazását is érintő területre (ez elsősorban az alapító tagállamokra igaz a Római Szerződés érvényesülése kapcsán), a közösségi jog általános érvényesülését azonban az autonóm közösségi jogrend saját szabályai határozzák meg általános jelleggel.[723] Az igaz, hogy a közösségi jog közvetlen alkalmazása hasonlítható ahhoz az esethez, amikor a nemzetközi jog transzformáció nélkül válik a belső jog részévé, ez azonban nincs összefüggésben azzal, hogy a nemzetközi jog ténylegesen hogyan szerez érvényesülést a belső jogban, és nem eredményezi a közösségi jog elsőbbségét.

Mindenesetre, a határozatból az olvasható ki, hogy az AB nem tesz érdemben különbséget a közösségi jogrend és a nemzetközi jog között: az előbbit az utóbbi egy, sajátos jellemzőkkel bíró változatának tekinti.[724] Továbbá, a határozatból az is kiolvasható, hogy az AB a közösségi jog és a nemzeti jog viszonyának megítélésében figyelemmel lesz a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatára, különösen ami az Alkotmánnyal szembeni elsőbbség kizárását illeti. A IX. fejezetben látni fogjuk, hogy az Alkotmánybíróság az uniós csatlakozást követően letért a 4/1997. (I. 22.) AB határozat által megkezdett útról: a közösségi jog természetét illetően eltérő álláspontot alakított ki, az Alkotmánnyal szembeni elsőbbség kérdésében pedig eddig konkrét állásfoglalásokat nem tett.

[723] *Jakab András* négy „tévedést" mutat ki az AB megállapításaiban: 1. a közösségi jogszabályok nem belső jogként, hanem közösségi jogként alkalmazandók a tagállamokban; 2. vannak olyan tagállamok (pl. Ausztria), ahol elfogadott a közösségi jog elsőbbsége az Alkotmánnyal szemben, néhány alkotmányos alapelvet kivéve; 3. az európai integráció nem követeli meg a tagállamokból a monista rendszerre való áttérést, mivel a nemzetközi jog–belső jog és a közösségi jog–belső viszony teljesen elkülönül; 4. a tagállami alkotmánybíróságok nem határozhatják meg a közösségi jog érvényesülésének korlátait. Jakab (2001) 246-248.

[724] Ezzel ért egyet *Ficsor Mihály:* Ficsor (1997a.) 528., illetve vélhetően *Molnár Tamás* is: Molnár (2007) 921.

3. A Társulási Megállapodás versenyjogi rendelkezéseinek alkotmányossága

Miután az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban rögzítette, hogy az utólagos, bárki által kezdeményezhető normakontroll keretében a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányosságának megítélésére is hatásköre van, a Társulási Megállapodás versenyjogra vonatkozó rendelkezéseinek érdemi alkotmányossági vizsgálata előtt is megnyílt az út. Jóllehet e határozat meghozatalának időpontjában Magyarország még nem volt az Európai Unió tagja, az Alkotmánybíróság az ügy sajátosságainak köszönhetően állást foglalhatott számos, a közösségi jog magyarországi alkalmazását érintő kérdésben. Ezek az állásfoglalások ma is éreztetik hatásukat a közösségi jog és a magyar jog viszonyára vonatkozó alkotmánybírósági álláspont kialakításában.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (a továbbiakban: *Társulási Megállapodás-ítélet*) alapjául szolgáló indítvány azt állította, hogy az EK, annak tagállamai és Magyarország között kötött Társulási Megállapodás 62. cikk (2) bekezdése, a T.M. szén- és acéltermékekre vonatkozó jegyzőkönyve[725] 8. cikke, illetve a T.M. vitatott cikkének végrehajtási szabályait tartalmazó Társulási Tanácsi határozat[726] egyes rendelkezései ellentétesek a magyar Alkotmánnyal. Az Alkotmánybíróság lefolytatta a vitatott nemzetközi jogi rendelkezések utólagos alkotmányossági kontrollját, és a Társulási Tanács határozatát alkotmányellenesnek ítélte – azonban az e határozatot a magyar jogba beemelő Kormányrendelet alkotmányellenességét állapította meg, amelynek megsemmisítése tárgyában a határozathozatalt 18 hónapra felfüggesztette.[727]

3.1. Az alkotmányos probléma: alkalmazást nyerhet-e a közösségi jog az EK-csatlakozás előtt Magyarországon?

A Társulási Megállapodás, amely 1991 decemberében jött létre Magyarország, az EK és annak tagállamai között, számos területen teremtett alapot a gazdasági, pénzügyi és kulturális együttműködésre, és politikai párbeszédet intézményesített Magyarország

[725] 2. sz. Jegyzőkönyv az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Szerződés hatálya alá tartozó termékekről.
[726] 2/96. számú határozat, 1996. november 6.
[727] A határozat meghozatalának időpontja 1998. június 22. volt; a megsemmisítés tárgyában a határozathozatalt 1999. december 31-ig függesztette fel az AB.

és az EK között – azzal az egyértelmű céllal, hogy felkészítse Magyarországot az uniós csatlakozásra.[728] A T.M. „lágy jogként" írta elő a magyar jogszabályok lehető legnagyobb mértékű közelítését az EK jogához,[729] amely előírást azonban a Társulási Megállapodást kihirdető 1994. évi I. törvény már kötelezően tartalmazott.[730] A Társulási Megállapodás a magyar jogrendszer szempontjából nemzetközi szerződésnek, a Társulási Tanács határozatai nemzetközi jognak minősültek, amelyekre a nemzetközi joggal szemben támasztott követelmények voltak érvényesek.

A *Berke Barna* indítványában alkotmányos szempontból aggályosnak tartott jogi szabályozás meglehetősen összetett volt. A kiindulópont a T.M. 62. cikke, amelynek (1) bekezdése az EK és Magyarország közötti kereskedelemben tiltott magatartásnak minősítette a versenykorlátozó megállapodásokat és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést[731], azonos szövegezéssel, mint ahogyan ezek az EK Szerződés 81. és 82. cikkében szerepelnek. A cikk (2) bekezdése pedig így szólt: „Az ezzel a Cikkel ellentétes gyakorlatot az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés 85., 86. és 92. [jelenleg 81., 82. és 87.] Cikkében foglalt szabályok alkalmazásából eredő kritériumok alapján kell elbírálni."[732] A T.M. tehát azt írta elő, hogy az általa tiltott versenykorlátozó magatartásokat a jogalkalmazó az EK-Szerződés azonos szövegű cikkeivel kapcsolatban kialakított alkalmazási kritériumok (lényegében az Európai Bizottság és az Európai Bíróság joggyakorlata, illetve a Bizottság csoportmentesítő rendeletei) szerint ítélje meg, anélkül azonban, hogy ezeket a kritériumokat rögzítette volna. A (2) bekezdés olyan joganyagra történő utalást tartalmazott tehát, amely joganyag Magyarországra ebben az időben nem volt kötelező.

Továbbá, a T.M. 62. cikk (3) bekezdése előírta, hogy az (1) és (2) bekezdés végrehajtásához szükséges szabályokat a Társulási Tanácsnak kell meghoznia. Így született meg a (jelen határozat eredményeként alkotmányellenesnek bizonyult) 2/96. számú Határozat, és az azt egy hónappal később a magyar jogban kihirdető

[728] Magyarország útját az uniós csatlakozásig lásd Kecskés (2005) 727-779.; Várnay–Papp (2005) 83-93.; Kende–Szűcs–Jeney (2007) 979-1003.

[729] A T.M. 67. cikke: „A Szerződő Felek elismerik, hogy Magyarországnak a Közösségbe történő gazdasági integrációja egyik alapvető előfeltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz. Magyarország biztosítja, hogy, amennyire lehetséges, jövőbeni jogszabályai a Közösség jogszabályaival összeegyeztethetőek lesznek."

[730] A törvény 3. § (2) bekezdése: „A jogszabályok előkészítése és megalkotása során érvényesíteni kell az Európai Megállapodás 67. §-ában meghatározott követelményeket."

[731] Illetve a versenytorzító állami támogatásokat is, ez a rendelkezés azonban a szóban forgó ügyben nem kapott szerepet.

[732] Az indítványban szintén támadott 2. sz. Jegyzőkönyv hasonló szabályokat tartalmazott az ESZAK-Szerződés hatálya alá tartozó termékekre vonatkozóan. Erre az elemre az azonos megítélés miatt a továbbiakban nem térek ki.

Kormányrendelet.[733] A társulási tanácsi Határozat 1. cikke értelmében a T.M. 62. cikkében szereplő magatartásokkal kapcsolatos ügyeket (tehát a versenyjogsértő magatartások elbírálását) a cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt elvek alapján kell rendezni, amelyre a Határozat értelmében Magyarország esetében a Gazdasági Versenyhivatal jogosult. A Határozat 6. cikke kifejezetten előírta, hogy a versenyhatóságok (így Magyarországon a GVH) „biztosítják a Közösség hatályos csoportmentességi rendeleteiben foglalt elvek teljes körű alkalmazását".

A Határozat tehát az indítványozó szerint azt várta el a GVH-tól, hogy a közösségi versenyjogsértés elbírálására irányuló eljárásban a T.M.-ben foglalt tilalmakat a vonatkozó közösségi jogi kritériumoknak megfelelően ítélje meg, azaz vegye figyelembe az Európai Bíróság vonatkozó joggyakorlatát, a Bizottság versenyügyi határozatait és a másodlagos közösségi joganyagot, különösen a csoportmentesítő rendeleteket. Vagyis közvetlenül alkalmazzon olyan joganyagot, amely Magyarországot nem kötelezi (hiszen Magyarország nem tagja az EK-nak, és ezen joganyag kialakításában nem vesz részt), és amely joganyag a T.M. megkötését követően is folyamatos változásban van. Sőt, mivel a Határozat jogalkalmazóként csak a GVH-t nevesíti, a Határozat értelmében a nemzeti bíróságoknak más joganyagot kellene alkalmazniuk a felülvizsgálati eljárásban, mint amit a GVH alkalmazott a versenyfelügyeleti eljárásban.[734]

A határozat alapjául szolgáló indítvány központi érvelése szerint a T.M. és a Határozat által kialakított szabályozás ellentétes a jogállamiság követelményével, mert egy magyar hatóságtól olyan jogi normák alkalmazását követeli meg, amelyeket Magyarország magára nézve nem fogadott el kötelezőnek, és azokat Magyarországon semmilyen hazai jogforrás nem emelte be a belső jogba. Az indítvány szerint az EK jogán alapuló jogalkalmazási kritériumok magyarországi közvetlen alkalmazása azt jelentené, hogy a magyar jogrendszer „kinyílna egy másik juriszdikció belső közjogi szabályainak automatikus befogadása és alkalmazása előtt", ami „a jogalkotási hatalom, mint állami felségjog, egy másik szuverénre történő alkotmányellenes átruházásával" lenne egyenlő, mivel nincs meg hozzá a megfelelő „alkotmányos felhatalmazottság". Ahogyan az AB maga megfogalmazta a problémát: *„Az alkotmányossági kérdés eszerint az, hogy egy másik nemzetközi jogi jogalany, egy másik önálló közhatalmi rendszer és autonóm jogrend saját belső jogának azok a normái, amelyek közjogi*

[733] 230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet.
[734] Ficsor (1997) 533.

jogviszonyok szabályozására szolgálnak, érvényesíthetők-e közvetlenül a magyar versenyhatóság által, anélkül is, hogy ezek a külföldi közjogi normák a magyar jog részévé válnának."[735] Ez a problémafelvetés a nemzeti szuverenitás klasszikus felfogása köré épül, amelyet azonban egyesek „túlzott alkotmányossági érzékenység" eredményének látnak.[736]

3.2. Az Alkotmánybíróság számára nyitva álló megoldási lehetőségek

A *Berke Barna* által felvetett alkotmányos problémára többféle válasz kínálkozott, amelyek közül csak az indítvány által felvetett járt az alkotmányellenesség megállapításával – s az Alkotmánybíróság a fentebb vázolt szuverenista álláspontot érvelése szerves részévé téve ezt a megoldást választotta. Egy másik, szintén követhető megoldás az lett volna, amelyet az ügyben az igazságügy-miniszter és a külügyminiszter is felvázolt, s amely a nemzeti szuverenitás kevésbé merev felfogásával elfogadható lehetett volna az AB számára. Eszerint az Országgyűlés nemzetközi szerződések kötésére vonatkozó, Alkotmány által biztosított hatáskörébe[737] szükségszerűen beleértendő olyan nemzetközi szerződés megkötése is, amely a nemzeti szuverenitás bizonyos korlátozásával jár. Ennek megfelelően a T.M. megkötésére alkotmányos felhatalmazottság mellett került sor, s így annak alkalmazása nem vet fel alkotmányos problémát. A miniszteri vélemények arra próbálták ösztönözni az Alkotmánybíróságot, hogy ne ragaszkodjon feltétlenül a nemzeti szuverenitás klasszikus felfogásából eredő, a Magyarországon alkalmazandó jog tekintetében a szoros értelemben vett alkotmányos felhatalmazást megkövetelő indítványi álláspontho z. A külügyminiszter véleményében szerepel is az a megállapítás, hogy *„A nemzeti szuverenitás hagyományos, a nemzetek formális egyenrangúságára épülő, azt túlhangsúlyozó értelmezése a mai nemzetközi viszonyokban már egyáltalán nem alkalmazható."*[738] Az AB azonban nem volt nyitott erre az „európai" felfogásra.

A miniszteri vélemények más, szintén megalapozottnak tekinthető megoldásokat is vázoltak az AB számára, amelyeket azonban az AB nem talált megalapozottnak. A külügyminiszter felvetette azt a lehetőséget, hogy az AB az alkotmányossági kérdés elbírálásakor a Társulási Megállapodás céljából induljon ki, vagyis abból, hogy a T.M.

[735] A határozat indokolásának III.1. pontja.
[736] Kecskés (2005) 863.
[737] Alkotmány 19. § (3) bekezdés *f)* pont.
[738] Lásd a határozat indokolásának I.4. pontjában.

„Magyarország európai integrációját hordozó megállapodás", azaz célja a magyar EK-csatlakozás előkészítése.[739] Ennek a nézőpontnak az alátámasztására a külügyminiszter felhívta a T.M. 67., jogharmonizációra vonatkozó cikkét, amely cikk álláspontja szerint *lex generalis*ként rögzíti, hogy Magyarországnak az EK-ba történő gazdasági integrációja „egyik alapvető előfeltétele" az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályainak a Közösség jogszabályaihoz való közelítése. Álláspontja szerint Magyarország e cikkel kötelezettséget vállalt a lehető legnagyobb mértékű jogközelítésre, és a vitatott 62. cikk a T.M. „általános integrációs célkitűzéseihez képest" tartalmaz a versenyjog területére vonatkozó speciális szabályokat. A külügyminiszter szerint *„a Társulási Megállapodás már önmagában is feltételezi, hogy a megállapodás szereplőinek számolniuk kell az Európai Közösség jogszabályaival, illetőleg e jogszabályok tényleges érvényesítésével",*[740] így végeredményben nincs is szó alkotmányossági problémáról. Ez a vélemény tehát arra épül, hogy a Társulási Megállapodást meg kell különböztetni a hagyományos nemzetközi szerződésektől, mert különleges célból jött létre: a magyar EK-csatlakozást készíti elő. Ez a jellegzetessége pedig elég alapot szolgáltat ahhoz, hogy a Megállapodás alapján alkotott jog Magyarországon már az EK-csatlakozást megelőzően alkalmazást nyerjen.

Érdemes kitekinteni más 2004-ben csatlakozott tagállamokra is, hiszen máshol is merültek fel a Társulási Megállapodás alkalmazásához kapcsolódó alkotmányos kérdések. Milyen választ adott ezekre a kérdésekre a lengyel és a cseh alkotmánybíróság? Mint arról a II. Részben szó volt, a lengyel *Trybunał Konstytucyjny* 1997-ben megállapította, hogy a Társulási Megállapodás alapján a jogalkotás hozzáigazítása a közösségi joghoz azt is jelenti, hogy a már létező lengyel jogot a közösségi jognak a leginkább megfelelő módon kell értelmezni.[741] Hasonló álláspontra helyezkedett a cseh *Ústavní soud* is, bár csak a versenyjogi rendelkezésekkel kapcsolatban, így azonban még szembeötlőbb a magyar és a cseh alkotmánybíróság eltérő álláspontja. Az *Ústavní soud* ugyanis arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel az uniós alapszerződések a cseh alkotmányjoggal azonos értékeken és elveken nyugszanak, az európai intézmények európai versenyjoggal kapcsolatban adott

[739] Ezt maga *Berke Barna* is hangsúlyozta egyik munkájában: *„Az EK-magyar társulási viszony mai állapotában intenzívebb kapcsolatot jelent, mint egy szabadkereskedelmi egyezmény (…) A társulási egyezményben ott a jogharmonizáció követelménye is és ma már a »csatlakozás-előttiség« töltete. (…) Ma már a társulási egyezmény közege a csatlakozás előszobája."* Ebből azonban számára a közösségi jog közvetlen alkalmazása nem, csak a Társulási Megállapodás közvetlen alkalmazása következett. Berke (1998) 92-93.

[740] Lásd a határozat indokolásának I.4. pontjában.

[741] Lásd az V. fejezet 1. pontját.

értelmezéseit a megfelelő cseh versenyjogi rendelkezések értelmezése során is fel lehet használni.[742]

A cseh és a lengyel alkotmánybíróság által alkalmazott megoldási lehetőséget az igazságügy-miniszter is felvetette az ügyben előterjesztett véleményében. Alkalmazhatónak látott egy olyan értelmezést, mely szerint a T.M. 62. cikk (1) bekezdése a szerződő felektől a belső jog „nemzetközi jogi kötelezettséghez" történő igazítását követeli meg, a (2) bekezdés pedig *„az (1) bekezdés szabályainak »értelmezési hátteréül a közösségi jogot hívja fel, quasi kollíziós normaként«, és így a Felek általi közös értelmezéshez teszi hivatkozási alappá a megjelölt jogból levezethető elveket, kritériumokat."*[743] Eszerint az AB előtt fekvő kérdés alapvetően nem a közösségi jog közvetlen alkalmazásához kapcsolódik, hanem a közösségi joggal összhangban történő értelmezéshez: ahhoz, hogy a magyar jog értelmezése során figyelembe kell venni a T.M. 62. cikkében megjelölt követelményeket. Az igazságügy-miniszter egy további érvet is felhozott arra, hogy az ügyben valójában nem a közösségi jog közvetlen alkalmazhatósága a kérdéses: a T.M. 62. cikkében foglalt kritériumok ezen érvelés szerint csak a jogalkotóra vonatkozó kötelezettséget határoznak meg, így konkrét versenyjogi esetekben, közvetlenül magánszemélyekre nem alkalmazhatóak, azaz nem rendelkeznek közvetlen hatállyal. A vélemény szerint a T.M. 62. cikke és az abban foglalt kritériumok „nem teszik lehetővé vagy szükségessé" a közösségi jognak a hazai jogalkalmazásban való közvetlen figyelembe vételét.

Az AB az itt vázolt megoldási lehetőségeket elutasította, és az indítványban szereplő felvetéseket fogadta el. Volt azonban egy olyan miniszteri felvetés, amelyet az AB megalapozottnak talált. Az igazságügy-miniszter felhívta a figyelmet az „alkotmányos értelmezés tana" alkalmazhatóságára: eszerint a vitatott jogszabályokat nem szükséges feltétlenül alkotmányellenessé nyilvánítani, amennyiben feltárható olyan értelmezésük, amely megfelel az Alkotmánynak. Az igazságügy-miniszter szerint a T.M. 62. cikkének és a Társulási Tanács Határozatának van alkotmánykonform értelmezése, így annak alkotmányellenessé nyilvánítására nincs szükség. Az Alkotmánybíróság a T.M. 62. cikkének alkotmánykonform értelmezési lehetőségét megállapította, a Határozatra vonatkozóan viszont ugyanezt már nem. Határozatában azonban nem tért ki sem a Társulási Megállapodás különleges céljára, sem a magyar jog közösségi joggal összhangban történő értelmezésének lehetőségére, és ragaszkodott

[742] Lásd az V. fejezet 2. pontját.
[743] Lásd a határozat indokolásának I.3. pontjában.

ahhoz a felvetéshez, hogy az alkotmányossági kérdés a közösségi jog közvetlen alkalmazása körül forog.[744] Az AB indokolásában világosan rögzítette: a szóban forgó helyzetet *„az alkotmányossági vizsgálat során arra tekintettel kell megítélni, hogy a Magyar Köztársaság nem tagállama jelenleg az Európai Uniónak."*[745] E kijelentést nem követi a „de" szócska és annak megállapítása, hogy a Magyar Köztársaság részvételével már folynak a gazdasági, politikai, jogi előkészületek az Európai Unióhoz való csatlakozásra.

3.3. Az Alkotmánybíróság döntése: „a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felhatalmazás kell"

Az Alkotmánybíróság nem fogadta el azt a lehetőséget, hogy az állami szuverenitást a Társulási Megállapodás megkötésével közvetve, kifejezett alkotmányos felhatalmazás nélkül korlátozni lehet. A máből visszatekintve a határozat legnagyobb jelentőségű megállapításának azt tekinthetjük, miszerint a közösségi jog magyarországi alkalmazása *„a szuverenitást érintő közjogi jogviszony, amellyel kapcsolatban a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felhatalmazás kell."*[746] Ez a tétel, miszerint a közösségi jog alkalmazása csak a magyar Alkotmányon alapulhat, nagyban emlékeztet a német, francia vagy olasz alkotmánybíróság megközelítésére, jóllehet Magyarország ekkor még nem volt EK-tagállam. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ez a kijelentés már az uniós csatlakozásra vonatkozóan hordoz lényeges üzenetet.

Az AB kiindulópontja az volt, hogy a közösségi jogforrások (a Bizottság és az EB határozatai és a másodlagos jogforrások) *„a hazai jogalkalmazás szempontjából külföldi jognak minősülnek, minthogy Magyarország nem tagállama az Európai Uniónak;"*[747] ugyanakkor előremutató módon azt is rögzítette, hogy az Európai Közösség önálló közhatalmi rendszer, amelynek „saját autonóm jogrendje" és nemzetközi jogalanyisága van. Megállapította, hogy a T.M. 62. cikke a vállalkozásokra (magánjogi jogalanyokra) közvetlen tilalmakat és jogkövetkezményeket nem határoz meg, így a cikk nem alkalmazható a vállalkozásokra közvetlenül. A cikk végrehajtására született Társulási

[744] Meg kell jegyezni, hogy a határozat a „közvetlen hatály" és „közvetlen alkalmazhatóság" fogalmait felcserélve használja; ezt a terminológiai pontatlanságot a továbbiakban figyelmen kívül hagyom.
[745] A határozat indokolásának IV.3. pontja.
[746] A határozat indokolásának IV.4. pontja. Az Alkotmányba az Európa-klauzulát beiktató alkotmánymódosító törvény indokolása kifejezetten hivatkozik az AB ezen megállapítására, mint amely a csatlakozásra felhatalmazó alkotmányos rendelkezés beiktatását szükségessé tette.
[747] A határozat indokolásának V.2. pontja.

Tanácsi Határozat azonban a magyar jogalkalmazó hatóságok számára a cikkben szereplő kritériumok figyelembe vételét írja elő a magyar jogalkalmazó hatóságok számára, amely kritériumok az EK-Szerződésben foglaltak alapján állapíthatóak meg. Tehát az AB szerint a szóban forgó ügy valójában az EK-Szerződés alkalmazhatóságának kérdését veti fel: a 62. cikkben hivatkozott, EK-Szerződésben szereplő jogi kritériumok figyelembe vételének kötelezettsége azt jelenti, hogy a GVH-nak a T.M. hatálya alá tartozó ügyekben a magyar versenytörvény értelmezése során figyelembe kell vennie az EK-Szerződés 85. és 86. (jelenleg 81. és 82.) cikkének alkalmazási kritériumait. Az AB nem lát tehát különbséget az értelmezési és az alkalmazási helyzet között: azt, hogy a GVH a magyar jogot az EK-Szerződésben foglaltak szerint értelmezze, ugyanolyan megengedhetetlennek tartja, mint azt, hogy magát az EK-Szerződést alkalmazza saját eljárásában. Ez az a pont, ahol az AB felfogása jelentős különbséget mutat a cseh és a lengyel alkotmánybíróság felfogásával: az utóbbiak ugyanis, azzal együtt, hogy a közösségi jog közvetlen alkalmazására szintén nem láttak alkotmányos lehetőséget, a nemzeti jog értelmezése során történő figyelembe vételt kifejezetten előírták.[748]

Az AB többek között abban látta az alkotmányos problémát, hogy a hivatkozott közösségi jogi kritériumok *„megjelenése a magyarországi jogalkalmazásban nem illeszthető a nemzetközi szerződések érvényesülésének rendjébe, […] mert a vonatkozó kritériumok utalásként jelennek meg. Az utalás pedig a nemzetközi jog egyik alanyának belső jogszabályaira és belső fórumainak (EK Bizottság, EK Elsőfokú Bíróság, EK Bíróság) joggyakorlatára történik. A hivatkozott közösségi jogi kritériumok tehát a nemzetközi szerződések belső érvényesüléséhez a magyar jog szerint szükséges megerősítés és inkorporáció vagy transzformáció, illetőleg hazai jogszabályban történt kihirdetés nélkül igényelnek alkalmazást a GVH eljárásában.”*[749] Az AB álláspontja szerint ezen kritériumok alkalmazása „a szuverenitást érintő közjogi jogviszonyhoz” kapcsolódik, amelyben „a külföldi jognak való alávetettséghez alkotmányi felhatalmazás kell.”[750] A szóban forgó, a magyar versenyjog értelmezése során

[748] Ugyanakkor például a szlovén alkotmánybíróság, szintén a Társulási Megállapodás versenyjogi rendelkezéseivel kapcsolatban, a magyar AB-éval megegyező álláspontra helyezkedett: Czuczai (2006) 269.

[749] A határozat indokolásának IV.3. pontja.

[750] Az Alkotmánybíróság bírái közül *Vörös Imre* éles kritikával illette a határozat ezen megállapításait. Álláspontja szerint alapvetően hibás az AB azon érvelése, miszerint abból, hogy a T.M. 62. cikke közvetlenül nem alkalmazandó és közvetlenül nem hatályos, az EK és Magyarország közötti gazdasági viszonyokban a magyar versenyjog (és nem a közösségi jog) alkalmazása következik. *Vörös Imre* szerint a versenyjog tipikusan a közjog és a magánjog elemeit vegyítő gazdasági jog része; véleménye szerint a

érvényesítendő közösségi jogi kritériumok forrásai az Európai Bizottság versenyhatósági határozatai, az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság ítéletei, illetve a csoportmentesítő rendeletek. Ezek a források azonban folyamatosan változnak, hiszen a bizottsági, bírósági joggyakorlat és a másodlagos joganyag is változik, így az alkalmazási kritériumok nem is csak a T.M. aláírásakor a közösségi jogban már meglévő kritériumokra korlátozódnak, hanem bővülhetnek is.

A határozatban kulcseleme nyilvánvalóan a vázolt körülmények viszonya a jogállamiság elvéhez. Az AB megállapította, hogy a szóban forgó közösségi jogi kritériumoknak megfelelő jogalkalmazás kötelezettsége olyan közjogi-hatósági jogviszonyokban áll fenn, amely „az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozik. Elismerte, hogy az állami főhatalom kizárólagossága azt is jelenti, hogy az állam nemzetközi kapcsolataiban rendelkezhet főhatalmi jogosítványairól, így korlátozhatja is azokat. A hatalom gyakorlásának feltételeit azonban az Alkotmány rendelkezései határozzák meg: ebből következik, hogy *„kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül az Országgyűlés alkotmányosan nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén nemzetközi szerződésben túlterjeszkedni. […] Az alkotmányosság követelménye azt jelenti, hogy a jogrendszer egészének és minden részterületének összhangban kell lennie az Alkotmánnyal.”*[751]

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a mai napig nem hozott olyan újabb határozatot, amely csak megközelítőleg olyan részletességgel tért volna ki a közösségi jog magyarországi érvényesülésének feltételeire, mint a szóban forgó határozat, illetve tekintettel arra, hogy az AB e határozatban hozott megállapításai az uniós csatlakozást követő alkotmánybírósági gyakorlat kulcsát is jelentik, álljanak itt szó szerint az Alkotmánybíróság nagy jelentőségű megállapításai: *„A népszuverenitáson alapuló demokratikus jogállam egyik követelménye, […] hogy közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. […] A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően. […] A demokratikus*

---

20. század végén a magánjog és közjog dualizmusát hangoztatni „szakmai félműveltségre” vall. Szerinte tehát eleve nem is kell felvetni azt a kérdést, hogy az EK–magyar gazdasági viszonyokban alkalmazandó-e a közösségi jog, mert ilyen helyzetben az alkalmazandó jogot a nemzetközi kollíziós magánjog szabályai határozzák meg. Vörös (2003) 46-47.; Vörös (2004) 1227-1228. A nemzetközi kollíziós jog alkalmazhatóságát *Berke Barna* indítványa és az Alkotmánybíróság határozata is cáfolta.

[751] A határozat indokolásának V.2. pontja.

legitimáció szempontja a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően azt a követelményt állítja fel, hogy azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen. Az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján tehát általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi jogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimáción alapuljon. […] Azok a közjogi normák, amelyek egy másik közhatalmi rendszer – ebben az esetben a Közösség – saját belső jogát alkotják, és amelyek megalkotására a Magyar Köztársaságnak semmilyen befolyása nincs, mert Magyarország nem tagállama az Európai Uniónak, az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján – a szuverenitás sérelme nélkül – nem jelenhetnek meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában. Ehhez ugyanis külön alkotmányi felhatalmazás volna szükséges. […] Egy nemzetközi szerződés megkötésével, illetőleg kihirdetésével az Országgyűlés nem tehet burkolt alkotmánymódosítást. Az Alkotmány rendelkezései abban a vonatkozásban is korlátozzák a közhatalom gyakorlásában eljáró szerveket, hogy nem adható felhatalmazás [olyan nemzetközi szerződés megkötésére], *amelynek tartalma következtében az Alkotmány sérelme bekövetkezne."*

A jogállamiság sérelme miatt az AB alkotmányellenesnek nyilvánította a Társulási Tanács Határozatának azon rendelkezéseit, amelyek a GVH számára előírták a közösségi joganyag közvetlen alkalmazását: *„Azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a jövőben születő közösségi jogi kritériumoknak a közvetlen hazai érvényesülését eredményezik, alkotmányellenesek, mert ezeknek a kritériumoknak forrása nem a magyar Alkotmány szerinti legitim közhatalom..."*[752] Az alkotmányellenessé nyilvánítás alapján a Határozatot a magyar jogban kihirdető Kormányrendelet megsemmisítésére került volna sor, a megsemmisítés tárgyában azonban az AB a határozathozatalt 1999. december 31-ig felfüggesztette. Az AB a T.M. 62. cikk (2) bekezdését önmagában nem találta az Alkotmánnyal ellentétesnek, mert a GVH általi közösségi jogalkalmazást nem e cikk, hanem a Határozat tette kötelezővé. Azt viszont rögzítette, hogy a 62. cikk csak olyan értelmezéssel felel meg az Alkotmánynak, amelyből nem következik a magyar jogalkalmazó hatóságok számára az EK-Szerződésen alapuló alkalmazási kritériumok közvetlen alkalmazása. Az AB ezzel

[752] A határozat indokolásának V.5. pontja.

végeredményben a T.M. alkotmánykonform értelmezését határolta körül, amellyel elkerülte az alkotmányellenessé nyilvánítást.

Az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére az AB 18 hónapos határidőt szabott a jogalkotónak[753], amelyet ugyan nem sikerült tartani, 2002-ben azonban, az AB határozatára is tekintettel, maga a Társulási Tanács hozott új határozatot[754] a T.M. versenyszabályainak végrehajtására. A Társulási Tanács határozata elismerte, hogy a T.M. 62. cikkében említett kritériumok „pontosabb meghatározására van szükség abból a célból, hogy ezeket a magyar Alkotmánynak megfelelő és a Magyar Alkotmánybíróság (…) határozatában kifejezésre juttatott alkotmányos aggályok kiküszöbölésére alkalmas módon lehessen a magyar jogrendszerbe beilleszteni…”[755], s konkrétan meghatározza azokat a közösségi jogi kritériumokat, amelyekre a T.M. utal.[756] Ez az eset például szolgálhat arra, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások magyar Alkotmányhoz igazítása nemzetközi szinten is megvalósulhat[757] – igaz, a jogalkotásra nyitva álló határidőt (1999. december 31.) jócskán túllépve.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban felvetődő alkotmányos kérdés, azaz hogy a közösségi jog az EK-hoz való csatlakozás időpontját megelőzően alkalmazást nyerhet-e egy magyar jogalkalmazó hatóság eljárásában, úgy is felfogható, hogy a Társulási Megállapodásnak és azon keresztül az EK jogának elsőbbsége van-e a magyar joggal szemben: alkalmazható-e a közösségi jog a magyar versenyjog helyett, illetve, az Alkotmány alapján korlátozható-e az ilyen jogalkalmazás. Felülírhatja-e a közhatalom gyakorlásához szükséges alkotmányos felhatalmazás követelményét az Európai

---

[753] *Kecskés László* szerint az 1999. december 31-i dátumot valószínűleg az indokolta, hogy az AB bízott Magyarország 2000. január 1-jei uniós csatlakozásában. Kecskés (2005) 862.

[754] 1/02. számú határozat, 2002. január 29.

[755] A Határozat Preambulumának 5. bekezdése.

[756] Az új Határozatot már nem kormányrendelet, hanem törvény (2002. évi X. törvény) hirdette ki a magyar jogban. *Vörös Imre* szerint azonban a *Társulási Megállapodás-határozatban* foglaltakra tekintettel ez a törvény sem állna meg egy alkotmánybírósági felülvizsgálati eljárásban. A határozat egyik tétele szerint ugyanis a közösségi jogi kritériumokat nem lehet alkalmazni, ha azok hazai jogforrásban nem jelennek meg; egy másik tétele szerint azonban hazai közjogi jogviszonyokban külföldi jog alkalmazására a jogállamiság sérelme nélkül nem kerülhet sor. Tehát elvileg a külföldi jog alkalmazására alkotmányos felhatalmazó rendelkezés nélkül akkor sem kerülhet sor, ha e jogalkalmazás kritériumait egy magyar jogszabály kifejezetten rögzíti. Vörös (2003) 48-49.

[757] Ez az álláspont megfelel az ügyben előterjesztett igazságügy-miniszteri vélemény egyik felvetésének. A miniszter véleménye az alkotmánykonform értelmezésre vonatkozóan konkrét megoldási javaslattal élt: eszerint „[a Társulási Tanácsi Határozat] *kifogásolt rendelkezései alkotmányellenességének esetleges megállapítása esetén sem kellene szükségképpen megállapítani* [a T.M.] *62. cikke alkotmányellenességét. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság* [a Határozat] *kifogásolt rendelkezéseit alkotmányellenesnek találná is, ez nem zárná ki, hogy* [a T.M.] *62. cikk (2) bekezdésének végrehajtására a Szerződő Felek olyan szabályozást fogadjanak el, amely az e bekezdésben foglalt rendelkezés alkotmányos értelmezésének tartományán belül marad.”* Lásd a határozat indokolásának I.4. pontjában. Vö. ugyanakkor *Vörös Imre* álláspontját az új Határozat alkotmányellenességére vonatkozóan.

Közösség rendelkezése, amelyet Magyarország magára nézve kötelezőnek ismert el? Az Alkotmánybíróság teljes egyértelműséggel amellett foglalt állást (jóllehet nem mondta ki), hogy ez nem lehetséges, és az Alkotmány burkolt, megengedhetetlen módosítását eredményezi.

3.4. A Társulási Megállapodás-ítéletben *megjelenő álláspont továbbélése*

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglaltakat jellemző szuverenista álláspont visszaköszön egy későbbi határozatban is: ugyanilyen szellemben született az Alkotmánybíróság 72/2002. (XII. 19.) AB határozata az Országos Választási Bizottság egy határozata elleni felülvizsgálati eljárásban. Az OVB az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjába ütközőnek, ezért megengedhetetlennek ítélte azt a népszavazási kezdeményezést, amely az alábbi kérdést tartalmazta volna: „Egyetért-e azzal, hogy [egyes kivételektől eltekintve] jogi személy és jogi személyiség nélküli más szervezet, valamint nem magyar állampolgárságú természetes személy termőföld tulajdonjogát sem Magyarország uniós csatlakozásáig, sem azt követően ne szerezhesse meg?" Az OVB megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését arra hivatkozva, hogy az Alkotmány tiltja országos népszavazás tartását hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről. A határozat szerint a kérdés ellentétes a Társulási Megállapodással, amelyben Magyarország kötelezettséget vállalt a jelenlegi és a jövőbeni nemzeti jogszabályai közösségi jogszabályokhoz való közelítésére.

Az Alkotmánybíróság a határozat felülvizsgálata során a kérdés első, csatlakozásig fennálló helyzetre vonatkozó részét illetően arra a következtetésre jutott, hogy a T.M.-ban Magyarország csak a lehetséges mértékű jogközelítésre vállalt kötelezettséget, és a népszavazásra bocsátandó kérdés lényegében a jogközelítés lehetséges mértékének határát jelöli ki. A kérdés második, a csatlakozás utáni viszonyokra vonatkozó részével kapcsolatban pedig az alábbi megállapítást tette: *„Magyarország azonban jelenleg még nem tagja az Európai Uniónak, így a közösségi jog közvetlenül nem érvényesül még Magyarországra nézve, csupán* [a T.M.-ból] *eredő jogközelítési kötelezettség terheli a Magyar Köztársaságot, mint szerződő felet. Egy esetlegesen a jövőben megkötendő nemzetközi szerződés (mint amilyen a csatlakozási szerződés is lesz) és az abból eredő kötelezettségek nem tekinthetők az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja hatálya alá tartozónak, hiszen az Alkotmány ezen rendekezése*

kizárólag a már »hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekre« […] nézve tiltja meg népszavazás kiírását."[758]

Az Alkotmánybíróság a *Társulási Megállapodás-ítéletben* megkezdett gondolatmenetet folytatva ismételten kijelentette, hogy az uniós csatlakozást megelőzően kizárt az Európai Közösség által alkotott jog közvetlen alkalmazása Magyarországon, még ha csak az Alkotmány 28/C. §-ának alkalmazási körében merül is fel. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban is annak adta tanújelét, hogy az uniós csatlakozást megelőzően semmilyen tekintetben sem hajlandó eltérő elbánásban részesíteni a közösségi jogalkalmazást, mindattól függetlenül, hogy a csatlakozási tárgyalások lezárásukhoz közeledtek, és az uniós csatlakozás előkészítése során a magyar jogrendszer és a közösségi jog között szorosabb kötődések alakultak ki, mint bármely hagyományos nemzetközi szervezet esetében.

A VIII. fejezet összegzése

Az Alkotmánybíróság közösségi joghoz való viszonyulását a csatlakozást megelőzően a nemzeti szuverenitás klasszikus koncepciójához való merev ragaszkodás hatotta át, amely ma is alapvetően meghatározza az Alkotmánybíróság közösségi jogot és annak elsőbbségét érintő gyakorlatát. Ez a viszonyulás nem vette figyelembe a különleges kapcsolatot, amely a csatlakozást megelőzően Magyarországot az Európai Közösséghez fűzte, és az Európai Közösség által alkotott jogot egyszerűen „külső jogként" határozta meg.

Az Alkotmánybíróságnak az uniós csatlakozást megelőzően a Társulási Megállapodás és az azt végrehajtó Társulási Tanácsi Határozat alkotmányossági felülvizsgálata során volt alkalma nyilatkozni a közösségi jog magyarországi alkalmazhatóságáról, a közösségi jog természetéről, sőt, végeredményben a közösségi jog elsőbbségéhez való viszonyulásáról is. A 4/1997. (I. 22.) AB határozatban és a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban kifejtett alkotmánybírósági álláspontot alapvetően meghatározta a határozatok alapjául szolgáló indítvány felfogása, amely a nemzeti szuverenitás sérelmét látta a közösségi jog kifejezett alkotmányos felhatalmazás nélküli magyarországi alkalmazásában. Ha *Berke Barna* nem dolgozza ki a határozatok meghozatalára vezető beadványt, vagy ha az AB elfogadja *Vörös Imre* álláspontját a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban és az indítványt érdemben nem bírálja el, akkor talán

[758] A határozat indokolásának III.3.1. pontja.

ma eltérő alkotmánybírósági viszonyulást tudnánk kimutatni a közösségi jog elsőbbségével kapcsolatban.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat elvi állásfoglalásai központi jelentőségűek az AB jelenlegi határozatai mögött húzódó attitűd feltárása szempontjából. Az AB e határozatban kifejtett álláspontja szerint „külföldi jog" alkalmazása a versenyhatósági eljáráshoz hasonló hatósági jogviszonyokban alkotmányellenes helyzetet teremt, mivel a szuverén kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületről van szó, amelyre vonatkozóan csak az Országgyűlés vállalhat kötelezettséget kifejezett alkotmányi felhatalmazás alapján. A jogállamiság elvéből következően Magyarországon közhatalmat demokratikus legitimáció nélkül csak alkotmányellenesen lehet gyakorolni, a demokratikus legitimáció követelménye pedig mind a belső, mind a külső (nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező) közhatalmi aktusok tekintetében fennáll. Az Alkotmány jogállamiságra és jogbiztonságra vonatkozó rendelkezései alapján *„általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimáción alapuljon."*[759] Ez a demokratikus, a népszuverenitásra visszavezethető legitimáció az AB megállapítása szerint hiányzott a közösségi versenyjogi joganyag magyarországi alkalmazása esetében. Így, ha az EK-Szerződés versenyjogi rendelkezéseivel kapcsolatos másodlagos jogalkotási normákat vagy Európai Bírósági jogértelmezést a magyar versenyhatóság alkalmazta volna a csatlakozást megelőzően, az alkotmányellenes helyzetet teremtett volna, még akkor is, ha ez csak a magyar versenyjog értelmezését meghatározó jogalkalmazásban öltött volna testet. Az Alkotmánybíróság szóban forgó határozatának nagy szerepe volt abban, hogy az uniós csatlakozás alkotmányos körülményeinek megteremtése során gyakorlatilag elképzelhetetlen volt az, hogy az Alkotmányba ne kerüljön be egy hatáskör-átruházásra felhatalmazást adó rendelkezés, amely megteremti a közösségi jog csatlakozást követő alkalmazásához szükséges demokratikus legitimációt.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos felhatalmazást középpontba állító felfogása jelentősen eltér a lengyel vagy a cseh alkotmánybíróság csatlakozás előtti felfogásától. Mindkét említett alkotmánybíróság azt az álláspontot fogadta el, hogy a nemzeti jog értelmezése során[760] a közösségi jogot figyelembe kell venni, hiszen a Társulási Megállapodás a lehető legnagyobb mértékű jogharmonizációt kívánja meg a csatlakozni

[759] A határozat indokolásának V.3. pontja.
[760] Igaz, Csehország esetében csak a versenyjogra vonatkozóan.

kívánó államoktól. Ezt a követelményt ezek az alkotmánybíróságok saját eszközeikkel megpróbálták biztosítani, a bíróságok kötelezettségévé téve a közösségi jog bevonását a jogértelmezésbe. Ezt a lehetőséget a magyar Alkotmánybíróság egyértelműen elutasította, azzal az indokkal, hogy nincs meg hozzá a szükséges demokratikus legitimáció. Ugyanebben az időszakban tehát a közösségi jog alkalmazásának bevonása a nemzeti bíróságok ítélkezési gyakorlatába (hacsak közvetett módon is, az összhangban értelmezés eszközén keresztül), alkotmánybírósági szinten elfogadott volt Lengyelországban és Csehországban is – akikről pedig nem állítható, hogy a jogállamiság és a nemzeti szuverenitás eszméinek ne tulajdonítanának a magyar AB-hoz hasonlóan nagy jelentőséget.

IX. fejezet

Az Alkotmánybíróság attitűdje tagállami alkotmánybíróságként

I. alfejezet

A közösségi jog természete

Az Alkotmánybíróság közösségi joghoz való viszonyulásának vizsgálata során elsőként azt a kérdést kísérlem meg tisztázni, hogy az AB milyen álláspontot képvisel a közösségi jog jogi természetére vonatkozóan. A csatlakozást megelőzően, a Társulási Megállapodáson alapuló kötelezettségvállalások tekintetében egyértelmű volt, hogy az AB nemzetközi jogi kötelezettségekként fogja fel azokat, a Társulási Megállapodást hagyományos nemzetközi szerződésként kezeli. Ez önmagában megkérdőjelezhetetlen álláspont, több szerző is felveti azonban, hogy a *Társulási Megállapodás-határozatban* ettől függetlenül az AB tekintettel lehetett volna az EK és Magyarország közötti kapcsolatrendszer sajátos természetére.[761] A csatlakozást követően felmerül a kérdés: hogyan viszonyulnak az EU alapszerződésein alapuló kötelezettségek a nemzetközi jogon alapuló kötelezettségvállalásokhoz a magyar jogban? Eltérő megítélés alá esik-e a közösségi jog–magyar jog és a nemzetközi jog–magyar jog viszony az Alkotmánybíróság gyakorlatában?

[761] Kecskés (2005) 862.

Ami a II. Részben vizsgált tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatát illeti, a közösségi jog természetére vonatkozó álláspontok nagy fejlődésen mentek keresztül. Azokban a tagállamokban, amelyek részt vettek az EGK alapításában, a kezdeti időszakban egyértelműen adódott az EGK nemzetközi szervezetként való meghatározása, és jogának nemzetközi jogként történő kezelése. A *Van Gend en Loos* ítéletben[762] (1963) még maga az Európai Bíróság is azt állapította meg, hogy „a Közösség a nemzetközi jognak egy új rendszerét alkotja". Az EGK jogrendje azonban hamarosan túlnőtt az alapító szerződések klasszikus nemzetközi jogi keretein, s sajátos természetét nem lehetett többé nemzetközi jogként leírni. A *Costa* ítélet már tartalmazta annak kinyilatkoztatását, hogy a Közösségek alapító szerződései a klasszikus nemzetközi szerződésektől eltérnek abban a tekintetben, hogy az általuk létrehozott jogrend önálló, a tagállamok jogrendszerébe *sui generis* közösségi jogként a nemzetközi jogtól elkülönülve, sajátos módon illeszkedik. Ahhoz, hogy a közösségi jogrendet autonóm, a nemzetközi jogtól különböző jogrendként jelölhessük meg, nagy mértékben hozzájárult a közvetlen hatály és az elsőbbség koncepciójának bevezetése. A közösségi jog klasszikus nemzetközi joggal való azonosítása a legmarkánsabban Olaszországban mutatkozott meg, ahol az egyes másodlagos közösségi jogforrásokat sokáig a nemzetközi kötelezettségvállalásokhoz hasonlóan külön eljárással emelték be az olasz jogba. Az Európai Bíróság ezt a gyakorlatot a közösségi jog sajátos természetével, az egységes és egyidejű közösségi jogalkalmazás követelményével összeegyeztethetetlennek ítélte[763], így az olasz jogrendszernek el kellett fogadnia a külső jogforrásból származó közösségi normák közvetlen alkalmazhatóságát.

Az alapító tagállamok bírósági gyakorlatában az 1970-es évekre megszilárdult az az álláspont, amely a nemzetközi jog és a közösségi jog belső jogban történő érvényesülését megkülönbözteti egymástól. Ennek megjelenési formája igencsak eltérő lehet: az alkotmánybírósági gyakorlat formálisan felfoghatja a közösségi jogot továbbra is nemzetközi jogként, tekintettel azonban sajátos érvényesülési rendszerére;[764] más felfogás szerint a közösségi jog közösségi jogként a belső jog részét képezi;[765] a nemzeti és a közösségi jogrend teljes elválasztása is lehetséges, amelyet ugyanakkor az alkotmány Európa-klauzulája összekapcsol, lehetővé téve a közösségi jog

[762] C-26/62, *Van Gend en Loos* (1963)
[763] C-39/72, *Bizéottság* v. *Olaszország* (1973); C-34/73, *Variola* (1973)
[764] A *Bundesverfassungsgericht* ez az álláspontot fogadja el: BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 *(„Solange II");* BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 *(Maastrichti Szerződés).*
[765] Lásd a *Conseil constitutionnel* Décision n° 2004-505 DC ítéletét. Lényegében ez az álláspontja az *Ústavní soud*nak is: Pl. ÚS 50/04 (2006).

érvényesülését a belső jogban.[766] Általános érvénnyel elmondható azonban, hogy a tagállamok a közösségi jog természetét keletkezésében és működésében megkülönböztetik: az alapszerződések és módosításaik hatályba lépésükig hagyományos nemzetközi szerződések, attól a pillanattól kezdve azonban, hogy hatályosulnak, a szerződések és az azok alapján alkotott másodlagos jog sajátos közösségi jogi jellegzetességeiknek köszönhetően önálló jogrendet képeznek, amelyek a közvetlen alkalmazás és a közvetlen hatály koncepciói szerint nyernek érvényesülést a tagállamokban. Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatának vizsgálata alapján úgy tűnik, felfogása a *Conseil constitutionnel* felfogásához áll közel.

1. A közösségi jog és a nemzetközi jog megkülönböztetése

1.1. A közösségi jog és a nemzetközi jog éles elválasztása – konkrét indokolás nélkül

Az Alkotmány látszólag elkülönülten kezeli a nemzetközi jogot és az uniós szerződéseken alapuló jogot, ha figyelembe vesszük, hogy külön rendelkezés szól az uniós tagságról és a nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítéséről. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése azonban nem teremt egyértelmű helyzetet, hiszen arról rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaság „nemzetközi szerződés alapján" gyakorolhatja közösen egyes hatásköreit más tagállamokkal. Elvileg tehát elképzelhető lenne az Alkotmány nemzetközi jog és a magyar jog összhangját előíró 7. § (1) bekezdése hatálya alá tartozónak tekinteni az alapszerződéseken alapuló jogot is,[767] amely által a nemzetközi és a közösségi jogon alapuló kötelezettségek alkotmánybírósági megítélésében elvileg nem lenne különbség. Az Alkotmánybíróság megszilárdultnak tekinthető álláspontja azonban ezzel ellenkező.

[766] Ez a *Corte costituzionale* felfogása: Sentenza 170/1984, 5 giugno 1984, *S.p.A. Granital* v. *Amministrazione delle Finanze dello Stato.*

[767] Ez volt az egyik indítványozó érvelésének alapja az alább tárgyalt *ügyeleti díj-ügyben* [72/2006. (XII. 15.) AB határozat (2006)], amelyet azonban az AB elutasított. Lényegében a közösségi jog és a nemzetközi jog eljárási szempontú azonosításán alapul a 695/B/2004. AB határozatban (2007) előterjesztett egyik indítvány is, amely az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét egyrészt egy közösségi irányelvbe ütközés, másrészt egy nemzetközi egyezménybe ütközés miatt is megállapítandónak tartotta. Az Alkotmánybíróság mindkét indítványt visszautasította. A magyar jogirodalomban *Bragyova András* például elképzelhetőnek tartja az Alkotmány 7. § (1) bekezdése hatálya alá tartozónak tekinteni a közösségi jogot: Bragyova (2004) 1105.

1.1.1. A közösségi jog nem minősül nemzetközi jognak

Az Alkotmánybíróság azonban több határozatban is elvi éllel mondta ki, hogy a közösségi jogot a nemzetközi jogtól eltérően kívánja kezelni. Az első ügy, amelyben ez a kérdés felmerült, a szerencsejáték értékesítésére és reklámjára vonatkozó egyes törvényi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata (a továbbiakban: *szerencsejáték-ügy*)[768] volt. Az indítványozók a külföldön szervezett szerencsejáték magyarországi értékesítésére és reklámjára vonatkozó tilalom megsemmisítését arra hivatkozva (is) kérték az AB-tól, hogy a rendelkezések az EK-Szerződés 49., szolgáltatásnyújtás szabadságát garantáló cikkébe ütköznek. Az AB hatáskörét szerintük az Abtv. 44. §-a alapozta meg, amelynek értelmében az AB hivatalból, illetve a törvényben meghatározott szervek vagy személyek indítványára megvizsgálja egy jogszabály nemzetközi szerződéssel való összeegyeztethetőségét. Az indítványozók nem tartoztak az Abtv. által ezen eljárás kezdeményezésére jogosultak egyik kategóriájába sem, ezért az AB hivatalbóli eljárásának kezdeményezését kérték. Tehát az indítvány alapja az volt, hogy az EK-Szerződés nemzetközi szerződésnek tekintendő, így az AB jogosult a támadott törvények e szerződéssel való összeegyeztethetőségének érdemi elbírálására, s az ütközés megállapítása nyomán az ütköző törvényi rendelkezések megsemmisítésére.

Az AB számára egyértelműen adódott az eljárási indok az indítvány visszautasításához: megállapította, hogy hivatalból történő eljárásának kezdeményezése „fogalmilag kizárt", kötelessége pedig semmilyen alapon nem áll fenn arra, hogy hivatalból eljárjon. Így lényegében nem is volt szükséges semmilyen érdemi, az EK-Szerződés jogi természetét (nemzetközi szerződési jellegét) érintő további érvelés – az AB azonban indokolásához hozzáfűzött egy elvi élű megállapítást, vélhetően a jövőben várható kezdeményezésekre gondolva[769]: *„Szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni…"*[770] Ezzel a megállapítással lényegében megkettőzte az indítvány visszautasításának alapját: még ha az indítvány nem a hivatalbóli eljárást kezdeményezte volna is, hanem arra jogosulttól származott volna, az AB akkor is

[768] 1053/E/2005. AB határozat (2006)
[769] Az AB ezen kijelentéssel akarva-akaratlanul megkönnyítette saját helyzetét a fél évvel később hozott 72/2006. (XII. 15.) AB határozatban, ahol már eldöntött jogkérdésként, a *szerencsejáték-ítéletre* hivatkozva rögzítette újra, hogy a közösségi jogot nem tekinti nemzetközi jognak.
[770] A határozat III.2. pontja. Megismétli az 1090/H/2006. AB határozat (2007) is.

visszautasította volna, mert nem tartalmazott nemzetközi szerződésre való hivatkozást. Észre kell vennünk azonban, hogy a fenti elvi állásfoglalást az AB semmilyen érdemi érveléssel nem támasztotta alá; egyszerűen, bizonyításra nem szoruló tényként közölte.

Azt az álláspontot, hogy az AB az EK-Szerződést nem tekinti nemzetközi szerződésnek, az is megerősíti, hogy nem utasította vissza azt az indítványt, amely az EK-Szerződésből fakadó jogalkotási kötelezettség megsértésén keresztül a támadott törvényi előírások alkotmányellenességét állította. Ha az AB nemzetközi szerződésnek tekintette volna az EK-Szerződést, akkor ezt az indítványt visszautasíthatta volna azzal, amire a második indítvánnyal kapcsolatban hivatkozott, nevezetesen, hogy az indítványozó nem jogosult a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát kezdeményezni, még az alkotmányellenesség kérdésének felvetésén keresztül sem.[771]

Fél évvel később, az egészségügyi dolgozók ügyeletére vonatkozó jogi szabályozás alkotmányossági felülvizsgálata (a továbbiakban: *ügyeleti díj-ügy*)[772] során az AB igyekezett pontosítani a fenti, a közösségi jog és a nemzetközi jog elválasztására vonatkozó tételt. Ebben az ügyben több indítványozó is hivatkozott arra, hogy a munkaidő és pihenőidő egészségügyi ágazatra vonatkozó szabályainak meghatározására a vonatkozó közösségi jogi irányelvvel[773] összeegyeztethetetlen módon került sor. Az egyik indítványozó azzal érvelt, hogy az irányelvvel való ütközés az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét valósítja meg, mégpedig azért, mert az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az alapszerződések nemzetközi szerződésnek minősülnek, az irányelv jogalapja pedig az EK-Szerződés, így az irányelvvel ütköző magyar jogszabály valójában egy nemzetközi szerződéssel ütközik, tehát megvalósul a 7. § (1) bekezdésének sérelme. Ez az érvelés megalapozottnak tekinthető, amennyiben abból indulunk ki, hogy az alapszerződések és az azokon alapuló másodlagos jog sajátosságai (elsőbbség, közvetlen alkalmazás) nem jelentenek alapvető különbséget a nemzetközi joghoz képest.

Az Alkotmánybíróság azonban, ahogyan a *szerencsejáték-ítéletben* már – jóllehet érdemi indokolás nélkül – nyilvánvalóvá tette, nem értett egyet ezzel a felfogással. A szóban forgó ügyben kijelentette: *„az Európai Közösségek alapító és módosító szerződései az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, […] e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint*

[771] Ez a lényege *Bihari Mihály* különvéleményének, amelyet a *szerencsejáték-ítélethez* csatolt (lásd alább).
[772] 72/2006. AB határozat (2006).
[773] 2003/88/EK irányelv.

másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság […] az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak"[774]. Mindennek alapján az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványt azzal, hogy előterjesztője nem jelölt meg olyan nemzetközi szerződést, amellyel a támadott magyar jogszabályok ellentétesek volnának.

1.1.2. A közösségi jogrend autonómiája

A szóban forgó ítéletek semmilyen érdemi érveléssel nem szolgálnak a fenti elvi jelentőségű tételek alátámasztására. Így csak feltételezhető, hogy az Európai Bíróság esetjoga nyomán[775] a tagállami bíróságok gyakorlatában[776] megjelent azon álláspont elismeréséről van szó, mely szerint a közösségi jogrend *sui generis* önálló jogrend, amely mind a nemzetközi jogtól, mind a belső jogtól megkülönböztethető, és a tagállamok jogrendszerében való érvényesülésének feltételeit maga határozza meg.[777] Ez a megállapítás arra enged következtetni, hogy az AB az uniós tagságra, és abból eredően a közösségi jog belső jogban való érvényesülésére vonatkozó, közösségi jog által meghatározott követelményekre tekintettel választja el a nemzetközi jogtól a közösségi jogot. Ebből a tételből megállapítást nyerhetne a közösségi jog elsőbbsége is, hiszen a közösségi jog „közösségi jogként" része a belső jognak, s közösségi jogként a legfontosabb tulajdonsága közvetlen alkalmazhatósága és elsőbbsége.[778] Erre vonatkozóan azonban semmilyen állásfoglalást nem találunk az AB határozataiban. Úgy tűnik, mintha az AB a közösségi jog nemzetközi jogtól való elválasztásának csak annyi következményét látná, hogy ezzel minden, a nemzetközi jog–magyar jog (Alkotmány)

[774] A határozat indokolásának III.11. pontja. Ugyanezt tartalmazza a 32/2008. (III. 12.) AB határozat (2008), a 61/2008. AB határozat (2008), a 76/2008. (V. 29.) AB határozat (2008), a 61/B/2005. AB határozat (2008) és a 281/B/2007. AB végzés (2009) is.

[775] C-6/64, Costa (1964); C-6/90 és C-9/90, Francovich (1991); C-453/99, Courage (2001).

[776] Lásd a *Conseil constitutionnel,* a *Corte costituzionale* vagy az *Ústavní soud* álláspontját.

[777] Ezzel összhangban *Kovács Péter* a *szerencsejáték-ítéletre* utalva megállapítja: az AB e határozatban arról döntött, hogy „az Európai Unió ún. elsődleges jogát immár nem szerződési jogként, azaz nem az alkotmány 7. § (1) bekezdése alá tartozóként, hanem a *sui generis* jellegre tekintettel a 2/A. § alapján értékeli." Kovács (2006) 67.

[778] *Vincze Attila* szerint az, hogy a közösségi jogrend *sui generis* jogrend, és az, hogy a belső jog része, egymásnak ellentmondó megállapítások, így álláspontja szerint a *szerencsejáték-ítélet* és az *ügyeleti díj-ítélet* következetlen ítélkezési gyakorlatot jelöl: Vincze (2008) 27-28. Véleményem szerint ez az álláspont figyelmen kívül hagyja azt az elemet, hogy a közösségi jog „közösségi jogként a belső jog része"; a közösségi jog nemzeti jogrendszerben történő sajátos érvényesülése oly módon lehetséges, hogy az autonóm közösségi jogrend előtt az Alkotmány Európa-klauzulája megnyitja a belső jogrendszert.

viszonyát érintő hatáskör gyakorlásától tartózkodhat a közösségi jog esetében – mintha ebből a tételből további következmények nem származnának.

Egy, az *ügyleti díj-ítélet* meghozatalát követően másfél évvel, 2008 elején hozott határozat[779] azonban megerősíteni látszik az előbbi gondolatmenetet, amelyhez a fenti két ítélet csak kiindulópontul szolgált. Az alább részletesen elemzett határozatban az AB már kifejezetten azt rögzíti, hogy *„az Alkotmánybíróság az elmúlt években hozott határozataiban* [nevezetesen a *szerencsejáték-ítéletben* és az *ügyeleti díj-ítéletben*] *rámutatott arra, hogy az Európai Unió jogrendszere nemzetközi jogi eredete ellenére önálló jogrendszer…"*[780] Azt mondhatjuk tehát, hogy az eltelt időszakban az ítélkezési gyakorlat annyit finomodott, hogy abban megjelent a *sui generis* jelleg kifejezett elismerése. Ezzel lényegében fölöslegessé válik az *ügyeleti díj-ítéletben* szereplő azon kitétel, miszerint az AB „hatáskörének szempontjából" nem tekinti nemzetközi szerződésnek a közösségi jogot. Egy néhány hónappal később hozott határozatban[781] pedig, miután megismételte, hogy a közösségi jogot nem tekinti nemzetközi jognak, megállapította: *„A magyar jogban alkalmazandó közösségi jog éppúgy érvényes az Alkotmány 2/A. §-a alapján, mint a magyar jogalkotó által alkotott jog."*[782] Eszerint a belső jog részét képező, de önálló jogrendhez tartozó közösségi jog számára az Alkotmány csatlakozási klauzulája nyitja meg a magyar jogrendszert, amely ezáltal nyer kötelező erőt Magyarországon.

1.1.3. A közösségi jog jogi természetére vonatkozó egyéb lehetséges álláspontok

Az Alkotmánybíróság ezen határozatokban kifejtett álláspontja a közösségi jog jogi természetének megítélésével kapcsolatban egyértelműen eltér az uniós csatlakozást megelőző állásponttól, amikor az AB nemzetközi jogként és külföldi jogként kezelte a

[779] 32/2008. (III. 12.) AB határozat (2008). Lásd e fejezet II. alfejezetének 1. pontjában. Ugyanebben a határozatban az Alkotmánybíróság tett egy olyan kijelentést is, miszerint az eljárás tárgyát képező, az Európai Unió és Izland, valamint Norvégia között kötött nemzetközi szerződés az Alkotmány 2/A. § értelmében nem minősül közösségi jogi normának, *„hiszen nem az ún. alapító és módosító szerződések szerinti európai uniós, illetve európai közösségi hatásköröket változtatja meg…"* (az indokolás III. pontja). Ennek a kijelentésnek az értelme az, hogy csak az a jogi norma tekinthető közösségi jogi normának, amely megváltoztatja az európai közösségi hatásköröket. A magam részéről eltekintek ennek a mondatnak a figyelembe vételétől az ítélkezési gyakorlat feltérképezése során, mert ez a kijelentés oly mértékben áll távol a jogi valóságtól, hogy csak valamilyen nagyon súlyos félreértés eredménye lehet. Esetleg arra lehet gondolni, hogy az AB az uniós alapszerződéseket módosító szerződésekre gondolt (amelyeket azonban csak az előzetes alkotmányossági kontroll során tekint nemzetközi szerződésnek), azonban a határozatban nem ezt mondta ki.

[780] A határozat indokolásának V.2.4. pontja.

[781] 61/B/2005. AB határozat (2008).

[782] A határozat indokolásának III.3. pontja.

közösségi jogot.[783] Érdekes ugyanakkor, hogy az AB már ekkor tett olyan kijelentést, miszerint az Európai Közösség „saját autonóm jogrenddel" rendelkezik.[784] Az uniós csatlakozást követően azonban az AB határozottan meg kívánja különböztetni a közösségi jogot a nemzetközi jogtól, legalábbis az általa lefolytatható eljárások tekintetében.

Ez az álláspont azonban nem adódik egyértelműen az Alkotmány szövegéből, és – mint említettem – az AB sem hoz érdemi érveket ennek alátámasztására. Ha megnézzük az Alkotmányt az uniós csatlakozáshoz kapcsolódóan módosító törvény indokolását, azt olvashatjuk, hogy „az alaptörvény teremti meg annak lehetőségét, hogy a csatlakozási szerződés – nemzetközi szerződésként – a Magyar Köztársaság területén érvényesüljön". Később pedig: „a 2/A. § (1) bekezdésében szabályozott nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez alkotmányozó többség szükséges, mivel a Magyar Köztársaság főhatalmának korlátozására kerül sor." Eszerint az Alkotmány annyiban emeli ki az alapszerződéseket módosító szerződéseket a klasszikus nemzetközi szerződések köréből, hogy csak az uniós tagsághoz kapcsolódó szerződések megerősítéséhez ír elő alkotmányozó többséget, más nemzetközi szerződés megerősítéséhez nem. Az alapszerződések nemzetközi jellegét erősíti meg magának az Európa-klauzulának a szövege is, amely nemzetközi szerződés alapján történő közös hatáskörgyakorlásról szól.

Az uniós csatlakozást követő kezdeti időszakban az Alkotmánybíróságon belül sem volt teljes az egyetértés a nemzetközi jog és a közösségi jog elválasztásával kapcsolatban. A *szerencsejáték-ítélethez* fűzött különvéleményében *Bihari Mihály,* az Alkotmánybíróság akkori elnöke egyértelműen kijelentette, hogy álláspontja szerint *„a Római Szerződés nemzetközi szerződés"*. Tehát attól függetlenül, hogy már hatályba lépett Magyarországon, ugyanolyan megítélés alá kell venni, mint bármely más, Magyarország által kötött és a belső jogba beemelt nemzetközi szerződést: jogi természetében nincs különbség keletkezésekor és működésében.

Az Alkotmánybíróság egy másik tagja, *Kovács Péter* pedig a *szerencsejáték-ítélethez* fűzött párhuzamos indokolásában[785] szintén az Alkotmánybíróságétól eltérő álláspontjának adott hangot a közösségi jog természetét illetően, amikor kijelentette: a közösségi normák *„szerződési eredetük dacára [...] közelebb állnak a belső joghoz,*

[783] 4/1997. (I. 22.) AB határozat (1997); 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (1998).
[784] A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (1998) indokolásának V.3. pontja.
[785] A párhuzamos indokoláshoz *Bagi István* is csatlakozott.

mint a nemzetközi joghoz"[786]. Ehhez a kitételhez azonban további magyarázatot nem fűzött, így nem világos, mit ért ez alatt; feltehetően arra utalt, ami később az AB hivatalos álláspontja lett: azaz hogy a közösségi jog a belső jog része. Mindenesetre a különvélemény és a párhuzamos indokolás azt jelzik, hogy az Alkotmánybíróságon belül kezdetben nem volt problémamentes a közösségi jog természetével kapcsolatos egységes álláspont kialakítása. Ezek a kisebbségi vélemények azonban eltűnni látszanak, ugyanis a későbbi határozatokban már nincs nyoma hasonló eltérő álláspontoknak.

Szeretném felhívni a figyelmet továbbá arra, hogy egy 2004 decemberében, tehát az uniós taggá válást követően néhány hónappal hozott határozatban[787] a közösségi jog és a nemzetközi jog éles elválasztására vonatkozó álláspont még nem jelenik meg. Az ügyben az indítványozó diszkriminatívnak állította az ügyvédekről szóló törvény[788] azon rendelkezését, mely szerint csak az Európai Gazdasági Térség valamely tagállamának állampolgára[789] kérheti felvételét az ügyvédi kamarába. Az AB megvizsgálta a szóban forgó rendelkezés jogi hátterét, és megállapította, hogy annak két közösségi irányelv[790] az alapja, amelyek hatálya az EGT-megállapodásra is kiterjed. A határozat érvelése szerint a rendelkezés nem tekinthető diszkriminatívnak, mert a meghatározott állampolgárságú személyekre való korlátozást az ügyfelek védelme és „az ügyvédnek az Alkotmány kifejezett védelme alatt álló közjogi természetű helyzete"[791] indokolja. Az uniós tagsághoz kapcsolódóan már bővült az ügyvédi tevékenység gyakorlására jogosultak köre, hiszen már nem csak magyar állampolgárok, hanem az EGT tagállamainak állampolgárai előtt is nyitva áll ez a lehetőség. Ezzel kapcsolatban az AB az alábbi megállapítást tette: *„Az indítvány által támadott rendelkezés tehát a Magyarországot többoldalú nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségből eredően biztosította az Európai Gazdasági Térség államaiban*

[786] Az 1053/E/2005. AB határozat indokolásához fűzött párhuzamos indokolás 2. pontja.
[787] 942/B/2001. AB határozat (2004).
[788] 1998. évi XI. törvény.
[789] Az indítványozó a rendelkezést a 2004. júliusa előtt hatályos szöveggel tartotta alkotmányellenesnek, amely csak magyar állampolgárok számára tette lehetővé a kamarai tagságot. Az AB azonban az EGT-re vonatkozó módosítással együtt is lefolytatta az alkotmányossági felülvizsgálatot.
[790] 98/5/EK irányelv; 77/249/EGK irányelv.
[791] Az AB megjegyzi, hogy – a köztestületben kifejtett, igazságszolgáltatáshoz is kapcsolódó tevékenységre tekintettel – az ügyvédi tevékenység közjogi természetűként való meghatározása nem mond ellent az Európai Bíróság *Reyners* ügyben [C-2/74. (1974) Reyners] hozott ítéletének, amely *„csupán az európai belső jog tekintetében mondta ki az Unión belüli ügyvéd képviseleti, munkavállalási tevékenységével kapcsolatban, hogy az ügyvédi tevékenység nem minősül közhatalom gyakorlásának."* A határozat indokolásának III.3. pontja.

bejegyzett ügyvédek számára a kamarai felvételt."[792] Mivel a vizsgált jogszabályi rendelkezés ilyen értelmű módosítására két közösségi irányelv alapján került sor, azt vehetjük észre, hogy az AB a közösségi jog alapján fennálló jogalkotási kötelezettséget nemzetközi jogi kötelezettségnek tekinti, amely azt feltételezi, hogy az EK-Szerződést „többoldalú nemzetközi szerződésként" határozza meg. Felvethető, hogy az AB az EGT-megállapodásra utalt a fenti megállapításban – a szabályozás alapja azonban nem ez a dokumentum volt, hiszen az nem tartalmaz az ügyvédi hivatásra vonatkozó rendelkezéseket, és az irányelveket sem ezen megállapodás alapján fogadták el.

Megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróságnak nem volt a kezdet kezdetétől egységes álláspontja a közösségi jog és a nemzetközi jog elválasztására vonatkozóan. Mára azonban egyértelműen rögzült az a gyakorlat, hogy a nemzetközi jog–magyar jog viszonyára vonatkozó, utólagos kontrollra vezető alkotmánybírósági eljárásokban a közösségi jog felhívásának nincs helye. Ezt a pontosítást azért tartom szükségesnek, mert – amint az a következőkben ki fog tűnni – van olyan helyzet, amikor az AB mégis nemzetközi szerződésként tekint az uniós alapszerződésekre. Ez pedig az alapszerződés-módosítások előzetes felülvizsgálatához kapcsolódó eljárás.[793]

1.2. Gondolatkísérlet: A közösségi jogi és a nemzetközi jogi kötelezettségek kikényszerítésének azonosítása

Azzal, hogy az AB – kifejezett jogi indoklás nélkül – kimondta, hogy a közösségi jogot nem a nemzetközi szerződésekre vonatkozó alkotmányos szabályok és alkotmánybírósági gyakorlat szerint fogja kezelni, elhárított magától több olyan kötelezettséget is, amelyet a nemzetközi jog magyarországi érvényesülésével kapcsolatban magára nézve megállapított. Az alábbiakban felvázolok egy olyan alkotmánybírósági viszonyulási lehetőséget, amely a nemzetközi jogon alapuló kötelezettségvállalások magyarországi érvényesítésében játszott alkotmánybírósági szerepet a közösségi jog tekintetében is vállalhatónak tekinti. Tisztában vagyok azonban azzal, hogy az Alkotmánybíróság közösségi joggal kapcsolatos álláspontja feltehetően soha nem fog elfordulni egy ehhez hasonló megoldás felé. E gondolatkísérlettel azt kívánom bizonyítani, hogy az Alkotmánybíróság eljárásában sokkal többet tesz a

[792] A határozat indokolásának III.3. pontja.
[793] Lásd e fejezet 2. pontjában.

nemzetközi jogi kötelezettségek érvényesítése érdekében, mint a közösségi jog érvényesítése érdekében.

1.2.1. A belső jogszabály felülvizsgálata a nemzetközi jognak való megfelelés szempontjából

Az Abtv. hatáskört biztosít az Alkotmánybíróságnak arra, hogy meghatározott szervek vagy személyek kezdeményezése esetén vizsgálja egy magyar jogszabály nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségét. Ez a lehetőség nem csak a nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtására hozott magyar jogszabályok esetében áll fenn, hanem bármely jogszabály vagy állami irányítás egyéb jogi eszköze tekintetében. Emellett az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján az AB rögzítette, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítése érdekében hozott magyar jogszabályok (akár előzetes, akár utólagos) alkotmányossági kontrolljába beletartozik a nemzetközi jognak való megfelelés vizsgálata is, mert a nemzetközi kötelezettségeket végrehajtó jogszabályok alkotmányosságának az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében előírt összhang is része.[794] Az AB maga mondta ki, hogy *„a nemzetközi joggal összefüggő belső jogszabály alkotmányossága (…) más összefüggésben, más szempontok alapján is vizsgálandó, mint egy csakis a hazai jogot érintő normáé. A nemzetközi jog figyelembevételétől vagy mellőzésétől függően ugyanannak a normának a vizsgálata más-más eredményre is vezethet…”*[795] Ezzel a nemzetközi jogra vonatkozó megállapítással párhuzamban elképzelhető lehetne az, hogy az AB hasonló nyitottságot tanúsítson a közösségi jogi eredet felé a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségek végrehajtására született magyar jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata körében is, jóllehet erre vonatkozó hatáskör megállapítása sem az Alkotmányban, sem az Abtv.-ben nem szerepel.

Az Alkotmány nem írja elő kifejezetten, hogy a magyar jogrendszernek biztosítania kell a közösségi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, ahogyan ez a nemzetközi kötelezettségek esetében létező előírás. A 2/A. §-t az Alkotmányba beemelő törvény indokolása szerint azonban a cikkbe egy ilyesfajta alkotmányos szintű vállalást is bele kell érteni, ugyanis az indokolásban az alkotmányozó rögzítette, hogy „a csatlakozási szerződés megerősítésének eredményeként a Magyar Köztársaság

[794] 53/1993. (X. 13.) AB határozat (1993).
[795] A határozat indokolásának II.2. pontja.

nemzetközi kötelezettséget vállal arra, hogy az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt »hűség-klauzulában« előírt módon, az Európai Bíróság értelmezésének megfelelően alkalmazni fogja a közösségi jog szabályait. (…) A Magyar Köztársaságra nézve a csatlakozási szerződés megerősítéséből a jogalkotó joghatóságát illetően speciális nemzetközi jogi kötelezettség háramlik: az Európai Unió alapító szerződései rendelkezéseinek, különösen a »hűség-klauzula« alkalmazásának kötelezettsége. (…) Az Alkotmány új 2/A. § (1) bekezdésének és a 7. § (1) bekezdésének összevetéséből kitűnik, hogy a Magyar Köztársaságnak a belső jog alkotásakor és alkalmazásakor tekintettel kell lennie a »hűség-klauzulában« megjelenő nemzetközi kötelezettségvállalásra."

Az AB az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján különösen nagy jelentőséget tulajdonít a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítésének, mert ezáltal látja biztosítottnak a 7. § (1) bekezdés érvényesülését. Álláspontom szerint a 2/A. §-nak, az alkotmányozó szándékára tekintettel, lehetne olyan értelmezést tulajdonítani, amely alapján az AB a 7. § (1) bekezdéshez hasonlóan alkotmányos kötelezettségként jelölné meg a közösségi jogi kötelezettségek teljesítését. Ehhez kapcsolódóan pedig lehetőség nyílna arra, hogy az AB – a fent említett, a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban megfogalmazott követelményt itt is alkalmazva – a közösségi jog végrehajtására született magyar jogalkotási norma alkotmányos felülvizsgálata során is tekintettel legyen a közösségi jogi eredetből adódó speciális helyzetre. Ahogyan az AB maga is belátta, a nemzetközi jogi eredet figyelembevétele vagy annak mellőzése más-más eredményre vezet az alkotmányossági kontroll során. A közösségi jogi eredet figyelembe vétele, amelyre a 2/A. § alapján lehetőség lenne, azt is jelenthetné, hogy az AB alkotmányellenesnek nyilváníthatna egy magyar jogalkotási aktust, ha az nem felel meg az alapuló fekvő közösségi jogi előírásnak.

Ez a hatáskör-megállapítás a tagállami alkotmánybíróságok között nem volna egyedülálló: a francia *Conseil constitutionnel* is levezetett magára nézve ilyen hatáskört a francia alkotmány Európa-klauzulájából.[796] Mivel az Alkotmánybíróság az eddigi tapasztalatok szerint, ha kell, rugalmasan kezeli a saját magára vonatkozó hatásköri

[796] A *Conseil constitutionnel* azonban csak a közösségi irányelvet nyilvánvalóan rosszul átültető francia jogszabályok tekintetében állapította meg felülvizsgálati hatáskörét. Lásd részletesen a IV. fejezet 2. pontjában.

előírásokat[797], az alkotmányossági kontrollra vonatkozó hatáskört kiterjesztően értelmezve elvileg nem lenne akadálya a közösségi jogi szempontú felülvizsgálati hatáskör megállapításának. A „legeurópaibb" hatáskör-megállapítási megoldás pedig az lenne, ha az Alkotmánybíróság egyenesen az EK-Szerződés 10. cikkéből vezetné le a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatára vonatkozó hatáskörét – ezt azonban még elképzelni is nagy merészség.

Kétségtelen, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülésének eszköze volna egy ilyen eljárás, ami azonban több kérdést is felvetne. Felmerülne az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti hatáskörmegosztás problémája, hiszen amennyiben az AB felvállalná azt a hatáskört, hogy megítéli a közösségi jog és a magyar jog összeegyeztethetőségét, még ha csak a nyilvánvaló összeegyeztethetetlenség esetében is, a közösségi jog értelmezésére vállalkozna. Ezért szükségszerűen felmerülne az előzetes döntéskérési jogosultság/kötelezettség kérdése is. Egy ilyen viszonyulás a közösségi joghoz azt eredményezné, hogy a közösségi jog alkotmányi rangot nyerne a magyar jogrendszerben, hiszen az azzal ellentétes magyar jogi aktus megsemmisítéséhez vezetne.

1.2.2. A nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés és a nemzetközi jog végrehajtására vonatkozó kötelezettség

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján, a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése érdekében helye van az Alkotmány és a belső jog nemzetközi joggal összhangban történő értelmezésének.[798] A közösségi jog és a tagállami jogi előírások, akár alkotmányos rendelkezések tekintetében ezt a kötelezettséget az Európai Bíróság szilárd esetjoga is megállapítja, amely kezdetben az irányelveket átültető nemzeti jogszabályok tekintetében írta elő az alapul fekvő irányelv céljának figyelembe vételét az értelmezés során, később azonban a közösségi jog fényében történő értelmezés kötelezettségét kiterjesztette bármely tagállami jogszabályra. Az összhangban értelmezés kötelezettsége

[797] A II. fejezetben szó volt arról, hogy a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági kontrolljára vonatkozóan az AB megállapította hatáskörét, holott egyes értelmezések szerint az Abtv. kifejezetten tiltja az ilyen hatáskörgyakorlást. Arra is van azonban példa, hogy az AB szűkítette saját hatáskörét: a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági kontrolljára vonatkozó, Abtv. által biztosított hatáskört egy 1991-es határozatában a hatalommegosztás elvével összeegyeztethetetlennek minősítette, és az Abtv. vonatkozó rendelkezésének kiiktatásáig (1998) tartózkodott e hatáskör gyakorlásától: Kukorelli (2007) 453-454.

[798] 53/1993. (X. 13.) AB határozat (1993). Bővebben Blutman (2009a.)

ugyanakkor levezethető lenne az Alkotmány Európa-klauzulájából is a fenti értelmezés elfogadásával, azaz ha az Alkotmánybíróság elismerné, hogy az Alkotmány 2/A. §-a – függetlenül attól, hogy *expressis verbis* nem mondja ki – előírja a közösségi jog és a magyar jog összhangjának biztosítását. A mai napig azonban az AB nem állapított meg magára vagy akár a rendes bíróságokra nézve hasonló kötelezettséget, mint azt alább látni fogjuk.

Az összhangban értelmezés kötelezettségén túl az AB azt is rögzítette, hogy a nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangjának megvalósításáig a jogalkotó mulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenes állapot áll fenn.[799] A közösségi jognak megfelelő jogalkotás tekintetében az AB szintén nem tett ehhez hasonló megállapítást, sőt, kifejezetten elutasította azt a lehetőséget, hogy az Alkotmány 2/A. §-a alapján a jogalkotónak konkrét, alkotmányos kötelezettsége lenne a közösségi jognak megfelelő jogi aktusok elfogadására.[800] Szintén nem irányadó a közösségi jognak megfelelő jogalkotási kötelezettségre az a megállapítás, amely szerint *„a nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása (adott esetben szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítését magában foglaló alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, valamint a nemzetközi jog és a belső jog összhangját megkövetelő 7. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettség, amely attól a pillanattól fennáll, amikortól a nemzetközi szerződés (nemzetközi jogi értelemben) kötelezi Magyarországot."*[801]

Összegzésképpen azt lehet megállapítani, hogy az Alkotmány szövegéhez való erőteljes ragaszkodásnak köszönhetően az Alkotmány 7. § (1) bekezdése és a 2/A. § (1) bekezdése eltérő tartalma miatt az AB ítélkezési gyakorlatában sokkal inkább biztosítja a nemzetközi jogon alapuló kötelezettségek teljesítését, mint az uniós tagságból fakadó kötelezettségekét. Álláspontom szerint az uniós tagság legalább olyan kedvező elbánást tenne szükségessé a közösségi jog számára, mint a nemzetközi jog számára, még akkor is, ha az Alkotmány vonatkozó előírásai látszólag kedvezőtlenebbek. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság a közösségi joggal összeegyeztethetetlen helyzetbe hozhatja a Magyar Köztársaságot, ami extrém esetben közösségi szintű felelősségrevonáshoz is

[799] 37/1996. (IX. 4.) AB határozat (1996). Az indokolás III pontja: *„E* [nemzetközi] *kötelezettségvállalás belső jogalkotási kötelezettséggel jár, így mindaddig, amíg a nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangja nem valósul meg, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes állapot fennáll."*

[800] *Szerencsejáték-ítélet; ügyeleti díj-ítélet.* Ez az álláspont éles ellentétben áll a *Conseil constitutionnel* gyakorlatával, amely a francia Európa-klauzulából épp ilyen, a közösségi jognak megfelelő jogalkotásra vonatkozó alkotmányos kötelezettséget vezet le. Ezzel egyetért Várnay–Tatham (2006) 83.

[801] 7/2005. (III. 31.) AB határozat (2005) indokolásának II.4. pontja.

vezethet. Ugyanakkor nem állítom azt, hogy a közösségi jog érvényesítésének ne lenne hatékony eszköze a rendes bíróságok általi jogalkalmazás. Ha a Legfelsőbb Bíróság és a rendes bíróságok közösségi jogalkalmazással kapcsolatos működése megfelelő és hatékony, akkor az Alkotmánybíróság állásfoglalásainak gyakorlati jelentősége kétségtelenül csekélyebb lehet.

2. Az uniós alapszerződések mint nemzetközi szerződések

2.1. A nemzetközi jog–közösségi jog elválasztás pontosítása

Az Alkotmánybíróság következetesen tartja magát ahhoz az álláspontho, hogy a közösségi jogot nem tekinti nemzetközi jognak, pontosabban hatáskörének gyakorlása szempontjából nem tekinti annak: „*Az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.*”[802] Ez a megállapítás azt jelenti, hogy az AB nem tekinti megengedhetőnek azokat az indítványokat, amelyek a nemzetközi jog–magyar jog viszony megítélésére irányuló eljárások közösségi jogra való alkalmazását kérik. Fel kell figyelnünk azonban arra a (látszólagos) ellentmondásra, hogy az Európai Uniós alapszerződések módosításának alkotmányossági felülvizsgálata továbbra is ugyanolyan megítélés alá esik az Alkotmánybíróság gyakorlatában, mint a hagyományos nemzetközi szerződéseké, nevezetesen a megerősítés előtt alkotmányossági kontroll tárgya lehet. Ez az ellentmondás feloldható azáltal, ha elfogadjuk *Várnay Ernő* értelmezését az AB vonatkozó gyakorlatával kapcsolatban. Eszerint az AB az alapszerződéseket keletkezésüket követően, a Magyarországon történt hatálybalépés után, működésükben nem kívánja nemzetközi szerződésként kezelni.[803] Amíg hatályba nem lép, az alapszerződéseket módosító szerződés az Alkotmánybíróság szemében ugyanúgy minősül, mint bármely nemzetközi szerződés – aminthogy az is. Abban a pillanatban azonban, amikor Magyarországot is kötelező, hatályos jog lesz, elválik nemzetközi jogi alapjától, és önálló, a nemzetközi jogtól elkülönülő, ugyanakkor közösségi jogként a belső jog részét képező joganyag lesz.

[802] *Ügyeleti díj-ítélet* indokolásának III.11. pontja.
[803] Várnay (2007) 426.

Ezt a felfogást kifejezetten megerősítette az Alkotmánybíróság abban a 2008 eleji határozatban[804], amelyben a Lisszaboni Szerződés megerősítésére vonatkozó népszavazási kérdés alkotmányosságáról döntött (a továbbiakban: *Lisszaboni Szerződés-ítélet*). Az Országos Választási Bizottság, arra hivatkozva, hogy a jövőben megkötendő nemzetközi szerződés megerősítéséről nem tartható népszavazás, megtagadta egy országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítését, amely a Lisszaboni Szerződés Országgyűlés általi megerősítésére vonatkozott. Az OVB elutasító határozata ellen benyújtott kifogás elbírálása során az AB megállapította, hogy időközben a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerése Magyarországon megtörtént, így, mivel az Országgyűlés nem dönthet ismételten ugyanazon szerződés kötelező hatályának elismeréséről, a népszavazás tárgya nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés.

Az Alkotmánybíróság ezen a ponton – tulajdonképpen szükségtelenül, mert a kifogás elbírálásához a fenti indokok elegendőek voltak – utalt arra, hogy az elmúlt években „több elvi élű megállapítást" tett az Európai Unió „alapvető normáit" illetően. Megismételve a *szerencsejáték-ítéletben* és az *ügyeleti díj-ítéletben* tett megállapításokat, szükségét érezte magyarázattal szolgálni arra, hogy a fenti ítéletek értelmében miért vizsgálja a szóban forgó népszavazási kérdést a nemzetközi szerződésekre irányadó eljárás szerint. Kimondta: *„Az Alkotmánybíróság ezeket az elvi élű megjegyzéseit azokra a szerződésekre vonatkoztatta, amelyek a közösségi jogrendszerben e határozatai meghozatalakor már hatályosak voltak. A jelen eset azonban ettől különbözik, hiszen a Lisszaboni Szerződés még nem hatályos nemzetközi szerződés. […] Addig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek,[805] az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződései, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetére figyelemmel tudja értékelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződéseket érintő szabályait."*[806]

2008 elejéig az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában bizonytalan elem volt az alapszerződések jogi jellegének megítélése. Az a megállapítás, hogy ezek „az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából" nem nemzetközi szerződések, pontosítás

[804] 61/2008. (IV. 29.) AB határozat (2008).
[805] A Lisszaboni Szerződés esetében ez a következőt jelenti: A Szerződés 2009. január 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezték. Ha ez a fenti határidőig nem történik meg, az azt követő hónap első napján lép hatályba, hogy az utolsó aláíró tagállam is letétbe helyezte megerősítő okiratát.
[806] A határozat indokolásának III.3. pontja.

nélkül nem állja meg a helyét, hiszen az alapszerződés-módosítás előzetes kontrollja során az AB kétségtelenül nemzetközi szerződésként vizsgálja felül a szerződés alkotmányosságát. A fenti határozatban az Alkotmánybíróság lehetőséget látott arra, hogy korrigálja a korábban tett megállapítások ezen hiányosságát. Az Európai Unió által alkotott jogi aktusok tehát egyértelműen kikerülnek az Alkotmány 7. § (1) bekezdése hatálya alól, az Európai Unió működését meghatározó alapító szerződések (módosításai) pedig hatályba lépésüket követően lépnek ki a nemzetközi jogra vonatkozó alkotmányos rendelkezés hatálya alól. Továbbra sem kapunk azonban választ arra a kérdésre, hogy milyen sajátosságok indokolják ezt az álláspontot, hiszen – *Bihari Mihály* különvéleménye szerint is – az alapszerződések nemzetközi jogi jellemzői (szuverén államok között jött létre, minden tagnak alkotmányos szabályai szerint meg kell erősítenie) a hatálybalépéssel nem változnak meg.[807]

A jogirodalom megosztott abban a tekintetben, hogy a közösségi jog természetét érintő alkotmánybírósági álláspontnak milyen következményei lehetnek az AB eljárásaira vonatkozóan. Létezik olyan felfogás, amely szerint a nemzetközi szerződések előzetes kontrolljára vonatkozó hatáskör fennmarad az integrációs szerződések módosításai tekintetében, a nemzetközi szerződést kihirdető törvény utólagos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört azonban az AB fenti megállapítása kizárja.[808] Ezzel ellentétben olyan vélemény is megfogalmazódik, amely szerint elvileg az uniós szerződések utólagos kontrolljára is hatásköre maradt az Alkotmánybíróságnak, így akár a Csatlakozási Szerződés felülvizsgálatára is sor kerülhet a 2004. évi XXX. törvény utólagos alkotmányossági kontrollján keresztül.[809] Az Alkotmánybíróság nem ad iránymutatást ebben a kérdésben. A magam részéről, tekintettel a 4/1997. (I. 22.) AB határozatra, tudva, hogy az Alkotmánybíróság még az uniós tagság alkotmányos aspektusainak megítélése során sem szívesen tér el korábbi ítélkezési gyakorlatától, azt valószínűsítem, hogy egy erre vonatkozó indítvány esetén nem zárná ki hatáskörét a Csatlakozási Szerződést kihirdető törvény felülvizsgálatára.

---

[807] Az alapszerződések nemzetközi szerződésként való felfogását tartja megalapozottnak *Trócsányi László* és *Csink Lóránt* is, mondván, az elsődleges jogot a tagállamok mint a nemzetközi jog alanyai alkotják. Álláspontjuk szerint az alapszerződések nemzetközi szerződések(hez állnak közelebb), de tárgyukra tekintettel külön helyet foglalnak el azok között: Trócsányi–Csink (2008) 65-66.

[808] Várnay (2007) 428.

[809] Blutman–Chronowski (2007) 17-19. A szerzők szerint azonban az utólagos felülvizsgálat során érdemben csak két kérdésben lehetne lefolytatni az alkotmányossági vizsgálatot: a) az Alkotmány 2/A. §-a megfelelő jogalapot nyújtott-e az uniós csatlakozásra; b) a csatlakozási szerződést kihirdető törvény által kihirdetett uniós norma az alkotmányos rend alapjait (az Alkotmány érinthetetlen magját) sérti-e.

2.2. Az uniós alapszerződések alkotmányossági felülvizsgálatának elmaradása

Magyarországon sem az uniós csatlakozási szerződés[810], sem az azt követő alapszerződés-módosítások (Alkotmányos Szerződés, Lisszaboni Szerződés) alkotmányosságával kapcsolatban nem kellett állást foglalnia az Alkotmánybíróságnak. A csatlakozási szerződés vagy az uniós alapszerződést módosító Lisszaboni Szerződés alkotmányossági felülvizsgálatára egyébként más, 2004-ben csatlakozott tagállamban is kevés példa akadt: a csatlakozási szerződés alkotmányossága egyedül Lengyelországban kérdőjeleződött meg a *Trybunał Konstytucyjny* előtt[811], a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról való állásfoglalást pedig csak a cseh *Ústavní soud*-tól kérték, kétszer[812]. Azt mondhatjuk tehát, hogy – szemben egyes régi tagállamokban az alapszerződés-módosításokat érintő előzetes alkotmányossági vizsgálat már-már hagyományosnak számító gyakorlatával[813] – a volt szocialista tagállamok egyelőre nem érzik szükségesnek, hogy felvessék az alapszerződések esetleges alkotmányellenességének kérdését, illetve ehhez kapcsolódóan az alkotmánymódosítás szükségességét. Úgy tűnik, a 2004-ben csatlakozott tagállamok egyelőre tartózkodnak az uniós jog egészét, az európai integráció alapvető elveit érintő alkotmánybírósági állásfoglalások kikényszerítésétől. Jelenleg Magyarországon sem bevett gyakorlat megkérdőjelezni az európai integráció alapdokumentumainak Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét. Az Alkotmányos Szerződés (ASZ) és a Lisszaboni Szerződés (LSZ) ratifikációját valójában a magyar Országgyűlésben sem előzte meg érdemi vita[814], jóllehet szakmai oldalról, legalábbis az Alkotmányos Szerződés tekintetében számos állásfoglalás született az Alkotmánnyal való összeegyeztethetőség kérdéséről.[815]

---

[810] *Kecskés László* a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatra tekintettel évekkel ezelőtt hangot adott azon elképzelésének, miszerint a Társulási Megállapodáshoz hasonlóan „egészen biztosan" a Csatlakozási Szerződéssel kapcsolatos egyes alkotmányossági kérdések is az Alkotmánybíróság elé kerülnek majd: Kecskés (2005) 870. Úgy tűnik, jelenleg nincs olyan magyar közjogi gondolkodó, aki *Berke Barna* nyomdokain járva megkérdőjelezné a Csatlakozási Szerződés vagy az alapszerződés-módosítások alkotmányosságát.

[811] Lásd az V. fejezet 1. pontjában.

[812] Lásd az V. fejezet 2. pontjában.

[813] Elég csak arra gondolni, hogy Franciaországban a *Conseil constitutionnel* a Maastrichti Szerződés óta valamennyi alapszerződés-módosítás alkotmányosságáról állást foglalt; a német *Bundesverfassungsgericht* egyik legmeghatározóbb ítélete a Maastrichti Szerződés ratifikációjához kapcsolódott, és a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságával kapcsolatban is nagy jelentőségű ítéletet hozott.

[814] *Sonnevend Pál* jelzi, hogy az Alkotmányos Szerződés parlamenti vitája mindössze öt óráig tartott, és a 386 képviselőből 323 támogatta a ratifikációt: Sonnevend (2008) 2.

[815] Például Czuczai (2005); Vörös (2006).

Az Abtv. értelmében egy Magyarország által megkötni kívánt nemzetközi szerződés egyes rendelkezései Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát a szerződés megerősítése előtt a köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány kezdeményezheti[816]. Az Országgyűlés és a Kormány, úgy tűnik, nem túlságosan nyitott az uniós jog és a magyar jog egymásrahatása által felvetett alkotmányossági problémákra. A 2005 nyara óta hivatalban lévő *Sólyom László* köztársasági elnök, akinek a magyar alkotmányosság sértetlensége iránti elkötelezettsége megkérdőjelezhetetlen, maga sem kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását sem az Alkotmányos Szerződés, sem a Lisszaboni Szerződés megerősítése előtt.

Kétségtelen, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozást viszonylag hosszú előkészítő időszak előzte meg mind a törvényhozás, mind a szakmai közösség, mind a társadalom részéről. A csatlakozást megelőzően több ponton módosult az Alkotmány, amely az alkotmányozó szándéka szerint teljes mértékben összhangba hozza a magyar alkotmányos berendezkedést az uniós tagsággal. Az Alkotmánybíróság mint a magyar Alkotmány által erre kizárólagosan felhatalmazott szerv, sohasem foglalhatott állást arról, hogy akár a csatlakozási szerződés, akár az alapszerződések későbbi módosításai összeegyeztethetőek-e a magyar Alkotmánnyal. A szóban forgó szerződések megerősítésével kapcsolatban azonban számos népszavazási kezdeményezés indult, amelyekkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is több ízben állást foglalhatott[817]. Mindez azt mutatja, hogy egyes társadalmi, szakmai csoportok figyelemmel vannak az uniós tagság következményeire.

Az uniós tagság alkotmányos következményeit illetően a legtöbb érdemi jogi felvetés az uniós csatlakozáshoz kapcsolódóan az Alkotmányt módosító 2002-es törvény utólagos alkotmányossági felülvizsgálata kapcsán érkezett.[818] Igaz, az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítás utólagos felülvizsgálatának lehetőségét kizárva visszautasította az indítványokat, mégis figyelmet érdemel, hogy volt próbálkozás (bár alkotmányjogilag nem a legszerencsésebb módon) az uniós tagság egyes alkotmányos összefüggéseinek felülvizsgálatára.

Az indítványok olyan érdemi felvetéseket tartalmaztak, hogy 1. a csatlakozásról szóló népszavazás alapjogokról való lemondásra irányul, ezért még egy népszavazással

[816] Az Abtv. 36. § (1) bekezdése.
[817] 14/2003. (IV. 9.) AB végzés (2003); 48/2003. (X. 27.) AB határozat (2003); 56/2004. (XII. 14.) AB határozat (2004); 57/2004. (XII. 14.) AB határozat (2004); 58/2004. (XII. 14.) AB határozat (2004); 61/2008. (IV. 29.) AB határozat (2008).
[818] 14/2003. (IV. 9.) AB végzés (2003).

megerősített országgyűlési döntés sem ad legitim alapot az uniós csatlakozásra; 2. a csatlakozásról szóló népszavazásig rendelkezésre álló időben nem készül el a csatlakozási dokumentumok hiteles fordítása, így a választópolgárok közérdekű adatok hiányában nem hozhatnak felelősségteljes döntést a csatlakozásról; 3. az alkotmánymódosító törvény korai hatályba léptetése nem biztosít időt a jogszabályalkalmazásra való felkészülésre; 4. a csatlakozásról szóló népszavazásra vonatkozó alkotmányos rendelkezés hatályvesztésének előírása a csatlakozást követően sérti a jogállamiság és a népszuverenitás elvét, mert figyelmen kívül hagyja a választópolgárok esetleges negatív döntését; 5. a népszavazásig a választópolgárok nem ismerhették meg a csatlakozási szerződés tervezetét és az Európai Unió jogát, ami sérti a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot és a véleménynyilvánítás szabadságát. Az AB sajnos nem vizsgálta érdemben ezeket a valóban érdemi felvetéseket, amelyekhez hasonló módon később sosem kérdőjelezték meg az uniós tagság alkotmányosságát az AB előtt.

2.3. Az alapszerződéseket érintő népszavazási kezdeményezések

Mint említettem, az Alkotmánybíróság több olyan népszavazási kezdeményezés alkotmányosságáról döntött, amelyek az Alkotmányos Szerződés Országgyűlés általi megerősítésére vonatkoztak. 2004 decemberében három, hasonló kérdésre vonatkozó határozatot[819] hozott az AB, amelyek az OVB határozatait vizsgálták felül. Ezek a határozatok érdemben nagyon távolról érintik az uniós csatlakozás alkotmányosságát; sokkal inkább az alapszerződések jogi természetének megítélése szempontjából érdemesek említésre. E határozatok meghozatalakor az AB még nem foglalt állást a közösségi jog nemzetközi jogtól való elválasztása kérdésében, azonban ezek a határozatok megelőlegezték a *Lisszaboni Szerződés-ítéletben* foglaltakat.

A három népszavazásra szánt kérdés más-más megfogalmazásban egyaránt arra vonatkozott, hogy erősítse-e meg az Országgyűlés az Alkotmányos Szerződést. Az AB mindhárom ítéletben felhívta az Alkotmány 28/C. §-ában foglalt, a tiltott népszavazási tárgyköröket meghatározó rendelkezést, amely értelmében hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről nem tartható népszavazás. Két határozatban egyéb

[819] 56/2004. (XII. 14.) AB határozat; 57/2004. (XII. 14.) AB határozat; 58/2004. (XII. 14.) AB határozat (2004).

formális indokok miatt nem találta megengedhetőnek a népszavazásra szánt kérdést[820], az 58/2004. (XII. 14.) AB határozat azonban az alábbi kérdést az Alkotmánnyal összeegyeztethetőnek ítélte: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió alkotmányának létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?" Az Alkotmánybíróság a kérdés megengedhetőségének vizsgálata során megállapította, hogy az Alkotmányos Szerződést a magyar állam már aláírta ugyan, az Országgyűlés azonban még nem erősítette meg. Álláspontja szerint azonban sem a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény, sem az Alkotmányos Szerződés, sem az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése nem zárja ki, hogy egy már aláírt, de még meg nem erősített nemzetközi szerződés Országgyűlés általi megerősítésről népszavazás döntsön: *„Annak eldöntése, hogy a már aláírt, nagy jelentőségű nemzetközi szerződést – így az ASz-t – a Magyar Köztársaság a konkrét tartalommal végül megerősíti-e vagy sem […] – az ASz esetében többek között az Alkotmány 2/A. §-a alapján is – az Országgyűlés hatáskörébe tartozik."*[821] Az Alkotmánybíróság tehát ugyanolyan megítélés alá vette az Alkotmányos Szerződést, mint bármely egyéb nemzetközi szerződést, felhívva a figyelmet azonban arra, hogy a megerősítésre vonatkozóan az Alkotmány speciális rendelkezést tartalmaz. A kétharmados többség általi megerősítés volt tehát az egyetlen olyan elem, amely az AB szerint az Alkotmányos Szerződést megkülönbözteti a hagyományos nemzetközi szerződésektől.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a fenti határozatban kifejtett álláspont ellentétben áll az AB korábbi gyakorlatával, amely szerint a már aláírt nemzetközi szerződés olyan fokú védelemben részesül, hogy azzal ütköző tartalmú kérdés nem bocsátható népszavazásra. Még a csatlakozás előtt képezte alkotmánybírósági eljárás tárgyát egy olyan népszavazási kezdeményezés, amely arra irányult, hogy az Országgyűlés az uniós polgárok számára csak haszonbérleti jogcímen, letelepedettség és mezőgazdasági tevékenység végzése esetén tegye lehetővé termőföld birtoklását.[822] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben foglaltakat megállapító törvény ellentétes lenne a Csatlakozási Szerződéssel, mert a Csatlakozási Okmány legalább három évnyi Magyarországon tartózkodás és mezőgazdasági tevékenység folytatása

[820] Az 56/2004. (XII. 14.) AB határozatban és az 57/2004. (XII. 14.) AB határozatban vizsgált kérdések arra vonatkoztak, hogy döntsön-e népszavazás az Alkotmányos Szerződés megerősítéséről. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy népszavazás nem dönthet egy népszavazás elrendeléséről.
[821] A határozat indokolásának IV.2. pontja.
[822] 36/2003. (VI. 26.) AB határozatot (2003).

esetén tiltja a termőföld tulajdonszerzésének korlátozását. Az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy mivel a Csatlakozási Szerződést a magyar állam részéről már aláírták – jóllehet még nem lépett hatályba –, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján hatályos nemzetközi kötelezettségvállalásnak tekintendő, amellyel ellentétes tárgykörben nem tartható népszavazás. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság a Csatlakozási Szerződést egyértelműen nemzetközi szerződésként fogta fel, amely már az aláírását követő időponttól kezdve hatályos kötelezettségvállalásnak minősül a tiltott népszavazási tárgykörök szempontjából.

Szintén említésre érdemes, hogy az Alkotmánybíróság fenti, 58/2004. (XII. 14.) AB határozatában kifejtett állásponttal, miszerint az ASZ megerősítéséről lehet népszavazást tartani, *Harmathy Attila* alkotmánybíró nem értett egyet. A határozatokhoz kapcsolt párhuzamos indokolásban, illetve különvéleményben azon meggyőződésének adott hangot, hogy az Alkotmány 2/A. § (2) bekezdése kizárja az alapszerződések módosításának megerősítésére vonatkozó népszavazás tartását. Érvelésének lényege az volt, hogy az uniós tagsághoz kapcsolódó alkotmánymódosítás miatt némileg módosultak a megengedett népszavazási tárgykörök is. Álláspontja szerint az, hogy az Alkotmány 79. §-a népszavazás általi megerősítéshez kötötte az uniós csatlakozást, valamint a 2/A. § (2) bekezdésében előírt kétharmados többség azt jelzik, hogy „a kérdés különleges jelentősége miatt" az alkotmányozó hatalom dönthet azoknak a nemzetközi szerződéseknek a megerősítéséről és kihirdetéséről, *„amelyek az Unióhoz való csatlakozást követően ismét rendezik az Alkotmányból származó hatásköröknek az Európai Unió keretei között történő közös gyakorlását. Az Alkotmány 79. §-ával is jelezte az alkotmányozó, hogy ebben a hatáskör közös gyakorlására vonatkozó kérdéskörben a nemzetközi egyezményről népszavazás csak akkor lehetséges, ha alkotmánymódosítás ezt lehetővé teszi."*[823] *Harmathy Attila* tehát nem kérdőjelezi meg, hogy az Alkotmányos Szerződést a népszavazás általi megerősítés szempontjából nemzetközi szerződésként kell kezelni, azonban az Alkotmánybírósághoz viszonyítva sokkal nagyobb jelentőséget tulajdonít annak a ténynek, hogy az Európai Unió alapszerződés-módosításáról van szó. Véleménye szerint nem csak a szerződés megerősítése tekintetében van jelentősége a 2/A. §-nak; a 2/A. § *lex specialisként*

[823] A párhuzamos indokolás, illetve különvélemény 4. pontja.

irányadó az alapszerződés-módosításokra a 7. § (1) bekezdéséhez és a 28/C. § (5) bekezdéséhez képest.[824]

A szóban forgó 58/2004. (XII. 14.) AB határozat végeredményben megsemmisítette az OVB azon határozatát, amellyel az megtagadta az Alkotmányos Szerződés megerősítésére vonatkozó kérdést tartalmazó népszavazási aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, és az OVB-t új eljárásra utasította. Az OVB az új eljárásban azonban ismét megengedhetetlennek ítélte a kérdést, ugyanis időközben az Országgyűlés határozata megerősítette az Alkotmányos Szerződést. Az OVB ezen határozatát újfent megtámadták az Alkotmánybíróság előtt azzal, hogy az ASZ még nem lépett hatályba[825], így a nemzetközi szerződésbe ütköző tárgykörben tartott népszavazás alkotmányos tilalma [28/C. § (5) bekezdés b) pont] nem alkalmazható. Ez alkalommal azonban az AB helybenhagyta az OVB elutasító határozatát[826]. Érvelésének lényege az volt, hogy mivel az Országgyűlés az ASZ elismerésével kifejezte, hogy az ASZ-t mint nemzetközi szerződést magára nézve kötelezőnek ismeri el, a jogállamiság elve és a nemzetközi jog és a belső jog összhangját biztosító 7. § (1) bekezdés alapján kötelezettséget vállalt a szerződés végrehajtására. *„A nemzetközi kötelezettségvállalás tényét és létét nem érinti tehát az, hogy maga a nemzetközi szerződés hatályba lépett-e már vagy sem.”*[827] Mivel az Országgyűlés már megerősítette az Alkotmányos Szerződést, ugyanebben a kérdésben ismételten nem dönthet, a megerősítés ténye még népszavazás útján sem változtatható meg. Ebben a határozatban még markánsabban jelenik meg az az alkotmánybírósági álláspont, amely szerint az Európai Unió alapját képező szerződéseket a nemzetközi szerződésekre irányadó szabályok szerint kell megítélni. A *Lisszaboni Szerződés-ítéletben* foglalt elvi jelentőségű megállapítások megjelenése előtt tehát már egyértelműen kiolvasható volt az AB-határozatokból, hogy a nemzetközi szerződések előzetes kontrollja esetében (pontosabban a még hatályba

[824] *Várnay Ernő* olvasatában *Harmathy Attila* felfogása úgy is értelmezhető, hogy a 2/A. § alapján megkötött nemzetközi szerződéseket „alkotmányi jellegűnek” tekinti, amelyek az Alkotmány alapján történő állami hatalomgyakorlás lényeges feltételeit határozhatják meg: Várnay (2007) 427.

[825] Az ügyben lényegében abból eredt az alkotmányossági probléma, hogy az ASZ hatályba lépésének feltétele a valamennyi tagállam általi megerősítés volt, ami, mint tudjuk, sohasem következett be. Így tulajdonképpen 2004. december 20. (a magyar Országgyűlés általi megerősítés) és 2007. június 23. (a Lisszaboni Szerződésre vezető Kormányközi Konferencia összehívásáról való megállapodás és az ASZ végleges elvetése az Európa-csúcson) között az a helyzet állt fenn, hogy volt egy Magyarország saját szabályai szerint megerősített nemzetközi szerződés, amely nem lépett hatályba.

[826] 1/2006. (I. 30.) AB határozat (2006).

[827] Az ítélet indokolásának IV.2.2 pontja.

nem lépett alapszerződés-módosítások esetében) nem irányadó a közösségi jog nemzetközi jogtól való elválasztása.[828]

3. Az uniós jog a magyar jogforrási hierarchiában

A magyar jogforrási hierarchiában a nemzetközi jog az általános vélekedés szerint az Alkotmány alatt, de a törvények felett helyezkedik el.[829] A közösségi jog jogforrási helyéről az AB a mai napig konkrét megállapításokat nem tett. Annyit jelentett ki, hogy az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése *„a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg"*[830]. Azt azonban, hogy pontosan milyen ez a helyzet a jogforrási hierarchiában, nem árulta el, így erre a kérdésre a választ a határozatok egyéb megállapításaiból kell megpróbálni kiolvasni.

Az AB az Európa-klauzuláról adott fenti értelmezésből, vagyis hogy az pusztán a magyar uniós tagság kereteit és a közösségi jog jogforrási helyét határozza meg, azt a végkövetkeztetést vonta le, hogy abból *„konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik."*[831] Ezzel az értelmezéssel az Alkotmánybíróság elszakította az Európa-klauzulát az azt tartalommal megtöltő Csatlakozási Szerződéstől és közösségi joganyagtól.[832] Ezen értelmezés szerint a csatlakozási klauzula megnyitja a magyar jogrendszert a közösségi jog előtt, azonban az ezáltal beáramló joganyag nem kerül a csatlakozási klauzulával azonos (alkotmányi) rangra. A közösségi jog jogforrási helyével kapcsolatban így arra lehet következtetni, hogy az biztosan nem alkotmányi szinten, hanem az Alkotmány alatt helyezkedik el, azonban azt, hogy a törvények szintjén vagy azok fölött, nem tudjuk. Nincs utalás továbbá arra sem, hogy a közösségi jogforrások (alapszerződések és másodlagos jog) között fennálló hierarchiának van-e jelentősége a magyar jogforrási rendszerben való elhelyezés szempontjából, ugyanis az AB azonos kategóriába sorolja az alapszerződéseket és az irányelvet (vélhetően a másodlagos jogforrásokat), amikor kijelenti: *„az Európai Közösségek alapító és*

[828] Ugyanakkor azokban az esetekben, amikor a népszavazásra szánt kérdés ellentétes tartalmú az uniós alapszerződésekkel, az AB a *szerencsejáték-ítéletre* és az *ügyeleti díj-ítéletre* hivatkozva elutasítja a 28/C. § (5) bekezdésének b) pontjára való hivatkozást. Ezzel a kérdéssel részletesen a II. alfejezet 3. pontjában foglalkozom.

[829] Lásd részletekbe menően, a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokkal és jogirodalmi ellenpéldákkal is Molnár (2007) 924-933.; továbbá Kukorelli–Papp (2006) 241.

[830] *Szerencsejáték-ítélet* indokolásának III.1.2. pontja.

[831] *Szerencsejáték-ítélet* indokolásának III.1.2. pontja.

[832] Várnay (2007) 434.

módosító szerződései mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei...”[833] Így az alapszerződések maguk sem nyernek alkotmányos rangot, nem beszélve a másodlagos közösségi jogi aktusokról.

Kovács Péter alkotmánybíró azonban, mint arra fentebb már történt utalás, a csatlakozást követően hozott első határozatokhoz kapcsolt párhuzamos indokolásokban kísérletet tett arra, hogy jelezze az Alkotmánybíróságnak: a közösségi jogi aktusok jogi természetének, magyar jogforrási rendszerbeli helyének meghatározása lényeges kérdés, amelyet rendezni kellene. Azt ő maga jelezte, hogy – szemben az AB álláspontjával – az Alkotmány 2/A. §-a adós a közösségi jog jogforrási hierarchiában elfoglalt helyének meghatározásával[834]: feltehetően ez a meggyőződés sarkallta őt arra, hogy felhívja a figyelmet a kérdés Alkotmánybíróság általi tisztázásának szükségességére. Sajnos valójában *Kovács Péter* párhuzamos indokolásai sem adnak megnyugtató választ erre a kérdésre, arról nem is beszélve, hogy az Alkotmánybíróság a mai napig nem is épített be hasonló érvelést egyetlen határozatába sem. Az újabban elfogadott határozatokhoz kapcsolódóan már nem találkozunk ilyan jellegű véleménykifejtéssel, ami arra enged következtetni, hogy *Kovács Péter* (és más alkotmánybírók is) elfogadják az AB ítélkezési gyakorlatának eddig kialakult elvi megállapításait, és nem kívánnak azon finomítani. Mindamellett elvileg elképzelhető, hogy a jövőben megjelenik hasonló érvelés az ítélkezési gyakorlatban, ezért érdemes figyelmet szentelni *Kovács Péter* ily módon kifejtett álláspontjának.[835]

Az *ügyeleti díj-ítélethez* fűzött párhuzamos indokolásban[836] *Kovács Péter* amellett érvelt, hogy az AB előtt felmerülő kérdést, azaz hogy a támadott jogszabályi rendelkezések összhangban vannak-e a közösségi joggal, a közösségi jogi rendelkezés jogrendszeri helyének megállapítása révén is el lehet dönteni, anélkül, hogy a közösségi jogi kötelezettségsértés alkotmányi megítéléséről állást kellene foglalni. *Kovács Péter* szerint egy ilyen indítvány elbírálása során az AB-nak ki kellene fejtenie azt, amire a *szerencsejáték-ítéletben* utalt azzal, hogy az Európa-klauzula *„a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg”:* a 2/A. § értelmezésével az egyes konkrét esetekben meg kellene állapítania, hogy az adott közösségi jogi

[833] *Ügyeleti díj-ítélet* III.11. pont.
[834] Kovács (2008) 365.
[835] Ez annál is inkább elképzelhető, mivel véleményem szerint az ítélkezési gyakorlatban *Kovács Péter* párhuzamos indokolásainak nyomán jelent meg a *sui generis* jelleg elismerése is: a 32/2008. (III. 12.) AB határozatot megelőzően ő több ízben tett erre vonatkozó megállapítást, a korai határozatok azonban még nem mondták ki, csak az említett 2008-as ítélet.
[836] A párhuzamos indokoláshoz *Kiss László* is csatlakozott.

jogszabály hol helyezkedik el a magyar jogforrási hierarchiában. Ennek megfelelően *Kovács Péter* be is mutatja, hogy hogyan lehetne ezt a módszert alkalmazni a konkrét eljárásban, ahol a magyar törvény irányelvvel való összeegyeztethetősége vált kérdésessé. Megállapítja, hogy *„az irányelvnek – ha azon kivételes kategóriába tartozik, hogy közvetlenül alkalmazhatónak minősül – végső soron ugyanaz a pozíciója, mint a szükségképpen,* ex lege *közvetlenül alkalmazható rendeletnek, azaz alkotmány alatti, törvényi szintű jogforrás, amely azonban* lex specialis *gyanánt konfliktus esetében alkalmazási elsőbbséggel bír a hazai törvénnyel szemben. Ennek a pozíciónak az is az okszerű következménye, hogy a hazai rendeletekkel […] létre sem jön normakonfliktus, hanem ott az európai irányelv (ha tehát rendelkezik a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságaival) a normahierarchia alapján uralja a kormány- és miniszteri rendeletet."*

Hogyan értelmezzük a párhuzamos indokolás ezen megállapításait? Feltételezhetően a „közvetlenül alkalmazhatóság" fogalmán a közvetlen hatályt kell értenünk, hiszen az irányelvek adott esetben ilyen tulajdonsággal rendelkezhetnek. Ez azonban nem azonos a rendeletek közvetlen alkalmazandóságával, amelyet az EK-Szerződés ír elő. A magam részéről nehezen találok magyarázatot arra, hogy *Kovács Péter* miért teszi függővé a közösségi jogi normák jogforrási helyét attól, hogy közvetlenül hatályosak/közvetlenül alkalmazandóak-e, hiszen elvileg a két tényező nem függ össze. Ugyanakkor ha pusztán a normakonfliktus, és így az elsőbbség oldaláról közelítünk a normahierarchia kérdésköre felé, akkor talán indokolt lehet a különbségtétel, mert konkrét bírósági eljárásokban valóban csak a közvetlen hatállyal bíró közösségi jogi rendelkezések magyar joggal szembeni alkalmazása merülhet fel.

A párhuzamos indokolás csak a másodlagos közösségi jogi normákat, és azok közül is csak a közvetlen hatállyal bírókat említi, az alapszerződésekről nincs szó. A másodlagos közösségi jogi aktusok *Kovács Péter* szerint az Alkotmány alatt, a törvényekkel azonos szinten helyezkednek el a magyar jogforrási hierarchiában. Ez – azzal együtt, hogy *Kovács Péter* egyértelműen elismeri a közösségi jog elsőbbségét – ahhoz a megállapításhoz vezet, hogy a közösségi jognak az Alkotmány rendelkezései felett sosem lehet elsőbbsége, a törvényekkel, illetve az azok alatti jogi normákkal szemben azonban a közösségi jogi jellegnél fogva igen. Ezt a felfogást értelmezhetnénk úgy is, hogy valójában a közösségi jogot az Alkotmány és a törvények között elhelyezkedő jogforrásnak tekinti, *Kovács Péter* azonban azon az álláspontón van, hogy a magyar törvény és a vele azonos szinten elhelyezkedő másodlagos közösségi jogi

aktus konfliktusát a *lex specialis derogat legi generali* elv szerint, a közösségi jogi norma elsőbbsége alapján kell feloldani. Ugyanakkor a párhuzamos indokolás hallgat az alapszerződések helyzetének meghatározásáról. Ezzel kapcsolatban szintén kétféle megoldás képzelhető el: egyrészt, ha abból indulunk ki, hogy a másodlagos közösségi jog nem lehet ellentétes az elsődleges joggal, akkor a törvényi szint fölé kell helyeznünk az elsődleges jogot, nem világos azonban, hogy ez az Alkotmánnyal azonos vagy a törvény és az Alkotmány közötti szintet jelent; másrészt, ha kiindulópontunk az AB azon megállapítása, miszerint az elsődleges és a másodlagos közösségi jog is azonos módon képezi a belső jog részét, akkor az alapszerződéseket is törvényi szintű jogforrásnak kell tekintenünk. Nyilvánvaló, hogy az „európai" álláspontho z az első megoldás áll közelebb, jóllehet ez sem felel meg teljesen az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának, hiszen tagadja az alkotmánnyal szembeni elsőbbséget.

Mint az alábbiakban látni fogjuk, az Alkotmánybíróság végeredményben *Kovács Péteréhez* nagyon hasonló álláspontot tett magáévá a törvény–közösségi jog–Alkotmány viszonyt illetően, anélkül azonban, hogy konkrétan foglalkozott volna az uniós tagság folytán „a belső jog részévé váló" közösségi jogi normák jogforrási helyével. Az Alkotmánybíróság közösségi joggal kapcsolatos felfogásából azt is kiolvashatjuk, hogy az Alkotmánnyal szemben nem, de a törvényekkel szemben elfogadja a közösségi jog elsőbbségének elvét, ami azt jelentené, hogy az elsődleges és a másodlagos közösségi jogot is az Alkotmány és a törvények közötti szintre helyezi a magyar jogforrási hierarchiában. Ennek a felfogásnak az alapja az Alkotmány 2/A. §-ában keresendő, amely megnyitja a magyar jogrendszert a közösségi jog előtt, de nem adhat felhatalmazást saját maga lerontására.

Az I. alfejezet összegzése

Az Alkotmánybíróság számos ítéletben megerősítette, hogy a közösségi jogot nem tekinti nemzetközi jognak. A tétel pontosítása, hogy az AB a közösségi jogot „hatásköre szempontjából" nem tekinti nemzetközi jognak, és csak akkor, ha már hatályba lépett közösségi jogi aktusról van szó. Addig, amíg a közösségi jogi norma (tipikusan az alapszerződéseket módosító szerződés) hatályba nem lép, addig az AB a nemzetközi joggal kapcsolatos hatásköreit megállapíthatónak tartja. E körben az alapszerződések előzetes alkotmányossági kontrollja és az alapszerződések népszavazás általi megerősítésére vonatkozó indítványok elbírálása jöhet szóba. Arra a kérdésre, hogy az

alapszerződéseket vagy azok módosításait a magyar jogba beemelő törvényeken keresztül e szerződések utólagos alkotmányossági felülvizsgálatának lehet-e helye, bizonytalan a válasz.

A közösségi jog és a nemzetközi jog éles elhatárolására vonatkozó álláspontja alátámasztására az AB nem hoz fel érdemi érveket: sem az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatát, sem a közösségi jog sajátos jellemzőit, sem más tagállamok alkotmánybíróságainak vonatkozó ítéleteit nem hívja fel e tétel igazolására. Mindenesetre ez az álláspont azt eredményezi, hogy az AB a közösségi jog tekintetében számos olyan követelmény érvényesítését kizárja, amelyeket a nemzetközi jog tekintetében megállapított: a közösségi jogi eredet figyelembe vételét az azt végrehajtó magyar jogszabály felülvizsgálata során; az összhangban értelmezést; a közösségi jogi kötelezettség megsértéséből adódó alkotmányellenes mulasztás megállapítását.

A közösségi jog magyar jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről nem nyilatkozott még az Alkotmánybíróság, kivéve annyit, hogy erre a kérdésre az Alkotmány 2/A. §-a adja meg a választ. Az kizárható, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánnyal azonos rangúnak tekintené a közösségi jogot, így annak a törvények és az Alkotmány között, vagy a törvényekkel azonos szinten lehet helye.

II. alfejezet

Az uniós tagság következményei az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében

A következőkben az Alkotmánybíróság határozatain keresztül megkísérlem a lehető legnagyobb mélységben feltárni az Alkotmánybíróság attitűdjét a magyar jog–közösségi jog, különösen a magyar Alkotmány–közösségi jog viszonyával kapcsolatosan. Igyekszem általános következtetést levonni arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság hogyan kezeli az uniós tagság nyomán felmerülő alkotmányos problémákat: a megfelelő alapjogi védelmi szint érvényesítését, a közösségi jog Alkotmánynak megfelelő végrehajtásának biztosítását, az uniós tagsághoz kapcsolódó hatásköri kérdéseket az Európai Unió–Magyarország és az Európai Bíróság–Alkotmánybíróság viszonylatban is. Kitérek arra is, hogy az AB viszonyulása mennyiben tér el a II. Részben vizsgált alkotmánybíróságok attitűdjétől; továbbá arra, hogy a közösségi joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatra mennyiben van hatása az AB

saját korábbi ítélkezési gyakorlatának, akár kapcsolódik az a közösségi joghoz, akár nem.

1. Közösségi jog vs. Alkotmány: a közösségi jog alkotmányos szempontú felülvizsgálata és az Alkotmány sérthetetlen „kemény magja”

Alkotmányjogi szempontból az uniós tagság központi kérdése, hogy hogyan kezelendő a közösségi jog és egy nemzeti alkotmányos rendelkezés konfliktusa. A II. Részben láttuk, hogy az alapító tagállamok alkotmánybíróságai a nemzeti alkotmányban körülhatárolnak olyan „kemény magot”, amellyel szemben a közösségi jog elsőbbsége nem érvényesülhet, amelynek lerontására az EU-ra történő hatáskör-átruházás nem terjed ki. Láttuk, hogy a Magyarországgal azonos időben csatlakozó Lengyelország és Csehország alkotmánybírósága is megtette már a maga állásfoglalásait ebben a kérdésben: az *Ústavní soud* a demokratikus jogállamiságot határozta meg mint olyan alkotmányos elvek összességét, amellyel szemben a közösségi jog nem szerezhet érvényesülést; a *Trybunał Konstytucyjny* ezzel szemben az alkotmány egyetlen rendelkezésével szemben sem enged teret a közösségi jognak.

A magyar Alkotmánybíróságnak több ízben volt már alkalma nyilatkozni ebben az alapvető alkotmányi kérdésben: a legkedvezőbb körülmények erre rögtön a csatlakozást követően, a mezőgazdasági termékek többletkészletezéséről szóló törvény alkotmányossági vizsgálata[837] során adódtak. Az Alkotmánybíróság lehetett volna az első a 2004-ben csatlakozott tagállamok alkotmánybíróságai között, amely a „demokrácia-paradoxon” mellett elvi állásfoglalásokat fogalmaz meg a közösségi jog elsőbbségének hatókörével kapcsolatban. Ezt az úttörő szerepet azonban az Alkotmánybíróság nem vállalta: azt a megoldást választotta, amellyel – meglehetősen bizonytalan lábakon álló érvelés alapján – látszólag kiiktatta a közösségi jogi elemet az ügyből, és elkerülte a határozott állásfoglalást. Az AB a mai napig nem foglalt egyértelműen állást a közösségi jog és magyar Alkotmány viszonyáról, így az ezzel kapcsolatos kutatás során csak a határozatok sorai között olvasva lehet megpróbálni feltérképezni az Alkotmánybíróság elsőbbséghez való viszonyulását.

[837] 17/2004. (V. 25.) AB határozat.

1.1. A mezőgazdasági termékek többletkészletezéséről szóló törvény alkotmányossági felülvizsgálata: a közösségi jog a magyar Alkotmány rendelkezéseinek lerontását követeli

1.1.1 Az ügy európai háttere

Az Alkotmánybíróság Magyarország uniós taggá válását követően három héttel hozta meg azt a határozatot, amely a mai napig a legtöbbet árul el az AB közösségi joghoz való viszonyulásáról. A határozat, amelyet azóta széles körben kommentáltak[838], a 2004-ben csatlakozó tagállamok „cukorpiaci vesszőfutásához" kapcsolódik, ugyanis az EU ezen tagállamok számára olyan átmeneti intézkedéseket fogadott el a cukorpiacra vonatkozóan, amelyek több tagállamban alkotmányossági problémákat vetettek fel. E „cukor-határozatok" sorát a magyar Alkotmánybíróság 17/2004. (V. 25.) AB határozata (a továbbiakban: *többletkészletezés-ítélet*) nyitotta meg három héttel az uniós csatlakozást követően, majd az észt Legfelső Bíróság és a cseh alkotmánybíróság határozatai követték – mindeközben az Európai Bíróság előtt közvetlen keresetekkel támadták[839] a szóban forgó közösségi jogszabályokat.[840]

Az alkotmánybírósági ügyek közös kiindulópontja a cukorágazatra vonatkozó átmeneti intézkedéseket tartalmazó közösségi szabályanyag volt, amelyet az Európai Bizottság 2003 végén, illetve 2004 elején hozott rendeletei alkottak. A Bizottság 1972/2003/EK rendelete a mezőgazdasági termékek kereskedelme tekintetében, a Bizottság 60/2004/EK rendelete pedig kifejezetten a cukorágazatra vonatkozóan határozott meg átmeneti intézkedéseket. E jogszabályok értelmében az új tagállamoknak biztosítaniuk kellett, hogy 2004. május 1-jére a cukor, illetve egyéb mezőgazdasági termékek többletkészletei (azaz az előző évek átlagát meghaladó mennyiség) eltűnjenek. Ennek érdekében a spekulatív célú termékfelvásárlást meg kellett akadályozniuk, az esetleges többletkészletek után pedig díjfizetési kötelezettséget kellett előírniuk.

---

[838] Sajó (2004); Uitz (2006) 45-53.; Várnay (2007) 430-432; Sadurski (2008) 9-18; Albi (2009) 52-53.

[839] Lengyelország két eljárásban (az egyikben Ciprus támogatásával), illetve Észtország is indított megsemmisítési eljárást egyes cukorpiacra vonatkozó átmeneti intézkedéseket tartalmazó közösségi jogszabályok ellen. Azon jogszabályok érvényességét, amelyek az Alkotmánybíróság 17/2004. (V. 25.) AB határozatában felmerültek, Lengyelország kérdőjelezte meg, az Elsőfokú Bíróság azonban 2009 júniusában hozott ítéletében elutasította a keresetet. T-257/04., Lengyelország v. Bizottság (2009)

[840] A „cukor-saga" jóval részletesebb elemzését adja Albi (2009) 51-57.

A cukorágazatbeli átmeneti intézkedések céljainak megvalósítására született tagállami végrehajtó jogszabályok alkotmányosságát Észtországban, a Cseh Köztársaságban és Magyarországon is megkérdőjelezték, s mindhárom tagállamban a végrehajtó rendelkezések megsemmisítésére vezetett az eljárás.[841] A cseh alkotmánybíróság és az észt Legfelső Bíróság azonban (a magyar Alkotmánybírósággal szemben) nem az alkotmány alapjogi rendelkezéseinek sérelme miatt, hanem a tagállam uniós tagságával összefüggő érvek alapján semmisítette meg a végrehajtási rendelkezéseket. Az *Ústavní soud* a II. Részben részletesen elemzett *cukorkvóta-ítéletben* az uniós hatáskörök sérelme miatt, az uniós tagság cseh alkotmányosságra gyakorolt hatásaiból kiindulva semmisítette meg a cseh rendelkezéseket. Az észt Legfelső Bíróság elutasította a támadott rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatát, azonban a rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetetlensége miatt alkalmazhatatlannak ítélete azokat.[842] E két ítélet lényegében a nemzeti alkotmány alapjogi rendelkezéseivel szemben elsőbbséget biztosított az Európai Bizottság rendeleteinek, anélkül, hogy a közösségi rendeletek érdemi alkotmányossági felülvizsgálatára került volna sor. Mint látni fogjuk, e két álláspont éles ellentétben áll a magyar Alkotmánybíróság által hasonló ügyben lefolytatott eljárás végkövetkeztetéseivel.

1.1.2. Az ügy magyarországi háttere

A többletkészletezés elleni fellépést előíró bizottsági rendeletek végrehajtására Magyarországon a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló, az Országgyűlés 2004. április 5-i ülésnapján elfogadott törvénnyel került (volna) sor. Mint említettem, az alapul szolgáló bizottsági rendeleteket 2004 januárjában hirdették ki, így meglehetősen kevés idő állt az Országgyűlés rendelkezésére a szükséges végrehajtó intézkedések meghozatalára.[843] Az április 5-én elfogadott törvényt, amely a kihirdetését követő 45. napon lépett volna

[841] A pontosság kedvéért emlékeztetek arra, hogy a cseh alkotmánybíróság vonatkozó ítélete *(a cukorkvóta-ítélet)* nem a cukorágazatbeli többletkészletek, hanem a cukorkvóták kiosztásával kapcsolatos közösségi előírásokat érintette. Lásd az V. fejezet 2. pontját.
[842] A határozatot és előzményeit részletesen ismerteti Albi (2009) 53-55.
[843] A másik két tagállamban is ugyanez volt a helyzet. *Sajó András* fel is veti, hogy a Közösség túl későn fogott bele az átmeneti intézkedések megalkotásába: Sajó (2004) 89.

hatályba, *Mádl Ferenc* köztársasági elnök nem írta alá, hanem előzetes alkotmányossági kontrollra küldte az Alkotmánybírósághoz[844].

A köztársasági elnök lényegében két alkotmányos rendelkezés sérelmét látta megalapozottnak a törvény több rendelkezésén keresztül: egyrészt a jogbiztonság elvét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], másrészt azt az elvet, miszerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat csak törvényben lehet meghatározni [Alkotmány 8. § (2) bekezdés]. A jogbiztonság elvének sérelme az indítvány szerint a következők miatt valósult meg: A törvény szerint azon többletkészletek után, amelyek 2004. május 1-jén az érintettek tulajdonában állnak, díjat kell fizetni; ez a díj a törvény szerint egyszeri termék- vagy vagyonadónak minősült. Mivel a törvény csak a kihirdetését követő 45. napon, leghamarabb 2004 májusának második felében léphetett volna hatályba, a készletek felmérésére vonatkozó kötelezettség és az adó jellegű fizetési kötelezettség a törvény hatálybalépése előtti időpontra esett volna – így a törvény elfogadása visszaható hatályú jogalkotásnak minősült volna, amely összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével. Emellett a köztársasági elnök szerint azáltal is sérül a jogbiztonság elve, hogy a törvény minden, 2004. január 1. után kötött szerződésre vonatkozóan vélelmezi, hogy az rosszhiszemű, a visszatérítés többszöri igénybevételére irányuló szándék alapján jött létre, holott a készletek felhalmozását 2004. január 1. és 2004. május 1. között semmilyen magyar jogszabály nem tiltotta, a Bizottság alapul szolgáló rendeletei pedig a magyar csatlakozás időpontjáig (pontosabban a csatlakozást követően a magyar nyelven való kihirdetésig) nem voltak kötelezőek Magyarországon. Ami a másik alkotmányossági aggályt illeti, a köztársasági elnök szerint a törvény azon rendelkezése, amely végrehajtási rendeletre utalja azon piaci szereplők körének meghatározását, akiket a készletfelmérési és díjfizetési kötelezettség terhel, ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével. Érvelése szerint a fizetési kötelezettség vagy az Alkotmány tulajdonhoz való jogot biztosító rendelkezésén, vagy a köztehervisélést előíró rendelkezésén alapul, és mint ilyen, alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozik, így csak törvényben szabályozható, rendeletben nem.

Az ügy rendkívül szoros kapcsolódási pontja a közösségi joghoz abban van, hogy a többletkészletezési törvényt a Bizottság fent említett két rendelete, az 1972/2003/EK rendelet és a 60/2004/EK rendelet alapján fogadták el, méghozzá oly módon, hogy a

[844] A köztársasági elnök 2004. április 13-án előterjesztett indítványa: http://demo.tarnokvolgy.hu/keh.hu/admin/data/file/4313_20040413abinditvany_tobbletkeszlet.pdf

törvény legtöbb rendelkezése megismétli a rendelet rendelkezéseit. Van azonban néhány olyan rendelkezése is a törvénynek, amely a rendeletek által biztosított mérlegelési jogkörben született. Az indítvány tehát valójában felvetette az alapul fekvő közösségi rendeletek alkotmányosságának kérdését is – ezt azonban kifejezetten cáfolta a köztársasági elnök[845].

A köztársasági elnök két olyan alkotmányi rendelkezés sérelmét állította, amely becses a szocializmus romjain építkező magyar alkotmányosság számára: a visszaható hatályú jogalkotás tilalma és az alapvető jogokat érintő rendeleti jogalkotás tilalmát garantáló alkotmányos rendelkezés sérelmét. Az indítvány maga is abból a szuverenista felfogásból táplálkozik, mint a *Társulási Megállapodás-ítélet* és az annak alapjául szolgáló indítvány: az Európai Közösség Magyarországon még nem hatályos jogi normáin keresztül sérülhet a magyar Alkotmány, a magyar szuverenitás. Mint látni fogjuk, az Alkotmánybíróság sem kívánt letérni az említett határozattal megkezdett útról, és megalapozottnak ítélte a köztársasági elnök alkotmányossági aggályait. Ha nem így tett volna, azzal alapjaiban változtatott volna addigi alapjogi ítélkezési gyakorlatán – a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat fényében azonban aligha számíthatott bárki arra, hogy az uniós csatlakozás és annak alkotmányos következményei ehhez elegendőek lesznek.

1.1.3. Az Alkotmánybíróság számára kínálkozó megoldási lehetőségek

A *többletkészletezés-eset* óta az Alkotmánybíróság előtt nem merült fel olyan ügy, amelyben a közösségi jog–magyar Alkotmány viszonyt hasonlóan mélyen érintő kérdések szerepeltek volna – így az ezen határozatban foglaltakból kell megkísérelni kiolvasni az Alkotmánybíróság közösségi jog alkotmánnyal szembeni elsőbbségéhez való viszonyulásának alapvető elemeit. Ismételten hangsúlyozzuk tehát, hogy az Alkotmánybíróság előzetes kontrollját egy olyan törvény tekintetében kezdeményezte a köztársasági elnök, amely törvény szó szerint ismételt meg számos, közösségi rendeletekben lefektetett szabályt. Nem kerülhető el az a kijelentés, hogy az Alkotmánybíróságnak valójában közösségi rendeletek alkotmányosságáról kellett állást

[845] Az indítvány 2. pontja szerint „[a vitatott törvényi rendelkezések] *az alábbiakban ismertetendő alkotmányossági aggályok szempontjából semmiféle módon nem közösségi jog által meghatározottak, azokat a magyar Országgyűlés saját, az Alkotmányból eredő és azáltal korlátozott hatáskörében hozta. Ezért az alkotmányossági aggályok megítélésében az Alkotmány 2/A. §-a nem kell, hogy szerepet játsszon.”*

foglalnia, így végeredményben az ügy központi kérdése a közösségi jog Alkotmánnyal szembeni elsőbbségének megengedhetősége volt.

Az ügy kapcsán, annak időpontjára és az uniós csatlakozás szempontjából feltétlenül releváns tényezőire tekintettel joggal várhattuk az Alkotmánybíróságtól azt, hogy elvi jelentőségű megállapításokat tegyen az uniós tagság nyomán a magyar alkotmányosságot, a magyar jogrendet érintő változásokról. A cseh *Ústavní soud* saját cukorpiaci ítéletében – jóllehet az a magyar cukorügyet követően majdnem két évvel született, ám ez volt az első eset Csehországban, amelyben az *Ústavní soud* a közösségi jog és a cseh alkotmány viszonyáról érdemben állást foglalhatott – például az alábbi kijelentést tette: „[Az elsőbbség elve és az ahhoz fűződő tagállami alkotmányos fenntartások] *jelentik az egész Közösség alkotmányának alapját, és ezeknek a kérdéseknek nem csak jogi, hanem politikai szempontból is vannak következményei. Ezeknek a kérdéseknek komoly kihatása lehet a Közösségen belüli bírósági gyakorlat jövőbeni fejlődésére, sőt, magának a Közösségnek vagy Uniónak a fejlődésére is, tehát a* [cseh] *Alkotmánybíróság mint egy nemrég csatlakozott tagállam alkotmányosságát védő bírói testület kötelessége is, hogy esetjogában megkísérelje meggyőzően kifejteni álláspontját ezekről a kérdésekről. Ebben a tekintetben különösen nagy jelentősége van annak a kérdésnek, hogy a cseh alkotmányjog, és mindenekelőtt a demokratikus jogállamiság alapelvei (…) megengedik-e, hogy egy nemzetközi szervezet, amelyre a Cseh Köztársaság szuverenitása egy részét átruházta, a cseh alkotmányos rend teljessége felett alkalmazási elsőbbséget élvező jogot alkosson."*[846] Az *Ústavní soud* ezen megállapításaiból azt olvashatjuk ki, hogy tisztában van az uniós tagságot követően megváltozott szerepével, és azzal a feladattal, hogy a cseh alkotmányosság őreként a közösségi jog és a cseh alkotmány közötti viszony meghatározásában meghatározó szerepe van. A cseh alkotmánybíróság ebben az ügyben világossá tette álláspontját az uniós tagság alkotmányos következményei, különösen az alkotmánnyal szembeni elsőbbség kérdésében. A magyar Alkotmánybíróságról ez sem a *többletkészletezés-ügy* kapcsán, sem később nem mondható el – az AB nem találta úgy, hogy *„mint egy nemrég csatlakozott tagállam alkotmányosságát védő bírói testület kötelessége is, hogy esetjogában megkísérelje meggyőzően kifejteni álláspontját ezekről a kérdésekről."*

[846] A *cukorkvóta-ítélet* VI. A. pontja.

Az eset tényei alapján az Alkotmánybíróság számára lehetőség kínálkozott arra, hogy elvi éllel állást foglaljon a közösségi jogszabályok és a magyar Alkotmány viszonyáról: arról, hogy egy másodlagos közösségi jogi norma leronthatja-e a magyar Alkotmány rendelkezését; hogy a másodlagos közösségi jogi normákat az Alkotmánynak való megfelelés szempontjából felülvizsgálhatónak tartja-e; hogy a közösségi jog végrehajtására született magyar jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát hatáskörébe tartozónak tekinti-e, és ha igen, milyen módon kívánja a felülvizsgálatban a mögöttes közösségi jogot figyelembe venni; sőt, akár arra is kitérhetett volna, hogy a magyar jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során tekintettel lesz-e azok közösségi jognak való megfelelőségére. Mivel minden tagállami alkotmánybíróság előtt mindig nyitva áll az a lehetőség, hogy a nemzeti jog előírásai alapján, eljárási, formai indokokra hivatkozva elkerülje a fenti hasonló kérdésekre a válaszadást, az adott alkotmánybíróság uniós tagsággal szembeni elkötelezettségét, a közösségi jog iránti tiszteletét jelzi, ha mégis érdemben foglalkozik a fenti elvi kérdésekkel. A magyar Alkotmánybíróság számára is nyitva állt a lehetőség, hogy akár az „európai", akár a „tagállami" nézőpont szerint, a csatlakozást követő nagyon rövid időn belül világossá tegye álláspontját a fenti, a közösségi jog–nemzeti jog viszonyát érintő alapvető kérdésekben – ahogyan az a lehetősége is megvolt, hogy elkerülje az egyértelmű állásfoglalást. Az ez utóbbihoz hasonló magatartás véleményem szerint azt jelzi, hogy az adott alkotmánybíróság nem veszi komolyan a tagállam uniós tagságát és az abból fakadó alkotmányos következményeket, szemet huny azok felett.

Hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróságtól nem azt vártam és várom a *többletkészletezés-ítélet* vagy bármely későbbi ítélet kapcsán, hogy ismerje el a közösségi jog abszolút elsőbbségét. A II. Részben vizsgált tagállami tapasztalatok alapján azt mondhatjuk, hogy egy ilyen elvárás a jogi realitástól teljes mértékben elrugaszkodott volna. Azt azonban már a *többletkészletezés-ítélet* kapcsán is kívánatosnak tartottam volna, ha az Alkotmánybíróság kinyilvánítja egyértelmű álláspontját a fenti esszenciális alkotmányos kérdésekben, még akkor is, ha esetleg az ítélkezési gyakorlat iránya később eltér ettől az állásponttól. Ezzel az elvárással talán nem vagyok egyedül. A csatlakozás idején az uniós tagság magyar alkotmányosságra gyakorolt hatásaival foglalkozó szerzők is hangot adtak abbéli meggyőződésüknek, hogy az AB a csatlakozást követően állást fog foglalni ezekről az alkotmányos kérdésekről, a többség véleménye szerint oly módon, hogy átveszi a *Bundesverfassungsgericht* ítélkezési gyakorlatában a közösségi jog elsőbbségével

szemben kialakult elvi korlátokat, és a magyar alkotmányos alapjogok védelme érdekében (legalább) egy alkotmányos „kemény maggal" szemben megálljt fog parancsolni a közösségi jog érvényesülésének.[847] Ilyen egyértelmű állásfoglalások azonban elvétve fordulnak elő a *többletkészletezés-határozatban,* és azok is inkább csak feltételezésekre adnak alapot az AB viszonyulása tekintetében.

Vegyük sorra, milyen megoldási lehetőségek kínálkoztak az AB számára a közösségi jog és az Alkotmány közötti konfliktus feloldására! 1. Az „európai" nézőpontnak leginkább megfelelően az AB dönthetett volna úgy, hogy mivel Magyarország az Európai Unió tagja, és az Unió által alkotott jogszabályok végrehajtására köteles, sőt, e jogszabályok közül az eljárásban érintettek közvetlenül alkalmazandóak is, a végrehajtó magyar jogszabályok alkotmányosságától függetlenül a közösségi jogi rendelkezéseknek érvényesülést kell szerezni. Ez a megoldás azt jelentette volna, hogy az AB, mivel a közösségi rendeletek felülvizsgálatára nem jogosult, elsőbbséget ad a rendeleteknek a magyar Alkotmány hivatkozott rendelkezéseivel szemben, és erre hivatkozva elutasítja az alkotmányellenességet felvető indítványt. 2. Egy másik megoldás lehetett volna az, ha az AB, észlelve a közösségi rendeletek magyar Alkotmánnyal való összeegyeztethetetlenségét, odafordul az Európai Bírósághoz a rendelet érvényességéről való döntésért. Amennyiben az EB jogszerűnek ítélte volna a rendeleteket, az AB nem semmisíthette volna meg azokat a magyar jogi rendelkezéseket, amelyek a közösségi jog érvényesüléséhez szükségesek, így ismét az elsőbbségi elv alkalmazására került volna sor.[848] 3. Egy harmadik megoldási lehetőség szerint az AB a magyar Alkotmány hivatkozott rendelkezéseit a közösségi jog fényében, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban értelmezhette volna. Itt segítségül hívhatta volna azokat az Európai Bírósági ítéleteket, amelyeket maga is említ a *többletkészletezés-ítéletben:* az Ausztria uniós csatlakozásakor felmerült, szintén átmeneti agrárpiaci intézkedésekhez kapcsolódó *Weidacher* ügyben[849] hasonló alkotmányos problémák merültek fel. Az EB az átmeneti intézkedéseket rögzítő rendeletek felülvizsgálata során kimondta, hogy az intézkedésekkel érintett piaci szereplőknek a csatlakozás előtt már tudniuk kellett, hogy a Bizottság átmeneti intézkedéseket fog hozni, így a jogos elvárások elve nem sérült.

[847] Berke (1996) 29.; Ficsor (1997) 528.;, Volkai (1999) 31.; Sonnevend (2003) 34.; Lenaerts–Van Nuffel (2005) 697.; Sadurski (2008) 2.
[848] *Sadurski* ezt a megoldást tartja a leginkább megfelelőnek: Sadurski (2008) 13. Hasonlóan *Sajó András:* Sajó (2004) 92.
[849] C-179/00

Ezt az érvelést a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban is lehetett volna alkalmazni.[850] A közösségi joggal összhangban való értelmezés „klasszikus" példáját adva pedig az alapul fekvő rendeletek célját figyelembe véve, a rendeletek feltétlen érvényesülése érdekében kellett volna hatályban hagyni a magyar végrehajtó rendelkezéseket.[851] 4. Alkalmazható lett volna egy olyan megoldás is, hogy az AB megvizsgálja a magyar törvény és az alapul fekvő közösségi rendeletek összeegyeztethetőségét, hivatkozva akár az Alkotmány 2/A. §-ára, akár ezen keresztül az EK-Szerződés 10. cikkére mint a közösségi jog magyarországi végrehajtását előíró kötelező rendelkezésre. Ha megállapítja, hogy a rendeleteknek megfelel a törvény, akkor az alkotmányossági vizsgálatot ezen az alapon elutasíthatta volna, ismét csak a rendeletek Alkotmánnyal szembeni elsőbbségét biztosítva.[852] Ekkor azonban felmerülhetett volna az Európai Bírósághoz fordulás kívánalma a rendeletek értelmezése során – vagy, a *Conseil constitutionnel* példája nyomán – az AB csak a rendeleteknek nyilvánvalóan ellentmondó törvényi rendelkezéseket semmisítette volna meg, egyéb esetben pedig a rendes bíróságokra hagyta volna a rendeletek elsőbbségének érvényesítését. Ugyanebben a körben az is lehetséges lett volna, hogy az AB elválasztja a rendeletek előírásait teljes egészében a magyar jogba átültető törvényi rendelkezéseket a jogalkotónak mérlegelési jogkört hagyó rendeleti előírásokat végrehajtó rendelkezésektől, és csak ez utóbbiak vonatkozásában állapítja meg az alkotmányellenességet. Az „európai" nézőpont érvényesülését ebben az esetben az biztosította volna, ha az AB ez utóbbi rendelkezéseket is a csak a jövőre nézve, a magyar jogalkotónak a rendeletek végrehajtására elegendő időt hagyva semmisítette volna meg.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság az elsőbbség „tagállami" nézőpontját kívánta volna érvényesíteni, szintén többféle lehetőség kínálkozott volna az ügy eldöntésére. 1. Az AB rögzíthette volna azt az elvi fenntartást, hogy elméletileg hatásköre van a közösségi jogi aktusok magyar Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára – ám a gyakorlatban tartózkodik ettől a felülvizsgálattól.[853] 2. Rögzíthette volna, hogy a közösségi jog végrehajtására vonatkozó kötelezettség nem mehet el addig, hogy az Alkotmány legalapvetőbb értékei sérüljenek. Annak érdekében, hogy ezt biztosítsa, az AB megállapíthatja hatáskörét a másodlagos

[850] *Sajó András* is jelzi ezt a megoldási lehetőséget: Sajó (2004) 89.
[851] Erre a megoldásra többször felhívja a figyelmet *Várnay Ernő:* Várnay (2007) 431-432.
[852] Lényegében ezt a megoldást követte az észt Legfelső Bíróság saját „cukor-ítéletében".
[853] Ez a megoldás a *Bundesverfassungsgericht* felfogásához áll közel.

közösségi jog és a végrehajtó magyar jogszabály összeegyeztethetőségének vizsgálatára.[854] Ezen alkotmányos értékek körébe akár a visszaható hatályú jogalkotás tilalma is beletartozhatott volna, azonban az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatára figyelemmel.

Ha a magyar AB alkotmányvédő funkciójának mindenek felett való érvényesítéséből indulunk ki, a *Társulási Megállapodás-ítélet* által megkezdett, Magyarország szuverenitásának sérthetetlenségét a legfőbb védendő értéknek megjelölő irányvonalra figyelemmel, nem lepődhetünk meg azon, hogy az AB nem a fenti, „európai" nézőpontot érvényesítő megoldások közül választott. Vissza kell utalnom a II. Részben a volt szocialista országok uniós csatlakozásával kapcsolatban felvetett iróniára: ezen országok a demokrácia, a jogállamiság megerősítése miatt kívánták a Nyugathoz, az Európai Unióhoz való csatlakozást – a csatlakozást követő magatartásukat azonban a demokrácia és a jogállamiság alkotmányos értékeinek leromlásától, a nemzeti szuverenitás csorbulásától való félelem határozza meg.[855] Mindez elmondható a magyar Alkotmánybíróság közösségi joghoz való viszonyulásáról is. A *többletkészletezés-ítélet* a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat által megkezdett szuverenista úton haladt tovább, megkísérelte ugyanakkor formális érvekkel védhetővé tenni a közösségi jog Alkotmánnyal szembeni érvényesülését végeredményben ellehetetlenítő álláspontját. Mindettől függetlenül az AB adós maradt a közösségi jog–magyar Alkotmány viszonyt érintő elvi, a jövőbeni gyakorlat kiindulópontjaként szolgáló megállapításokkal.

1.1.4. Előkérdés: a magyar törvény és az uniós jogszabályok kapcsolata

Nem mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróság nem tett semmit azért, hogy elkerülje az uniós tagságból eredő kötelezettségek mellőzésének vádját. Az AB a határozat indokolását azzal kezdte, hogy *„előkérdésként megvizsgálta az Mtkt.* [a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezéséről szóló törvény] *és az Európai Unió jogszabályainak kapcsolatát"*[856]. Ennek során az AB nagyon hasonló módszert követett, mint a *Társulási Megállapodás-határozatban:* érdemben nem vette figyelembe, hogy az uniós csatlakozást megelőzően már jogi kapcsolat állt fenn a csatlakozni kívánó államok és az Európai Unió között. Már az első mondat siet

[854] A *Conseil constitutionnel* 2004 óta hasonló gyakorlatot folytat.
[855] Uitz (2006); Sadurski (2008); Albi (2009) nyomán. Lásd részletesen az V. fejezetben.
[856] Az indokolás III. részének első mondata.

rögzíteni, hogy az Unió által a csatlakozás előtt, a Csatlakozási Okmányban lefektetettek szerint jogszerűen meghozott intézkedések[857] csak „a Csatlakozási Szerződés hatálybalépése esetén és napján lépnek hatályba" – és az Mtkt. alapjául szolgáló rendeletek ebbe a körbe tartoznak. Az Alkotmánybíróság az Mtkt. és a rendeletek kapcsolatáról a rendeletek szövegének áttanulmányozása után a következő megállapításokat tette: 1. a rendeletek az új tagállamok kötelezettségét határozták meg, nem a tagállamok állampolgáraiét; 2. a törvény a rendeletek végrehajtását szolgálja; 3. a törvény több helyen utal az Unió rendeleteinek szabályaira; 4. a törvény támadott rendelkezései nem a rendeletek lefordítását, közzétételét jelentik, hanem a rendeletek célkitűzéseinek a magyar jog saját eszközeivel történő megvalósítását. Mindezek alapján a konklúzió: *„Minderre tekintettel az indítványban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek végrehajtására alkalmazott magyar jogi szabályozás alkotmányossága."*[858]

Az AB tehát leválasztotta a rendeletekről az azokon alapuló törvényt, úgy értelmezve a helyzetet, mintha közösségi irányelv átültetéséről lett volna szó, ahol a közösségi jog széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak. Jól tudjuk, hogy az EK-Szerződés 249. cikke egyértelműen megkülönbözteti egymástól a közösségi jog két jogforrását, a rendeletet és az irányelvet – s mindaz, amit az AB a rendeletek kapcsán a konkrét ügyben megállapított, az irányelvekre vonatkozó szabályokat visszhangozza. Az irányelv az, amely a tagállamok kötelezettségeit határozza meg, a rendelet ellenben épp az állampolgárokat közvetlenül is kötelező rendelkezéseket tartalmaz; az irányelv az, amely célkitűzéseket határoz meg a tagállamok számára, s ezeket a tagállamok saját eszközeikkel valósíthatják meg.[859] Igaz, hogy a rendeletek is szükségessé tehetnek végrehajtási rendelkezéseket a tagállamok részéről, amely esetben kvázi irányelvként viselkednek – ebben az esetben azonban nem (csak) ilyen rendelkezésekről volt szó.[860]

[857] Az új tagállamokban fennálló szabályozási rendből a közösségi agrárpolitika szabályozási rendjébe való átmenet elősegítése érdekében hozott átmeneti intézkedések ilyenek. (Csatlakozási Okmány 41. cikk)
[858] A határozat indokolásának III.5. pontja.
[859] *Hanák András* találó szavaival: *„Egy kicsit olyan a helyzet, hogy a Rendeletet mint macskát az Alkotmánybíróság döntése az irányelv mint kutya ismérveivel írja le."* Hanák (2004).
[860] Lásd Jakab (2007) 232.

1.1.5. Az Alkotmánybíróság által választott megoldás a konfliktus kezelésére

Miután az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy az ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés a közösségi rendeleteket közvetlenül nem érinti, saját ítélkezési gyakorlatára tekintettel, a közösségi jog mellőzésével lefolytatta a többletkészletezési törvény alkotmányossági felülvizsgálatát. Végeredményben a köztársasági elnök valamennyi felvetésének helyet adott, és a törvényt több ponton alkotmányellenesnek minősítette.

Megállapítást nyert, hogy a többletkészletezési törvény több szempontból sérti a jogbiztonság elvét. Egyrészt azért, mert a törvény a 2004. május 1-jei állapotnak megfelelő készletfelmérést ír elő és ehhez kapcsolódóan állapít meg adójellegű fizetési kötelezettséget, viszont legkorábban május második felében léphetett volna hatályba, így visszaható hatállyal állapít meg fizetési kötelezettséget. Másrészt azért, mert a 2004. január 1. után kötött szerződések esetében vélelmezi a spekulációs szándékot, holott 2004. május 1-ig (a törvény hatályba lépéséig) a készletek felhalmozását semmilyen magyar jogszabály nem tiltotta. Ez utóbbi érveléssel kapcsolatban az AB rögzíti, hogy a közösségi rendeletek az uniós csatlakozást megelőzően „kizárt" a közösségi rendeletek magyarországi alkalmazása, mivel azok magyar jogba való átültetésére nem került még sor. Ennek az érvelésnek a 30/1998. (VI. 25.) AB határozathoz való nyilvánvaló kapcsolódását maga az Alkotmánybíróság is egyértelművé tette a határozatra való kifejezett utalással. Álláspontján az sem változtatott („a törvény alkotmányosságának vizsgálata szempontjából közömbös"), hogy 2004 márciusában az FVM, a GKM, a PüM és a KüM közös közleményt jelentetett meg a Magyar Közlönyben a mezőgazdasági termékek magyarországi készletfelméréséről, amely közlemény mellékleteként a szóban forgó két bizottsági rendelet is megjelent. A közleményből kitűnik, [861] hogy a politika érzékelte a rendeletek május 1-jét követő alkalmazásához fűződő jogi problémákat, mivel azonban a törvény nem született meg időben, nem volt lehetőség a visszaható hatályú jogalkotás elkerülésére. A minisztériumok erre irányuló törekvése az AB számára nem volt elégséges ahhoz, hogy megfelelőnek ítélje a

[861] A közlemény az alábbiakat is tartalmazta: „Jelen közlemény célja egy előzetes figyelemfelhívás, amellyel időben tájékoztatjuk a termelőket és a kereskedőket az Európai Bizottság rendeleteiről, amelyek 2004. május 1-jétől minden új tagországban, így hazánkban is hatályosak lesznek. Ezzel lehetővé kívánjuk tenni az érintett piaci szereplők számára, hogy elkerüljék a hátrányos következményekkel járó készletfelhalmozást. A 2004. május 1. napján meglévő készletbe beleszámít a készlet csökkentésére irányuló, 2004. január 1-jét követően kötött szerződés vagy egyoldalú jognyilatkozat alapján értékesített árumennyiség." A szöveget a többletkészletezés-ítélet IV.3. pontja idézi.

felkészülési időt a díjfizetési kötelezettség végrehajtására: a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat világosan kimondta, hogy a magyar jogba a megfelelő eljárással be nem emelt „külső jogot" nem lehet alkalmazni Magyarországon, és az AB szerint a bizottsági rendeletek a csatlakozás előtt két hónappal épp ilyennek minősültek.

Az AB a demokratikus jogállamiság részét képező jogbiztonság elvének tartalmát kibontó ítélkezési gyakorlatára hivatkozva arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált törvény (és az alapul fekvő bizottsági rendeletek) tartalmát az érintettek nem ismerhették meg olyan időpontban, amikor magatartásukat hátrányos következmények nélkül a szabályoknak megfelelően alakíthatták volna; az érintett állampolgárok jogait és kötelességeit nem törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabály határozta meg; és hogy a szóban forgó törvény a kihirdetését megelőző időre állapít meg kötelezettségeket. A kellő felkészülési idő követelményével kapcsolatban az AB utalt az államháztartásról szóló törvény[862] azon rendelkezésére is, mely szerint a fizetési kötelezettséget előíró törvények kihirdetése és hatályba lépése között legalább negyvenöt napnak kell eltelnie, ezért tételezhető fel, hogy a törvény 2004. május második felében lépett volna hatályba – az érintettek számára azonban ezzel együtt sem állt rendelkezésre kellő felkészülési idő. Mindezek alapján a törvény azon rendelkezéseit, amelyek értelmében a 2004. május 1-jén fellelhető többletkészletek után kell díjat fizetni, és különösen amelyek értelmében a 2004. január 1. után kötött szerződések által érintett árumennyiséget kell a fizetési kötelezettség alapjául figyelembe venni, a demokratikus jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság elvével összeegyeztethetetlennek ítélte.

A másik alkotmányos kérdés a díjfizetésre kötelezettek körének rendeletben történő meghatározására adott törvényi felhatalmazáshoz kapcsolódott, lévén, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat csak törvényben lehet meghatározni. A magyar alkotmányjog különleges érzékenységet mutat a törvényi szintű szabályozás iránt, amely nyilvánvalóan történelmi okokra, a rendeleteken keresztül történő államirányítással való teljes szakítás követelményére vezethető vissza.[863] Ez az előzőekben tárgyalt, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatos alkotmányos problémához képest sokkal inkább magyar jogot érintő kérdés, ugyanis a rendeleti jogalkotásra bocsátást bizottsági rendeletek nem írták elő, szemben a díjfizetési kötelezettség keletkezésének

[862] 1992. évi XXXVIII. törvény.
[863] Kukorelli (2007) 88.

időpontjával és a többletkészletek alapjául szolgáló időszak meghatározásával. A visszaható hatályú jogalkotás problémája a bizottsági rendeletek alapján is fennállt, a rendeleti jogalkotás kérdése azonban egyértelműen a közösségi rendeletek által engedett mérlegelési jogkörön belül maradó kérdés. Ez utóbbival kapcsolatban az AB azt állapította meg, hogy a többletkészletek utáni díjfizetés államháztartás javára történő fizetési kötelezettségnek minősül, és mint ilyen, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése értelmében törvényi szintű szabályozást kíván meg. Ezért a törvény azon rendelkezése, amely a díjfizetésre kötelezettek körét végrehajtási rendeletben meghatározandónak ítéli, alkotmányellenesnek minősült.[864]

1.1.6. A határozatból kiolvasható alkotmánybírósági viszonyulás a közösségi jog elsőbbségéhez

El kell választani az AB előtt felmerülő, az előző pontban részletezett két alkotmányos problémát, ugyanis az egyik lényegében az Európai Közösség rendeleteiben foglalt kötelezettségeket emelt be a magyar jogba, így nem volt elkerülhető a jogalkotó részéről; a másik alkotmányos probléma felmerülése viszont nem volt szükségszerű, mert a magyar jogalkotó számára a közösségi rendeletek nyilvánvalóan teljes szabadságot adtak a végrehajtáshoz szükséges intézkedések jogforrási jellegére vonatkozóan, és az alkotmányellenes helyzet pusztán a magyar jogalkotó rossz választása miatt (törvény helyett rendeleti szabályozás miatt) következett be. A közösségi jog elsőbbsége szempontjából az első kérdés az igazán lényeges: a többletkészletezési törvény a bizottsági rendeletekben foglaltakat követve írta elő a 2004. május 1-től fennálló fizetési kötelezettséget és a január 1. után kötött szerződések figyelembe vételét a készletek meghatározásában. A magyar jogalkotónak nem volt mérlegelési jogköre a fizetési kötelezettség időpontja tekintetében, amely a törvény nélkül, a rendelet közvetlen alkalmazhatóságán keresztül közvetlenül is megállapította az érintettekre nézve a fizetési kötelezettséget – a törvény hiányában azonban nem volt kikényszeríthető.[865] A jogalkotó egyetlen módon felelhetett volna

[864] *Sajó András* jelzi, hogy habár a kormány nem rendelkezett a szükséges parlamenti többséggel ahhoz, hogy módosítsa az Alkotmányt és megteremtse a rendeleti szabályozás lehetőségét, ahhoz lett volna elég többsége, hogy az államháztartásról szóló törvényt módosítsa, és az ott szereplő 45 napos határidőt lecsökkentse. Így a törvény hamarabb hatályba léphetett volna, és a visszaható hatályú jogalkotás problémája részben megoldható volna. Ugyanakkor a szerző szerint *„politikailag egy ilyen intézkedés támadási alapot jelenthet azon az alapon, hogy a kormánytöbbség a csatlakozás ürügyén az állampolgárokat védő garanciákat ássa alá."* Sajó (2004) 91., 95.
[865] Sajó (2004) 90.

meg a közösségi jogi és a magyar alkotmányos követelményeknek is: ha hamarabb alkotja meg a törvényt. Ezzel már a csatlakozás előtt kötelező jogforrásból megismerhető lett volna a jövőben (2004. május 1-jétől) beálló fizetési kötelezettség, megfelelő felkészülési időt hagyva az érintetteknek. Ugyanakkor a helyzet kialakulásáért fennáll a közösségi jogalkotó felelőssége is, hiszen a bizottsági rendeletek késői elfogadása (2003. november, 2004. január) miatt csak néhány hónap állt a magyar jogalkotó rendelkezésére a többletkészletek felmérésére szolgáló rendszerre vonatkozó jogszabályok megalkotására. Látható tehát, hogy az Alkotmánybíróságnak nagyon kényes jogi helyzetben kellett állást foglalnia, ráadásul olyan kérdésekben is, amelyek már uniós tagállam alkotmánybíróságaként merültek fel előtte. Mindezzel együtt azonban sem közösségi jogi szempontból, sem magyar alkotmányjogi szempontból nem támadhatatlan az AB által választott megoldás.

Az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban megkezdett úton haladva szigorúan elválasztotta egymástól az uniós csatlakozást megelőzően és az azt követően alkotott közösségi jog magyarországi alkalmazhatóságának kérdését. Ismét egyértelműen kizárta azt a lehetőséget, hogy a csatlakozást megelőzően a közösségi jog magyar jogszabályban való kihirdetés nélkül érvényesülést szerezzen Magyarországon, még akkor is, ha az ügy csak részben az uniós csatlakozást megelőző helyzetet érintett. Ugyanakkor azt, hogy a határozat eredménye már uniós tagállamként érződik Magyarországon, figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság: a bizottsági rendeletek végrehajtását szolgáló magyar törvény alkotmányellenessé nyilvánítása során nem volt mérlegelendő indok az, hogy ha a törvény nem lép hatályba, Magyarország immár uniós tagállamként nem teljesíti közösségi jogon alapuló kötelezettségeit. Hiába állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy az előtte fekvő ügy kizárólag a magyar törvény alkotmányosságát érinti, ez a kijelentés nem tekinthető megalapozottnak. Azzal, hogy az AB a magyar Alkotmánnyal való összeegyeztethetetlenség folytán megakadályozta a többletkészletezési törvény hatálybalépését, végeredményben az alapul fekvő bizottsági rendeletek alkotmányosságáról nyilatkozott, hiszen a 2004. május 1-től fennálló fizetési kötelezettségről ezek a jogforrások rendelkeztek, és az AB ezt az előírást alkotmányellenesnek ítélte. Ezzel a demokratikus jogállamiság elemét képező elv, a jogbiztonság elvének érvényesülését kívánta biztosítani, amelyet a bizottsági rendelet előírása sértett. Meg kell tehát állapítanunk, hogy az Alkotmánybíróság a magyar Alkotmány előírásának érvényesülését biztosította másodlagos közösségi

jogszabályokkal szemben, vagyis: a közösségi joggal szemben az Alkotmánynak adott elsőbbséget.

A közösségi jog és a magyar Alkotmány viszonyára és a közösségi jog elsőbbségére vonatkozóan a határozat semmilyen megállapítást nem tartalmaz. Azt, hogy az ügy a közösségi jog elsőbbségének elvét érinti, sem a köztársasági elnök, sem az Alkotmánybíróság nem ismerte el, s mindketten igyekeztek tisztán magyar jogot érintő kérdésként beállítani a többletkészletezési törvény ügyét. A határozat végeredménye azonban mégis a közösségi jog érvényesüléséről alkotott állásfoglalás, amely nagyon hasonló a cseh *Ústavní soud* által a közösségi jog elsőbbségével szemben megfogalmazott elvi korláthoz, miszerint a demokratikus jogállamiság elvének sérelme esetén a közösségi jog nem nyerhet alkalmazást. Míg azonban az *Ústavní soud* ezt az álláspontot egyértelműen rögzítette a *cukorkvóta-ítéletben*[866], az Alkotmánybíróság állásfoglalása korántsem egyértelmű. Nem derül ki ugyanis belőle az, hogy a demokratikus jogállamiságot az *Ústavní soud-hoz* és a *Bundesverfassungsgerichthez* hasonlóan olyan alkotmányos „kemény magnak" értékeli, amelynek lerontását a közösségi jog érvényesülése érdekében sem engedi meg, vagy a közösségi jog elsőbbségének érvényesülését egyetlen alkotmányos rendelkezéssel szemben sem engedi meg. Ez utóbbi álláspont sem volna példa nélküli, hiszen a *Trybunał Konstytucyjny* pontosan emellett foglalt állást a csatlakozási szerződés alkotmányosságát vizsgáló határozatban.[867]

A közösségi jog és a magyar Alkotmány közötti viszonyt alapvetően meghatározza a fenti dilemma, amelyre azonban az AB nem adott választ, és a későbbi határozatokban sem találunk egyértelmű állásfoglalást ugyanebben a kérdésben. Az, hogy az AB az Alkotmánnyal szemben nem kíván feltétlenül elsőbbséget biztosítani a közösségi jognak, nyilvánvalóan nem meglepő, hiszen hasonló viszonyulást látunk más volt szocialista tagállamoktól is, és az AB csatlakozás előtti ítélkezési gyakorlata is ebbe az irányba mutatott. Az azonban meglepő, hogy az AB nem tett elvi jelentőségű megállapításokat az elsőbbség vonatkozásában, és nem tette egyértelművé, hogy hasonló helyzetekben hogyan fog eljárni a jövőben. Ezzel az AB olyan lehetőséget szalasztott el, amilyen azóta sem nyílt számára hasonló állásfoglalások megtételére.

Az elsőbbségi kérdés nem csak a jogbiztonság elvével kapcsolatosan vethető fel, hanem tágabb összefüggésben az alapvető jogok törvényi szabályozására vonatkozó

[866] lásd az V. fejezet 2. pontjában.
[867] Lásd az V. fejezet 1. pontjában.

alkotmányos elvvel kapcsolatban is. Amint *Sajó András* rámutat, az Alkotmánybíróság tisztázatlanul hagyta azt a kérdést (is), hogy mennyiben felel meg ennek az alkotmányos követelménynek az alapvető jogok vagy kötelezettségek közösségi rendeletekkel történő szabályozása. A közösségi rendelet ugyanis tartalmazhat a magyar jogalanyok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat, felmerül azonban a kérdés, hogy akkor a rendelet törvényi szintű rendelkezésnek tekinthető-e, megfelel-e a törvény funkcionális követelményeinek? (Ugyanez a kérdés fennállhat a közvetlenül hatályos alapszerződési és irányelvi rendelkezések esetében is.)[868] Ha a közösségi rendelet ebből a szempontból nem feleltethető meg a törvénynek, akkor elvileg minden rendelet tartalmát törvényben át kellene emelni a magyar jogba, ami az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint nem egyeztethető össze a közösségi jog egységes érvényesülésének követelményével, ezért tilos.[869] Ez a helyzet álláspontom szerint csak úgy oldható meg, ha a közösségi rendeletek elsőbbséget nyernek az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, azaz az alapvető jogok és kötelességek törvényi szintű szabályozását előíró alkotmányos cikkel szemben. A valóságban ugyanakkor ez a kérdés csak a *többletkészletezés-ügyhöz* hasonló esetben merülhet fel, tehát amikor a közösségi rendelet tagállami végrehajtást is igényel, ugyanis maga a közösségi rendelet nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság normakontrolljának (lásd erről az 1.4. pontot). Ezzel együtt azonban elvi szinten az alapvető jogot vagy kötelezettséget előíró közösségi rendeletek egy alkotmányos elvvel szemben nyernek közvetlen alkalmazást Magyarországon.

1.1.7. A határozat mögött rejlő lehetséges indokok

A határozatban foglaltakra tekintettel joggal vetődik fel a kérdés: mi az oka annak, hogy az Alkotmánybíróság „zárójelbe tette a közösségi jogot”[870], és tartózkodott az elvi állásfoglalásoktól a közösségi jog elsőbbségére vonatkozóan? A válasz nem egyértelmű.

Az egyik lehetséges olvasat szerint az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a többletkészletezési törvényt, hogy felhívja a Kormány és az Országgyűlés figyelmét a közösségi jogi kötelezettségek végrehajtásának fontosságára. A magyar jogalkotó ugyanis olyan törvényt alkotott a közösségi rendeletek végrehajtására, ami nem felelhetett meg a magyar Alkotmány mércéjének. A határozatnak lehet olyan üzenetet tulajdonítani, amellyel az AB arra inti a magyar kormányzatot, hogy vegyen részt

[868] Sajó (2004) 91.
[869] C-39/72, Bizottság v. Olaszország (1973); C-34/73, Variola (1973). Lásd a IV. fejezet 3. pontjában.
[870] Sajó (2004) 90.

hatékonyabban az európai döntéshozatalban, és ne az európai döntések elmulasztásával próbálja a magyar jogrendszernek megfelelő jogalkotást megvalósítani.[871]

Ennél sokkal valószínűbb az a magyarázat, hogy az Alkotmánybíróság nem kívánt határozottan állást foglalni a közösségi jog magyarországi érvényesülésének alapvető kérdéseiben, az Alkotmány–közösségi jog viszonyra vonatkozóan. Ha elfogadta volna, hogy a többletkészletezési törvény ügye nem pusztán a magyar jogot, hanem a közösségi jog–magyar jog viszonyt érinti, azzal feladta volna hatáskörét az ügy minden részletkérdésének elbírálására, hiszen akkor be kellett volna emelni a döntésbe a közösségi jog elsőbbségének doktrínáját, felmerült volna az a kérdés, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata mennyiben vehető figyelembe az Alkotmánybíróság által, sőt, akár az előzetes döntéskérés kötelezettsége is felmerülhetett volna. Az Alkotmánybíróság a *Társulási Megállapodás-ítéletben* világossá tette, hogy fenntartja magának a jogot a nem magyar jogalkotó által alkotott jog magyarországi alkalmazhatóságáról való döntésben – ez szükséges ugyanis a magyar alkotmányosság olyan alapvető elvei védelmében, mint a jogállamiság, népszuverenitás és demokrácia. Ezeknek az elveknek a magyar Alkotmány szerinti érvényesülését ugyanis semmilyen más intézmény nem biztosíthatja. Az Alkotmánybíróság az uniós csatlakozásra tekintettel nem kívánt eltérni *Társulási Megállapodás-ítéletben* megjelent felfogástól: attól, hogy döntsön a szuverenitás korlátozásának terjedelméről. A *többletkészletezés-ügyben* úgy látta, hogy az uniós csatlakozást megelőzően létrejött külső jog alkalmazása a kérdés, amire nem volt alkotmányos felhatalmazás.

A határozatot és körülményeit részletekbe menően elemző kommentátorok[872] egyetértenek abban, hogy az Alkotmánybíróság határozata mögött feltehetően a rendszerváltás óra megvalósított jogállamiság és alapjogvédelmi szint lerontásától való félelem húzódik meg. Az Alkotmánybíróság nem hajlandó feladni vagy legalább újragondolni a nemzeti szuverenitás és a magyar alkotmányosság mindenkori védelmezőjének szerepét. *Sajó András* – elismerve a határozat hibáit – úgy értékeli a többletkészletezés-ítéletet, hogy az AB tanújelét adta az „európai tanulási folyamatban" való részvétellel szembeni tartózkodásnak. Ez azonban véleménye szerint nem jelenti azt, hogy az AB tájékozatlan volna a közösségi jogot érintő kérdésekben; ez mindössze annyit jelent, hogy az AB azon tagállamok sorába tartozik, amelyek lassabban tanulják

[871] *Sajó András* veti fel ezt az értelmezési lehetőséget: Sajó (2004) 93.
[872] Sajó (2004); Uitz (2006); Sadurski (2008).

meg „a horizontális alkotmányos együttműködés szabályait".[873] Ugyanakkor észre kell vennünk, hogy a *többletkészletezés-ügy* óta eltelt időszakban érdemben nem sokat változott az Alkotmánybíróság európai viszonyulása.

1.2. A „magyar európai elfogatóparancs-ítélet"

2008 elején az Alkotmánybíróság is beállt azon tagállami alkotmánybíróságok sorába, akik valamilyen módon foglalkoztak az európai elfogatóparancs alkotmányosságával. A II. Részben jeleztem, hogy milyen „alkotmányos vihar" alakult az európai elfogatóparancs körül számos tagállamban, ezek azonban kifejezetten az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat nemzeti jogba való beemeléséhez kapcsolódtak. A legtöbb tagállamban a saját állampolgárok kiadatásának tilalma vetett fel alkotmányos problémát, egyes esetekben azonban (köztük Magyarországon is) a kettős büntethetőség elvétől való eltérés lehetősége. Több tagállam módosította alkotmányát annak érdekében, hogy a kerethatározat átültetése alkotmányosan történhessen meg.[874]

A magyar AB ebbe a sorba illeszkedő ítélete[875] (a továbbiakban: *EUIN-ítélet)* több szempontból is sajátos az említett alkotmánybírósági ítéletekhez képest. Az AB ugyanis nem az uniós kerethatározatot a magyar jogba beemelő törvény alkotmányosságát vizsgálta ebben az ügyben. A magyar jogba az európai elfogatóparancsról szóló uniós jogi aktus beemelése alkotmányos súrlódások nélkül megtörtént: az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló törvény[876] 2004. május 1-jén hatályba lépett, anélkül, hogy akár előzetes, akár utólagos alkotmányossági kontroll tárgya lett volna.[877] 2006 júniusában azonban az Európai Unió Tanácsa határozatot fogadott el egy, az Európai Unió, valamint Izland és Norvégia között az uniós tagállamok, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás aláírásáról. Ez a megállapodás az európai elfogatóparancs alkalmazását tette lehetővé Norvégia és Izland vonatkozásában, a kerethatározathoz nagyon hasonló (helyenként

[873] Sajó (2004) 93.
[874] Lásd a II. Részben Lengyelország esetét.
[875] 32/2008. (III. 12.) AB határozat.
[876] 2003. évi CXXX. törvény. *Raisz Anikó* az AB szóban forgó határozata nyomán elvben lehetőséget lát az európai elfogatóparancsot a magyar jogba beemelő törvény utólagos alkotmányossági felülvizsgálatára is, hozzátéve, hogy jobb elkerülni az uniós jog–magyar jog problematika e különösen összetett szegmenséről való állásfoglalást az AB részéről. Raisz (2008) 390.
[877] A köztársasági elnök (ekkor már *Sólyom László*) ugyanígy nem vitte az Alkotmánybíróság elé azt a nemzetközi szerződést sem, amelyet az Európai Unió Svájccal kötött a schengeni vívmányok fokozatos átvételéről. Lásd Kovács (2008) 369.

azonos) szövegezéssel. A magyar Országgyűlés 2007 júniusában fogadta el a fenti megállapodás kihirdetéséről szóló törvényt, a köztársasági elnök azonban alkotmányosan aggályosnak vélte azt, így előzetes kontrollra az Alkotmánybírósághoz küldte.[878] Indítványában a kettős büntethetőség feltétele alóli kivételek *nullum crimen sine lege* alkotmányos elvbe[879] ütközését állította. A köztársasági elnök indítványában jelezte, hogy álláspontja szerint a vitatott rendelkezések sem az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, sem a 2/A. § hatálya alá nem tartoznak, azaz tisztán magyar jogot érintő kérdésről van szó.[880] Érdekes ugyanakkor, hogy a köztársasági elnök indítványában kitér az Alkotmány 6. § (4) bekezdésére, jelezve, hogy az abban foglalt államcél (az európai egység megteremtésében való közreműködés) sem irányadó ebben az esetben. Az Alkotmánybíróság azonban sem az addig, sem az azóta hozott határozataiban nem foglalkozott még ezzel az alkotmányos rendelkezéssel. Az AB összességében helyt adott a köztársasági elnök indítványainak, érvelésével azonban nem értett egyet minden tekintetben – már csak azzal kapcsolatban sem, hogy az ügynek ne lennének uniós jogi kapcsolódási pontjai.

Ehelyütt mellőzzöm a határozat büntetőjogi vetületeit[881], és a határozatnak csak a dolgozat témájához szorosan kapcsolódó elemeire térek ki. Az ügy egyik alapvető kérdése, hogy valójában nemzetközi jogot vagy uniós jogot érint-e az indítvány. A köztársasági elnök álláspontja szerint a szóban forgó megállapodás nemzetközi szerződés – és így látta az Alkotmánybíróság is. Ugyanakkor az AB több bekezdést szentelt a határozatban az európai elfogatóparancsnak, (f)elismerve, hogy a megállapodás alapja ez az uniós norma volt, és a megállapodás gyakran szó szerint

[878] A köztársasági elnök indítványa: http://www.keh.hu/admin/data/file/161_20070627abinditvany_eu_norveg_izland_atadas_cimerrel.pdf

[879] Az 57. § (4) bekezdése: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény." Ez az alkotmányos szakasz a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésekor módosulni fog oly módon, hogy nem csak a magyar jog szerinti, hanem az uniós tagállamok joga szerinti bűncselekmény esetében is lehetővé teszi a bűnössé nyilvánítást. *Chronowski Nóra* felveti, hogy az 57. § módosítása helyett a 2/A. §-ban is lehetett volna utalni arra, hogy az Alkotmány rendelkezései nem képezik akadályát az ilyen uniós együttműködésnek; vagy, álláspontja szerint az 57. § (4) bekezdését a 2/A. §-szal együtt értelmezve is elkerülhető lett volna az „alapjogvédelmi szempontból visszás" alkotmánymódosítás. Chronowski (2008) 58-59.

[880] Az indítvány 5. pontja: *„Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése természetesen az Alkotmány egyéb rendelkezéseire is tekintettel értelmezendő, érvényesülése eltérő lehet egyes sajátos alkotmányi szabályok – az Alkotmány 7. § (1) bekezdése valamint 2/A. §-a és 6. § (4) bekezdése – alkalmazása körében. (…) Az általánosan irányadó mércéktől eltérően, az Alkotmány 2/A. §-át és 6. § (4) bekezdését is figyelembe véve kell megítélni azoknak az Alkotmány 57. § (4) bekezdése alkalmazási körébe tartozó jogszabályoknak az alkotmányosságát, melyek tartalmát az Európai Unió joga határozza meg. A jelen indítvánnyal érintett rendelkezések ugyanakkor egyik itt említett esetkörbe sem tartoznak."*

[881] Erre (is) vonatkozóan lásd Balogh-Békesi (2008); Karsai–Ligeti (2008); Kovács (2008a.); Raisz (2008).

megismétli a kerethatározat rendelkezéseit. Az AB a határozat szerint előzetesen még a különböző tagállamok alkotmánybíróságai által az európai elfogatóparancs alkotmányosságáról hozott ítéleteket is megvizsgálta, csakúgy, mint az Európai Bíróság ítéletét a kerethatározat érvényességéről. Az ügy előadó bírája, *Kovács Péter* maga is úgy nyilatkozott később, hogy az eljárásban az AB a III. pilléres joganyaggal került szembe[882], és a magyar jogirodalom további szerzői is uniós jogi kérdéseket érintő határozatként kezelik az ítéletet[883]. *Vincze Attila* ugyanakkor arra hívja fel a figyelmet, hogy az AB nem ismerte fel (vagy, annak érdekében, hogy megállapíthassa hatáskörét, nem akarta felismerni), hogy a vizsgált megállapodás valójában az EU és a tagállamok között osztott hatáskörben elfogadott nemzetközi szerződés.[884] Az Alkotmánybíróság szerint *„az a tény, hogy az egyik oldalon az Európai Unió szerepel szerződő félként, nem jelenti azt, hogy az EUIN-megállapodás az Alkotmány 2/A. § értelmében közösségi jogi normának minősülne, hiszen nem az ún. alapító és módosító szerződések szerinti európai uniós, illetve európai közösségi hatásköröket változtatja meg, hanem az egyes tagállamok, illetve Izland és Norvégia viszonylatában létesít kötelezettségeket. Az ilyen természetű megállapításokat maga az Európai Unió is úgy tekinti, hogy azok nemzetközi szerződések, amelyekre tehát a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak.”*[885] Az AB *Vincze Attila* szerint nem vett tudomást arról, hogy a vizsgált szerződés nem a klasszikus értelemben vett, hanem olyan speciális nemzetközi szerződés, amelyben mind kizárólagos tagállami, mind kizárólagos uniós hatáskörbe eső tárgykörök is vannak. Így véleménye szerint az AB által követendő helyes, korábbi ítélkezési gyakorlatával összhangban álló megoldás az lett volna, ha hatáskörét a szerződés magyar hatáskörbe eső területeinek felülvizsgálatára állapítja meg.[886]

A köztársasági elnök felvetésével szemben, miszerint az ügy eldöntéséhez sem nemzetközi jogi, sem közösségi jogi kapcsolódási pontokat nem kell érdemben figyelembe venni, az AB részletesen kitért az EUIN-megállapodás mögött álló európai kerethatározat létrejöttére, az alkotmányosságát vizsgáló számos tagállami alkotmánybírósági határozatra, valamint az Európai Bíróság *Advocaten voor de Wereld*

[882] Kovács (2008) 367., 379.; Kovács (2008a.) 409.
[883] Raisz (2008); Vincze (2008).
[884] Vincze (2008) 28-32. *Raisz Anikó* ugyanakkor amellett érvel, hogy az EUIN-megállapodást az AB helyesen minősítette nemzetközi szerződésnek: Raisz (2008) 390.
[885] *Vincze Attila* megállapítása szerint „ebben az egy mondatban féligazságok, csúsztatások és tautológiák adnak találkát egymásnak világos és követhető jogászi logikának vajmi kevés teret engedve.” Vincze (2008) 28.
[886] Vincze (2008) 30-32. A szerző azonban az ítélet végeredménye tekintetében egyetért az Alkotmánybírósággal.

ítéletére[887] is – azonban nem vont le következtetést például arra nézve, hogy az EB a *nullum crimen* elvvel összeegyeztethetőnek minősítette a kerethatározatot. Az Alkotmánybíróság végül azt a megoldást választotta, hogy a megállapodást klasszikus nemzetközi szerződésnek tekintve a kihirdető törvény alkotmányossági felülvizsgálatát folytatta le.

A határozat megismétli a *szerencsejáték-ítéletben* és az *ügyeleti díj-ítéletben* tett megállapításokat arra vonatkozóan, hogy a közösségi jogot a nemzetközi jogtól elkülönülő, „önálló jogrendszernek" tekinti, amely a belső jog részét képezi. A nemzetközi jog és a közösségi jog magyar jogrendszerbeli helyére vonatkozó ítélkezési gyakorlatot továbbgondolva azonban csak odáig jut el, hogy megállapítsa: az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében, a kizárólag a magyar jog alapján megállapítható büntethetőséget garantáló cikkben szereplő „magyar jog" fogalma alatt az „eredeti" magyar jogon kívül a magyar jogszabályként kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, a nemzetközi szokásjog és „a büntetendőséget kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok" is értendőek. Ehhez kapcsolódóan a következő, igencsak meglepő megállapítással találkozunk: *„Az államok egyre intenzívebbé váló büntetőjogi és igazságszolgáltatási együttműködése sokasodó, a magyar állam által elfogadott nemzetközi jogi és európajogi normáinak meg kell felelniük a magyar Alkotmány követelményeinek, mindenekelőtt a büntetőjogi legalitás követelményeinek…"*[888] Ezt a kijelentést csak úgy értelmezhetjük, hogy az AB elvi éllel kijelentette: az uniós jogi normák (és itt nem a végrehajtásukra született magyar jogszabályokról van szó!) mércéje a magyar jogban a magyar Alkotmány. Arról nincs szó, hogy a meg nem felelés hogyan hat az uniós jogi aktus helyzetére, de feltételezhetően annak alkalmazhatatlanságát eredményezné. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy az AB korábban rögzítette: nincs hatásköre a közösségi jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára, lehetséges, hogy a fenti tételben is valójában a végrehajtó aktus alkotmányosságára utalt – ebben az esetben azonban a megfogalmazás durván pontatlan, és olyan messzemenő következtetések levonására sarkallhat, amelyek bevezetése az Alkotmánybíróságnak nem állhatott szándékában.

Ebben az ügyben is, csakúgy, mint a *többletkészletezés-ügyben,* egy olyan alapvető alkotmányos elv sérelme vált kérdésessé, amelyhez bőséges és megszilárdult alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat kapcsolódik. A *nullum crimen* elvnek való

[887] C-303/05, Advocaten voor de Wereld (2007)
[888] A határozat indokolásának V.3. pontja.

megfelelés kapcsán az AB ismét saját ítélkezési gyakorlatára tekintettel, kizárólag a magyar Alkotmány alapján folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, oly módon azonban, hogy az EUIN-megállapodás alkotmányosságát nem, csak az azt kihirdető törvény alkotmányosságát vizsgálta. Ezzel elkerülte azoknak a kérdéseknek a megválaszolását, amelyek a III. pillérben elfogadott uniós jogi aktusok, illetve az EU és tagállamai által kötött vegyes szerződések alkotmányjogi megítélését érintik. Az AB határozata lényegében egy fordítási hiba miatt, illetve a magyar jogalkotó késlekedése – azaz hogy nem alkotta meg a hormontartalmú anyagok tiltott kereskedelmének büntethetőségét megalapozó jogszabályi rendelkezést – miatt jutott arra a végkövetkeztetésre, hogy a törvény alkotmányellenes[889], hangsúlyozva, hogy mindez az EUIN-megállapodás alkotmányosságát nem érinti.[890] Az ítélet mintha azt az olvasatot kívánná erősíteni, hogy az AB eljárásán keresztül biztosítható a megállapodás megfelelő végrehajtása a magyar jogban.

A *többletkészletezés-ügyben* az AB „belső jogi köntösbe" öltöztette a közösségi jogi problémát, ebben az ügyben pedig „nemzetközi jogi köntösbe": az AB többször is kijelenti, hogy egy hagyományos nemzetközi szerződést kihirdető törvény a vizsgálat tárgya. Ennek megfelelően, úgy érezzük, az AB sokkal otthonosabban mozog az Alkotmány–külső jog viszony megítélésében, mint a *többletkészletezés-ügyben;* mintha bátrabban merne elvi megállapításokat tenni[891], és érvelése is következetesebbnek tűnik a nemzetközi joggal kapcsolatban.[892] Ismét felhívom a figyelmet arra, hogy az ügy előadó bírája *Kovács Péter* volt, aki köztudottan a nemzetközi jog elismert szakértője, illetve kiterjedt Európa-jogi munkássága is van.

1.3. Finomodó ítélkezési gyakorlat?

Az Alkotmánybíróság álláspontja a közösségi jog–magyar Alkotmány viszonyát érintően egyáltalán nem tekinthető kiforrottnak. Az eddigi ítélkezési gyakorlat nem tartalmaz semmilyen egyértelmű, elvi élű állásfoglalást arra vonatkozóan, hogy a

[889] Részletesen lásd Kovács (2008); Kovács (2008a.); Raisz (2008).
[890] A határozat indokolásának XI.1. pontja: *„Az a tény, hogy a Törvény alkotmányellenes, nem jelent ugyanakkor értékítéletet az EUIN-megállapodás tartalmi elemei felett, hanem a Törvénynek a jelenlegi alkotmányos keretek közötti be nem fogadhatóságát jelenti."*
[891] Lényegében ezt a megállapítást erősíti meg *Varju Márton* is, azzal indokolva a fenti megállapítást, hogy a nemzetközi jogot érintően az AB hatáskörei sokkal jobban körülhatárolhatóak (saját maga számára is), mint a közösségi jog tekintetében: Varju (2009) 300.
[892] Ettől függetlenül a határozathoz két különvélemény is kapcsolódik, és a szakirodalom sem ért egyet maradéktalanul a határozat indokolásával.

közösségi jognak a magyar Alkotmány egészével szemben lehet-e, van-e elsőbbsége, vagy az Alkotmány összességével szemben kizárt az elsőbbség érvényesülése, netalán egyes alkotmányos elvek és értékek sérelme esetén a közösségi jog nem szerezhet érvényesülést, az ezen „kemény magon" kívül eső alkotmányos rendelkezésekkel szemben azonban elsőbbsége van.[893]

Az Alkotmány és a közösségi jog konfliktusát érintő, kevés számú határozat alapján megállapítható, hogy az AB az alábbi elvek közösségi jog általi lerontását akadályozta meg: jogbiztonság elve; alapvető jogok és kötelezettségek törvény általi szabályozása; visszaható hatály tilalma; büntetőjogi legalitás. Ezekhez az elvekhez mélyreható, sokéves alkotmánybírósági értelmezési gyakorlat kapcsolódik[894]; ezen elvek érvényesülésének sérelme a magyar alkotmányosság sérelmével lehet egyenlő az Alkotmánybíróság szemében. A vonatkozó ítéletekből úgy tűnik, hogy ezeket az alkotmányos elveket az AB úgy értékeli, hogy azokkal szemben a közösségi jog nem szerezhet érvényesülést, így nem is adott velük szemben elsőbbséget a közösségi jognak. Felvethető a kérdés: másképp ítélt volna az Alkotmánybíróság a *többletkészletezés-ügyben* vagy az *EUIN-ügyben,* ha más alkotmányos rendelkezések sérelme merült volna fel? Erre a kérdésre szinte lehetetlen megalapozottan válaszolni, a magam részéről azonban úgy látom, az AB közösségi joggal szembeni tartózkodó álláspontja, a közösségi jog–magyar Alkotmány viszony magyar jog–magyar Alkotmány kérdéssé való átfordítása arra mutat, hogy az AB bármely alkotmányos rendelkezés tekintetében lefolytatta volna az alkotmányossági felülvizsgálatot. Ez alapján úgy tűnhet tehát, az AB egyelőre az Alkotmány bármely rendelkezésével szemben elfogadhatatlannak tartja a közösségi jog elsőbbségének érvényesülését[895] – ez azonban további állásfoglalások hiányában nem jelenthető ki teljes bizonyossággal. Az azonban megállapítható, hogy ez a felfogás nem volna összhangban az Európai Bíróság

[893] A kontraszt hangsúlyozása érdekében megismétlem az *Ústavní soud* fentebb idézett megállapítását, amely további hozzáfűznivalót nem is igényel: „[Az elsőbbség elve és az ahhoz fűződő tagállami alkotmányos fenntartások] *jelentik az egész Közösség alkotmányának alapját, és ezeknek a kérdéseknek nem csak jogi, hanem politikai szempontból is vannak következményei. Ezeknek a kérdéseknek komoly kihatása lehet a Közösségen belüli bírósági gyakorlat jövőbeni fejlődésére, sőt, magának a Közösségnek vagy Uniónak a fejlődésére is, tehát a* [cseh] *Alkotmánybíróság mint egy nemrég csatlakozott tagállam alkotmányosságát védő bírói testület kötelessége is, hogy esetjogában megkísérelje meggyőzően kifejteni álláspontját ezekről a kérdésekről."*

[894] Az ítélkezési gyakorlatot a kezdetektől elemzik például Sólyom (2001) 442-721.; Balogh–Holló–Kukorelli–Sári (2003) 48-65., 172-214.; Halmai–Tóth (2008) I. 4., VIII. fejezet; Sári–Somody (2008) I. 2., II. 6. fejezet.

[895] Így értelmezi az alkotmánybírósági gyakorlatot *Sári János* is: Kukorelli (2007) 104.

ítélkezési gyakorlatával; túlságosan távol áll az „európai” nézőponttól ahhoz, hogy közösségi jogi szempontból igazolható lehessen.[896]

Annak a megállapításnak, hogy jelenleg az AB az Alkotmánnyal szembeni elsőbbséget teljes mértékben elutasítja, álláspontom szerint nem mond ellent a 2005-ben hozott 744/B/2004. számú határozat sem. Ebben az ügyben, amelyben a lőfegyver-kereskedők számára a vevők és eladók személyes adatainak rögzítését előíró jogszabályi rendelkezés alkotmányossága kérdőjeleződött meg, az AB kitért arra a tényre, hogy a jogszabály alapját egy irányelv képezi. A magyar előírás azonban szigorúbb szabályozást tartalmazott, mint a közösségi irányelv előírása, mert az előbbi a személyi igazolvány számát is rögzíteni rendelte, míg az irányelv csak a név és a cím rögzítését követelte meg. Közvetve tehát arról volt szó, hogy az irányelv korlátozta a személyes adatok védelméhez való jogot – a támadott magyar jogszabályi rendelkezés azonban még inkább.

Az AB megállapította, hogy a vizsgált magyar előírás (tehát a szigorúbb szabályozás) is szükséges a szabályozás céljának eléréséhez, ami jelen esetben az élet- és a közbiztonság védelme, illetve tágabban értelmezve a bűnüldözés eredményességének biztosítása. Bár az AB semmiféle megállapítást nem tett a közösségi jog által garantált alapjogi védelemre vonatkozóan, a határozat arra a megállapításra vezet, hogy az irányelv tulajdonképpen megfelelt a magyar Alkotmány alapjogi rendelkezésének, olyan alapjogi korlátozást rendelt alkalmazni, amely az érvényesíteni kívánt cél eléréséhez szükséges és arányos volt. Ebben az ügyben a magyar és a közösségi alapjogi mérce egybeesett, a kettő között nem volt ütközés. Az AB itt nem az irányelvnek adott elsőbbséget az Alkotmánnyal szemben, hiszen a korlátozóbb magyar jogi előírást is összeegyeztethetőnek tartotta az Alkotmánnyal. Az ítéletben nem találunk olyan érvelést, miszerint a személyes adatok védelme közösségi szinten megfelelően biztosított alapvető jog, így az azzal való összeegyeztethetőség vizsgálata indokolatlan.

Mindamellett az eddigi, nagyon kevés számú határozatból összeálló ítélkezési gyakorlat értelmezhető úgy is, hogy az AB előtt felmerülő eljárásokban csak olyan alkotmányos rendelkezések sérelme merült fel, amelyek feltétlen érvényesülést követelnek, az Alkotmány sérthetetlen „kemény magjának” részét képezik, ezért nem adott velük szemben az AB elsőbbséget a közösségi jognak – ez azonban nem jelenti

[896] Ezzel együtt azonban a *Trybunał Konstytucyjny* jelenleg ezt az álláspontot képviseli.

azt, hogy minden alkotmányos rendelkezés esetében így járt volna el. Egy 2008 végén hozott határozatban felfedezhetünk egy biztató utalást arra vonatkozóan, hogy az AB a jövőben nyitottabb lehet a közösségi alapjogi védelem elfogadása felé, ami arra mutat, hogy nem kíván minden közösségi jog–alkotmányi rendelkezés konfliktust az Alkotmánynak adott elsőbbséggel kezelni.

A 61/B/2005. AB határozatban, amelyről alább más aspektusból is lesz szó, az AB kontrolljának tárgya az előzetes döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó magyar szabályozás egyik eleme volt: az, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést az előterjesztő bíróságnak meg kell küldenie az igazságügyért felelős miniszternek. Az indítványozó felvetette, hogy az az eljárás, mely szerint a kérdést előterjesztő bírónak az előterjesztés során az ügy tényállását is ismertetnie kell, az eljárásban részt nem vevő személyeket érintően adatvédelmi szempontból aggályos módon többletinformációkat árul el.

Az Alkotmánybíróság, miután kifejtette, hogy az Európai Bíróság nem a nemzeti bíró előtt konkrét jogvitában felmerült ténykérdésekről dönt, hanem – a nemzeti bíróságokra kötelező módon – a közösségi jog értelmezéséről és alkalmazhatóságáról, rögzítette, hogy a nemzeti bírónak a kérdés megválaszolásához szükséges valamennyi információt az EB rendelkezésére kell bocsátania. Ez az eljárás az AB megítélése szerint nem ellentétes az Alkotmány magántitok és személyes adatok védelméhez való jogot garantáló 59. §-ával, mert a nemzeti bírót ezen eljárás során is kötik a titokvédelemre vonatkozó magyar törvényi előírások, így a peranyagok védelmét biztosítania kell. Az AB ehhez még hozzáfűzte: *„Ha esetleg mégis szükség lenne védett adatok megküldésére, az Európai Bíróság az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint a személyes adatok áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet alapján köteles az esetlegesen hozzá kerülő személyes adatok védelméről gondoskodni, és az eljárás során tudomására jutott titkokat megőrizni. A közösségi intézmények számára rendelkezésre bocsátott adatok védelme szabályozott, így a magyar jogalkotó eljárása e tekintetben alkotmányosan nem kifogásolható.”*[897]

Ebben a határozatban tehát az Alkotmánybíróság arról tett tanúbizonyságot, hogy egy olyan alkotmányos alapjog, mint a személyes adatok védelméhez való jog megfelelő védelemben részesül akkor is, ha kikerül a magyar Alkotmány és a magyar

[897] A határozat indokolásának III.6. pontja.

alkotmányvédő szervek hatóköréből. Az AB nem látta megalapozottnak azt az érvet, miszerint a közösségi szabályozás hatálya alá tartozó esetben a magyar Alkotmány által is biztosított alapjog védelme ne volna megfelelő szintű. Továbbá, az AB abbéli meggyőződésének is hangot adott, hogy a közösségi jog által biztosított alapjogi védelem a valóságban is érvényesülést nyer a közösségi intézmények eljárásán keresztül. Kétségtelen, hogy közösségi jogi szempontból rendkívül aggályos lett volna, ha az AB alkotmányellenesnek nyilvánítja az Európai Bíróság megfelelő tájékoztatását előíró jogszabályi rendelkezést – erre azonban már csak azért sem került sor, mert az EB a magyar Alkotmány 59. §-ának érvényesülését biztosítva látta a közösségi jog hasonló alapjogvédelmi rendelkezésein keresztül.

Ez a határozat remélhetőleg az európai szintű alapjogi védelem elfogadása és az Európai Bíróság eljárásába vetett bizalom felé való nyitás jele: az AB nem ítélte úgy, hogy az Alkotmány magántitok és személyes adatok védelmét előíró rendelkezését lerontja a közösségi jogban fellelhető, az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó szabály. Az Alkotmánybíróság arra a végkövetkeztetésre is juthatott volna, hogy a személyes adatok védelmére vonatkozó alkotmányos rendelkezést nem korlátozhatja a közösségi jog előírása – azonban nem így történt. Az a vélemény azonban, hogy ez a határozat az „európai" nézőpont felé való nyitást jelzi, nyilvánvalóan csak feltételezésen alapul, hiszen az AB ebben az ügyben sem tett egyértelmű állásfoglalásokat. Az AB határozatai egyelőre nem adnak ki jól körülhatárolható, következetes álláspontot a közösségi jog Alkotmánnyal szembeni elsőbbsége tekintetében. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság egyik legsürgetőbb feladata volna egyértelművé tenni álláspontját abban a kérdésben, hogy az Alkotmány mely rendelkezéseit tekinti az elsőbbség érvényesülési korlátjának, és mely rendelkezéseivel szemben tartja elfogadhatónak a közösségi jog elsőbbségét.

1.4. A másodlagos közösségi jog közvetlen alkotmányossági kontrollja

A közösségi jog–nemzeti Alkotmány tárgykörében merül fel az a kérdés is, hogy közvetlen alkotmányossági felülvizsgálat tárgyává tehető-e a közösségi jog valamely rendelkezése. Ez a kérdés természetszerűleg felvetődött a *többletkészletezés-ügyben,* hiszen ott lényegében közösségi rendeletekben foglalt szabályozás alkotmányossága kérdőjeleződött meg. Az Alkotmánybíróság azt állította, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatot kizárólag a rendeleteket végrehajtó magyar törvény vonatkozásában

folytatja le: hatáskörét azért találta megalapozottnak, mert úgy látta, hogy az ügyben *„nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek végrehajtására alkalmazott magyar jogi szabályozás alkotmányossága.”*[898] Láttuk azonban, hogy a díjfizetési kötelezettséget megállapító rendelkezést maga a közösségi rendelet tartalmazta, és mivel ezt az AB alkotmányellenesnek ítélte, lényegében a rendelet alkotmányosságáról nyilatkozott. A fenti megállapításból elvileg arra következtethetünk, hogy a közösségi rendeletek érvényességére vagy értelmezésére vonatkozó indítványt elutasította volna.

A 744/B/2004. számú határozatban, amelyben egy irányelven alapuló, a lőfegyver-kereskedők számára a vevők és eladók személyes adatainak rögzítését előíró jogszabályi rendelkezés alkotmányossága kérdőjeleződött meg, az AB megállapította: *„Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is* [csakúgy, mint a *többletkészletezés-ügyben*] *az Irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az Irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintette volna.”*[899] A rendelet esetéhez hasonlóan tehát kizárta hatáskörét arra vonatkozóan, hogy az irányelvet közvetlenül értelmezze vagy alkotmányos szempontok szerinti érvényességéről döntsön – pontosabban úgy nyilatkozott, hogy a konkrét esetben az irányelv vizsgálatát mellőzi, de azt elvileg ebből nem tudhatjuk, hogy ez általános hatáskör-kizárást jelent-e.

Ha az Alkotmánybíróságra vonatkozó hatásköri szabályokat vesszük alapul, kétféle értelmezés is elképzelhető. Az Abtv. a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei tekintetében teszi lehetővé az alkotmányossági felülvizsgálatot. Kérdés, hogy a közösségi jogi aktusok az Abtv. értelmében jogszabálynak tekinthetőek-e. Az egyik értelmezés szerint igen, mivel Magyarországon érvényesülést követelő normának tekinthetők, így az AB hatásköre kiterjed rájuk.[900] Ezt az értelmezést megerősíti az Alkotmánybíróság azon kijelentése, hogy a közösségi jog „közösségi jogként a belső jog része”[901], így Magyarországon érvényesülő belső jogi normának tekintendő, tehát az AB hatásköre elvileg kiterjed a felülvizsgálatára.[902] A rendeletek esetében további

[898] A határozat indokolásának III.5. pontja.
[899] Az ítélet indokolásának II. pontja. Ugyanígy a 9/2007. (III. 7.) AB határozat (2007); 695/B/2004. AB határozat (2007).
[900] Várnay (2007) 428.
[901] *Szerencsejáték-ítélet; EUIN-ítélet;* 61/2008. AB határozat (2008); 76/2008. (V. 29.) AB határozat (2008); 61/B/2005. AB határozat (2008); 281/B/2007. AB végzés (2009).
[902] Vincze (2008) 27. *Chronowski Nóra* és *Nemessányi Zoltán* már az uniós csatlakozást megelőzően ezen álláspont mellett érvelt a „jogszabály” fogalmának teleologikus értelmezésére hivatkozva: Chronowski–Nemessányi (2004) 26-27.

érvéként adódik, hogy közvetlenül alkalmazandó, tehát az Alkotmánybíróság fenti megállapítása nélkül is beletartozna a Magyarországon érvényesülést követelő jogszabály kategóriájába. *Bragyova András* megítélése szerint is a közösségi jog jogforrásai az EU hivatalos lapjában való közzététellel a magyar jogrendszerben is érvényes és hatályos jognak tekintendők.[903]

A másik lehetséges értelmezés szerint az Alkotmánybíróság normakontrollt csak a belső normákra vonatkozóan végezhet, a közösségi jogi normák azonban nem minősülnek ilyennek. Ez az álláspont a „közösségi jogként a belső jog része" megállapítás fentitől eltérő értelmezésén alapszik, amennyiben e kitétel kifejezetten jelzi a belső jog és a közösségi jog megkülönböztetését, így a közösségi jogi normák nem tekinthetők magyar belső jogi normának. Eszerint az Abtv. (és az Alkotmány) jogszabály-fogalmába a közösségi jogi aktusok nem tartoznak bele.[904] Ugyanezen értelmezés más megközelítésben azon állásponthoz vezet, mely szerint mivel az AB nem semmisítheti meg a közösségi jogi normákat, ezért nem is vizsgálhatja azok alkotmányosságát, ellenkező esetben ugyanis kiüresedne a közösségi norma tartalma.[905]

A *Bundesverfassungsgericht* gyakorlata alapján erre vonatkozóan elvi szinten fennállhat az alkotmánybíróság hatásköre: a *Bundesverfassungsgericht* az Európai Uniónak átadott hatáskörökön túlterjeszkedő és a feltétlen érvényesülést követelő alapvető jogokat sértő uniós aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozóan fenntartja hatáskörét – nagyon lényeges azonban, hogy ezt a hatáskört a mai napig egyetlen alkalommal sem gyakorolta. *Blutman László* és *Chronowski Nóra* a *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatában meghatározott két elvi lehetőség, azaz az alkotmányos „kemény mag" sérelme és a hatáskör-túllépés esetén megalapozottnak látná egy közösségi jogi aktus felülvizsgálatát az AB részéről, egyéb esetben azonban az AB-nak álláspontjuk szerint hatáskörének hiányát kellene megállapítania.[906]

---

[903] Bragyova (2004) 1112. A szerző azt is felveti, hogy a jogalkotásról szóló törvényt módosítani kellene (kellett volna az EU-csatlakozást megelőzően) úgy, hogy az mondja ki: az európai jogforrások a magyar jogrendszerben is jogforrásnak tekintendők, vagy legalább annyit, hogy az Európai Unió hivatalos lapja magyar nyelven ugyanúgy hivatalosnak számít, mint a Magyar Közlöny.

[904] Ezt az álláspontot képviseli *Trócsányi László* és *Csink Lóránt:* Trócsányi–Csink (2008) 65-66. Szintén a közösségi jog nemzeti alkotmánybíróságok általi „érinthetetlenségét" vallja *Jakab András:* Jakab (2007) 244.

[905] *Kukorelli István* és *Papp Imre* ezen felfogás mellett érvel, hozzátéve, hogy a helyzet egyértelművé tétele érdekében módosítani kell az Alkotmány Alkotmánybíróságról szóló 32/A. §-át úgy, hogy az kifejezetten kizárja az AB közösségi jogra vonatkozó felülvizsgálati hatáskörét: Kukorelli–Papp (2006) 244.

[906] Blutman–Chronowski (2007) 20.

A magam részéről indokoltnak tartanám a *Bundesverfassungsgericht* álláspontjának beépítését az Alkotmánybíróság felfogásába. Elismerem, hogy főszabály szerint az Alkotmánybíróságnak nem lehet hatásköre a közösségi jogszabályok közvetlen alkotmányossági felülvizsgálatára – ha ezt a hatáskört nem zárná ki, nyílt konfliktusba kerülne az Európai Bírósággal, és megkérdőjelezné az európai konstrukció teljességének létjogosultságát. Ugyanakkor elvi szinten elképzelhető olyan eset, hogy az Európai Unió által alkotott jogi norma ellentmondásba kerül olyan alapvető alkotmányos értékekkel, amelyek sérelmét az Alkotmánybíróság a magyar alkotmányos identitás sérelmeként értékelné. Ebben az (elvi szinten ki nem zárható) esetben elképzelhetőnek tartom, hogy az AB nyilatkozzon a szóban forgó közösségi norma alkotmányosságáról. Lényeges azonban, hogy az alkotmányossági vizsgálat során ne csak a saját, hanem az Európai Bíróság esetjogára is érdemben legyen tekintettel. A felülvizsgálati hatáskör elvi fenntartása szintén megalapozott az *ultra vires* közösségi aktusok esetében – erről a 3.2. pontban részletesen lesz szó.

Ebben a kérdéskörben nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy még ha egy tagállami alkotmánybíróság (akár a magyar AB) le is folytatja egy közösségi jogi aktus közvetlen alkotmányossági felülvizsgálatát, és meg is állapítja annak alkotmányellenességét, semmiképp sem lehet helye az alkotmányellenesnek nyilvánított nemzeti jogszabályhoz kapcsolódó jogkövetkezménynek: a megsemmisítésnek. A tagállami alkotmánybíróság legfeljebb azt állapíthatja meg, hogy az adott közösségi jogi aktus nem alkalmazható, azonban ezt is csak az adott tagállam területére vonatkozóan[907] – a közösségi jogi norma érvényességéről azonban semmiképp nem dönthet, azt nem semmisítheti meg. Ha így tenne, a megsemmisítő határozatnak nem lenne joghatása, közösségi jogi norma érvényességéről ugyanis csak az Európai Bíróság dönthet.

A másodlagos közösségi jog alkotmányossági felülvizsgálatának kérdése átvezet az alkotmányos „kemény mag" problematikához: melyek lehetnek azok az alkotmányos elvek és értékek, amelyek veszélyeztetettsége esetén feléled az Alkotmánybíróság felülvizsgálati hatásköre, és amelyek sérelme esetén kizárhatja a közösségi jog alkalmazását?

[907] Ha azonban a rendes bíróságok az alkalmazhatatlannak ítélt közösségi aktust mégis alkalmazzák, az alkotmányellenesség kinyilvánítása nem idéz elő joghatást: Várnay (2007) 429.

1.5. Az alkotmányos „kemény mag" koncepciója

A II. Részben vizsgált tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában egyértelműen kirajzolódik az az alkotmánytömeg, amellyel szemben az alkotmánybíróságok nem engednek érvényesülést a közösségi jognak. Azokat az alkotmányi rendelkezéseket, amelyek ezeket a korlátokat körülhatárolják, szokás az alkotmányok sérthetetlen, leronthatatlan „kemény magjának" is nevezni[908]. A jogirodalomban többek jelezték, hogy az uniós csatlakozásra felhatalmazást adó alkotmányi cikkben, az Európa-klauzulában meg kellett volna határozni azokat az alkotmányos korlátokat, amelyekre a hatáskör-átruházás semmiképp nem terjedhet ki.[909] Ennek hiányában a magyar AB-nak kellene körülhatárolnia azokat az alapvető alkotmányos értékeket, amelyek hivatkozási alapul szolgálhatnak a közösségi jog elsőbbségének elutasítására.[910] A közösségi jog elsőbbsége előtti alkotmányos korlátok kijelölése lényegében ellentétes az „európai" elsőbbség-felfogással, azonban a „tagállami" nézőpont szerint ez feltétlenül elfogadható. Ugyanakkor az alkotmányos rendelkezések összességének meghatározása mint az elsőbbség előtt álló korlát[911] álláspontom szerint túlságosan eltávolodik az „európai" nézőponttól ahhoz, hogy elfogadható legyen: ez a felfogás túlságosan szembemegy a közösségi jog hatékony és egységes érvényesülésének elvével.[912]

A német alkotmány kifejezetten előírja, hogy melyek ezek a rendelkezések, ugyanis az úgynevezett „örökkévalósági klauzula" az alkotmány legalapvetőbb értékeit megváltoztathatatlan rendelkezésként határozza meg. Ezek az elvek azok az alaptörvényi rendelkezések, amelyek a szövetségi államformára, a tartományok törvényhozásban való részvételére, az alapvető jogok védelmére, a demokratikus és szociális államra és a népszuverenitásra vonatkoznak. A *Bundesverfassungsgericht* ezen elvek, illetve a német Alaptörvény által biztosított alapjogvédelmi szint lerontása esetén alkalmazhatatlannak tekinti a közösségi jogot. A *Corte costituzionale* az

---

[908] A szakirodalomban az alábbi megnevezésekkel is találkozhatunk: „nem derogálható alkotmányi tételek" *(Berke Barna);* az Alkotmány „érinthetetlen magva" *(Blutman László-Chronowski Nóra);* „megváltoztathatatlan alkotmányi normák" *(Bragyova András).*

[909] Berke (2001) 54.; Chronowski–Petrétei (2003) 459.; Trócsányi–Csink (2008) 68. Mint tudjuk, az Alkotmány 2/A. §-a nem tartalmaz utalást ilyen hatáskör-korlátozási korlátokra.

[910] Blutman–Chronowski (2007) 9-14.; Várnay (2007) 426. *Berke Barna* azonban amellett érvel, hogy a csatlakozási klauzulában kellene (kellett volna) megjeleníteni azokat az elveket, amelyektől a csatlakozási klauzula nem enged eltérést, mert a „nem derogálható pontok" Alkotmánybíróság általi megállapítása túlzott aktivizmust feltételezhetne: Berke (2001) 54.

[911] Jelenleg ez az álláspontja a lengyel *Trybunał Konstytucyjny*-nak. Szintén kizárja az Alkotmány egészével szembeni elsőbbség lehetőségét *Bragyova András:* Bragyova (2004) 1105.

[912] Ezen az állásponton van *Blutman László* és *Chronowski Nóra* is: Blutman–Chronowski (2007) 11-12.

elidegeníthetetlen emberi jogokat és az alapvető olasz alkotmányos elveket tekinti a közösségi joggal szemben feltétlen védelemben részesítendőnek. A *Conseil constitutonnel* az utóbbi években az irányelvek átültetésének alkotmányos korlátjaként határozza meg a Franciaország alkotmányos identitását sértő jogszabályi rendelkezés elfogadását, ami lényegében a kizárólag a francia alkotmányban megtalálható rendelkezések sérelmét jelenti. Csehországban az *Ústavní soud* a demokratikus jogállamiság elvéhez tartozó értékeket tekinti az alkotmány „kemény magjának", amely kategóriába az alapjogok védelmét is beleérti. A *Trybunał Konstytucyjny* Lengyelországban azonban nem alakított ki ilyen kategóriát, ugyanis jelenleg az Alkotmány egészével szemben elfogadhatatlannak tartja a közösségi jog érvényesülését.

Az Alkotmány közösségi jog által sérthetetlen normái egybeeshetnek azokkal az alkotmányos elvekkel, amelyeket az alkotmányozó hatalom sem módosíthat (ha vannak ilyenek), de lehet annál szűkebb kategória is, tehát amelyet az alkotmányozó önként megváltoztathat, a közösségi jog azonban ezt nem kényszerítheti ki.[913] A magyar jogrendszerben a két kategória alapvetően azért sem eshet egybe, mivel a magyar alkotmányjogban általánosan elfogadott nézet szerint a magyar Alkotmánynak nincsenek megváltoztathatatlan normái:[914] sem az Alkotmány nem nevez meg ilyen rendelkezéseket [eltérően például a német Alaptörvény 79. § (3) bekezdésében foglalt „örökkévalósági klauzulától"], sem az Alkotmánybíróság nem határozott meg ilyeneket.[915] Ez azonban nem azt jelenti, hogy ne lennének olyan alkotmányi értékek és elvek, amelyekre nézve a közösségi jog elsőbbségét ki kehet zárni.

Természetesen felmerül a kérdés, hogy hogyan határolható körül a magyar Alkotmány közösségi jog által sérthetetlen „kemény magja". Az Alkotmány maga nem nevez meg „örökkévaló", módosíthatatlan rendelkezéseket. Ugyanakkor a 8. § (2) bekezdése így szól: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja." Ha ezt a rendelkezést átfordítjuk oly módon, hogy a magyar Országgyűlés akár teljes egyetértés mellett sem hozhat alapjog lényeges tartalmát korlátozó rendelkezést, akkor ebből az is adódhat, hogy az Európai Közösség sem kívánhat a magyar jogalkotótól olyan közösségi jogot végrehajtó aktust, amely

[913] Blutman–Chronowski (2007) 13.
[914] Bragyova (2003) 65.; Bragyova (2004) 1104.
[915] *Bragyova András* azonban úgy véli, az Alkotmány 8. § (1) bekezdése („A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.") megváltoztathatatlan alkotmányos norma: Bragyova (2003).

„alapvető jog lényeges tartalmát" korlátozza.[916] Azt, hogy mi tekinthető az egyes alapvető jogok lényeges tartalmának, az Alkotmánybíróság határolja körül; az AB esetjogát elemző tanulmányok szerint azonban a lényeges tartalom tesztje az AB gyakorlatában nagyon ritkán válik el a szükségességi-arányossági teszttől.[917] Mindazonáltal az Alkotmány 8. § (2) bekezdése rögzíti az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozhatatlanságát, elvileg tehát az AB számára adott a lehetőség a közösségi jogi norma vagy az azon alapuló magyar jogszabály ilyen szempontú vizsgálatára. Egyébiránt álláspontom szerint egy olyan közösségi jogi norma esetében, amely alapjogot korlátozó magyar jogszabály elfogadását várja el a magyar jogalkotótól, elvileg az AB által vizsgálható lehet, hogy közösségi jog által meghatározott közérdekű cél eléréséhez szükséges-e és arányos-e az alapjog-korlátozás. *Sonnevend Pál* ezzel szemben úgy látja, hogy az Alkotmány 6. § (4) bekezdésében meghatározott, az európai integráció előmozdítására vonatkozó államcél ahhoz vezet, hogy az egyedi ügyekben az alkalmazandó közösségi jog alapjog-konformitását csak annyiban kell vizsgálni (akár az AB által is), hogy általában az adott alapjog mint intézmény, pontosabban „valami egészen végső kemény mag", a „lényeges tartalomnál" is szűkebb tartalom védelme biztosított-e.[918]

A jogirodalomban több szerző is állást foglalt már azzal kapcsolatban, hogy mely alkotmányi értékek tekinthetők sérthetetlennek az uniós jog által. *Berke Barna* a jogállamiság, a népképviselet, a demokrácia, az elidegeníthetetlen emberi jogok védelme elveit jelöli meg „kemény magként"[919]. *Blutman László* és *Chronowski Nóra* a „népszuverenitás lényeges tartalmát" (az Alkotmány nép kizárásával történő módosításának tilalma, a nemzeti képviseleti szervek létrehozásának joga, a nép közvetlen hatalomgyakorlását biztosító jogosítványok) és az alapjogok „magyar Alkotmány szerinti lényeges tartalmát", vagy más megközelítésben a köztársasági

[916] Ezt megerősíti az Alkotmányt módosító 2007. évi CLXVII. törvény, amely az Alkotmány 57. § (4) bekezdését a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjában a következőképpen módosítja: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam jog szerint nem volt bűncselekmény."

[917] Lásd erről részletesen Sólyom (2001) 395-441.; Halmai–Tóth (2008) 108-135. A „lényeges tartalom" doktrínájának klasszikus meghatározása szerint az alapvető jogok lényeges tartalmát nem lehet korlátozni, mert az az alapjog sérelmét eredményezi, a lényeges tartalmon kívül eső rész korlátozására viszont a szükségességi és arányossági tesztnek való megfelelés esetén van lehetőség. Ez a felfogás azonban az AB gyakorlatában csak az élethez és az emberi méltósághoz való jog esetében érvényesül.

[918] Sonnevend (2004) 136-137.

[919] Berke (2001) 54.

államforma, a demokrácia, a jogállamiság, a népszuverenitás, a népképviseleti elv és az alapvető jogok összességét nevezik meg az elsőbbség lehetséges korlátjaként.[920] Tulajdonképpen itt említhető *Sajó András* egyik, a közösségi jog érvényesülésének korlátaival kapcsolatban tett megállapítása is, miszerint *„egy alkotmány különböző elemei eltérő szintű védelmet kívánhatnak, de a demokratikus rend és az alapjogok védelme lényegi és feltétlen elvárás"*[921]. Ezt a kijelentést úgy is értelmezhetjük, hogy ezeket az elveket nem lehet lerontani a közösségi jog által.

Az Alkotmánybíróság egyelőre nem foglalt határozottan állást arról, hogy melyek azok az alkotmányos elvek, amelyek a közösségi jog által leronthatatlan „kemény mag" részét képezik. A kérdést közelebbről *Kovács Péter* egyik párhuzamos indokolása érinti, amelyet a *szerencsejáték-ítélethez fűzött*. Az indítvány mulasztásos alkotmánysértés megállapítására (is) irányult arra hivatkozva, hogy a jogalkotó nem alkotta meg az EK-Szerződésnek megfelelő jogi szabályozást, ezért alkotmányellenes helyzet állt elő. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt azzal, hogy a jogalkotónak nincs jogszabályon alapuló kötelezettsége a közösségi jognak megfelelő jogalkotás meghozatalára. *Kovács Péter* párhuzamos indokolásában mintegy javaslatképpen fogalmazta meg a következőket az AB számára: *„Mivel az európajog (közösségi jog) hiteles értelmezése és alkalmazása az Európai Közösségek Bíróságának hatáskörébe tartozik, elvi éllel megállapítható, hogy kizárólag alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetettsége alapozhatja meg annak vizsgálatát, hogy a jogalkotó nem sértette-e meg az ún. eredeti jogból, illetve az ún. másodlagos jogból fakadó kötelezettségét."*[922]

Feltételezésem szerint *Kovács Péter* a *Conseil constitutionnel* által újabban kialakított gyakorlat követésének lehetőségét ajánlja ezzel az AB figyelmébe. Ez azt jelentené, hogy főszabály szerint az AB nem vizsgálhatja azt, hogy egy magyar jogszabályi előírás összeegyeztethető-e a közösségi joggal – azonban ha a közösségi jogon alapuló magyar jogszabály „közvetlenül veszélyeztet" valamilyen „alkotmányos jogot", akkor indokolt a magyar AB részéről annak vizsgálata, hogy a magyar jogszabály megfelel-e a közösségi jognak. Ezt a megállapítást úgy is felfoghatjuk, hogy az „alkotmányos jogok" olyan csoportot alkotnak az alkotmányos rendelkezéseken belül, amelyek lerontása (sőt, még a veszélyeztetése is) akadályát jelenti a közösségi jog érvényesülésének, így elsőbbségének is. A párhuzamos indokolásból azonban nem derül

[920] Blutman–Chronowski (2007) 13. Ugyanígy Chronowski–Petrétei (2003) 459.
[921] Sajó (2004) 91.
[922] A párhuzamos indokolás 4. pontja.

ki, hogy *Kovács Péter* mit ért „alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetésén", illetve hogy milyen kritériumok alapján lehet a veszélyeztetettség esetét megállapítani. *Halmai Gábor* és *Tóth Gábor Attila* értelmezése szerint az alkotmányos jogok azonosíthatóak az alapvető jogokkal, azonban azoknál tágabb kategóriát is jelenthetnek, amennyiben a fogalmat olyan értelemben használjuk, hogy az minden, az alkotmányon alapuló alanyi jogot magában foglal.[923]

Hasonló felfogás olvasható ki *Kovács Péter* egy másik, szintén a *szerencsejáték-ítélethez* fűzött párhuzamos indokolásában tett megállapításából. Eszerint *„az indítványt illetően ugyanarra a végkövetkeztetésre* [tudniillik hogy az AB nem vizsgálja a közösségi jognak való megfelelőséget] *egy másik, már több* [elsősorban a német és a francia] *európai alkotmánybíróság által bejárt úton is eljuthatunk, úgy, hogy elvi éllel és a többi alkotmánybíróság által is vallott önkorlátozás szellemében kerül megvonásra az a szűk kör, amelyen belül az európajog (közösségi jog) vonatkozásában az alkotmánybíráskodás elvi lehetőségét* [az Alkotmánybíróság] *elismeri illetve fenntartja."*[924] Ezek szerint *Kovács Péter* is körülhatárolhatónak lát egy olyan alkotmányi tartalmat („szűk kört"), amelynek a sértetlenségét az AB-nak akkor is biztosítania kell, ha ezáltal a közösségi jog közvetett (a végrehajtó magyar jogszabály felülvizsgálatában megnyilvánuló) vagy akár közvetlen alkotmányossági kontrollját kell elvégeznie. Ez azonban csak elvi szinten rögzített hatáskör lehet, amelytől főszabály szerint (az „önkorlátozás szellemében") az AB tartózkodik.

Az Alkotmánybíróság a mai napig nem tette egyértelművé, hogy melyek azok az alkotmányos elvek, amelyekkel szemben a közösségi jog nem szerezhet érvényesülést. Mint feljebb áttekintettük, az AB az alábbi alkotmányos elvekkel szemben nem adott elsőbbséget a közösségi jognak: jogbiztonság elve; alapvető jogok és kötelezettségek törvény általi szabályozása; visszaható hatály tilalma; büntetőjogi legalitás. Így azt is mondhatjuk, hogy ezek az elvek a közösségi jog által sérthetetlen alkotmányos „kemény mag" részét képezik – ezt azonban nem tudhatjuk biztosan. Kívánatos volna, ha az AB meghatározná azokat az alkotmányos elveket, amelyeket az uniós tagságból eredő követelmények nem ronthatnak le; illetve amelyeken kívül eső alkotmányos rendelkezések esetében a közösségi jog elsőbbsége alkalmazást nyerhet. A magam részéről a cseh *Ústavní soud* álláspontját tartom a leginkább elfogadhatónak és követendő példának az AB számára is: a demokratikus jogállamiság koncepciójába

[923] Halmai–Tóth (2008) 29. A szerzők példaként említik az országgyűlési képviselők jogosultságait.
[924] A párhuzamos indokolás 3. pontja.

beletartozónak lehet tekinteni azokat az alapvető alkotmányos elveket, amelyeket a rendszerváltással bekövetkező alkotmányos változások eredményeinek fenntartása érdekében az AB minden körülmények között érvényesíteni kíván. Ebbe a kategóriába beletartozhat az alapjogok védelme is, azonban csak az alapjogok lényeges tartalmának védelme érdekében.[925]

A II. alfejezet 1. pontjának összegzése

Úgy tűnik, Magyarországon a köztársasági elnököknek nagy felelőssége van abban, hogy időben hatályba léphet-e egy-egy közösségi jogi kötelezettségen alapuló, a magyar Alkotmány szempontjából aggályosnak tűnő jogszabály. Azokban az esetekben, amikor a köztársasági elnök előzetes kontroll végett az AB-hoz fordult *(többletkészletezés-ügy, EUIN-ügy),* az eljárás eredményeként a magyar jogból eltűnt az a jogi aktus, amely egy közösségi jogon (illetve az EUIN-megállapodás esetében formálisan nemzetközi jogon) alapuló kötelezettség teljesítéséhez szükséges volt. Azt is mondhatjuk, hogy a köztársasági elnöki indítványok a közösségi jog elsőbbségének magyar Alkotmánnyal szembeni érvényesülése megakadályozásának eszközéül szolgáltak. Hasonló helyzet kialakulását helyezte kilátásba a köztársasági elnök egy 2008 novemberében benyújtott indítvánnyal[926], amely a közös agrárpolitika reformjához kapcsolódó 1782/2003/EK rendelet magyarországi alkalmazásának feltételeit állapítja meg. A rendelet alapján a törvény a termeléshez kötött támogatásokat a termeléstől független jövedelemtámogatássá alakítaná át, amelynek egyes elemeit a köztársasági elnök a jogbiztonság elvével ellentétesnek vél. Látható, hogy a körülmények nagyon hasonlatosak a *többletkészletezés-ügy* körülményeihez, sőt, a köztársasági elnök indítványában maga is felemlíti ezt az ügyet, megállapítva, hogy *„miután az Országgyűlés saját hatáskörében, nem közösségi jogi kötelezettséget végrehajtva alkotta meg ezeket a szabályokat, az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2/A. §-ára tekintet nélkül vizsgálhatja az alkotmányosság kérdését, ahogyan ezt a 17/2004. (V. 25.) AB határozatban is tette. E határozat értelmében az Alkotmánybíróság minden további korlátozás nélkül vizsgálhatja azoknak a magyar jogszabályoknak az alkotmányosságát,*

[925] Blutman–Chronowski (2007) 13-14.
[926] A köztársasági elnök 2008. november 12-én benyújtott indítványa az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvény alkotmányossági felülvizsgálata iránt. http://www.keh.hu/admin/data/file/2758_20081112abinditvany_egyseges_mezogazdasagi_tamogatasi_rendszer_cimerrel.pdf

melyek ugyan összefüggnek közösségi jogszabályokkal, de amelyeknek konkrét tartalmát a magyar jogalkotó szabad mérlegelési jogkörében határozta meg."[927] Úgy tűnik tehát, hogy a köztársasági elnöki vétó intézménye fontos eleme lesz a magyar alkotmányosság közösségi joggal szembeni védelmének.[928] Az indítvány alapján hozott határozat minden bizonnyal nagy érdeklődésre tarthat számot a közösségi joggal foglalkozó jogtudósok körében, elsősorban abból a szempontból, hogy vajon az AB mindenben követni fogja-e a *többletkészletezés-ítéletben* alkalmazott gyakorlatot, vagy esetleg valamilyen módon közelíteni fog a későbbi határozatokban fel-felbukkanó „európai" nézőponthoz.

A *többletkészletezés-ítélet* egyelőre a magyar Alkotmány–közösségi jog viszony vizsgálatának kulcsítélete, mégsem elegendő ahhoz, hogy teljes egyértelműséggel meg tudjuk határozni az Alkotmánybíróság elsőbbséghez való viszonyulását. A *többletkészletezés-ítélet,* az *EUIN-ítélet* és későbbi ítéletek is rávilágítanak arra, hogy az Alkotmánybíróság a közösségi jogi normákat nem tekinti jogszabálynak a magyar jog szerint, és nem teszi közvetlen alkotmányossági felülvizsgálat tárgyává, elismerve, hogy a közösségi jog felülvizsgálatára az Európai Bíróságnak van hatásköre. Ezzel szemben a közösségi jogon alapuló magyar jogszabályi rendelkezéseket fenntartások nélkül felülvizsgálja oly módon, mintha bármilyen „hagyományos" magyar jogi aktusról lenne szó. Ekkor közvetve tulajdonképpen mégis a közösségi jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát végzi el. Az AB nem engedi meg azt, hogy egy közösségi jogon alapuló kötelezettség miatt egy magyar jogszabály lerontson valamilyen alkotmányos rendelkezést, akkor sem, ha nem alapjogi rendelkezésről van szó (hanem például a visszaható jogalkotás tilalmáról). Azon alkotmányos elvekről azonban, amelyekkel szemben eddig az AB nem engedett utat a közösségi jog érvényesülésének, nem tudjuk, hogy az Alkotmány sérthetetlen „kemény magjához" tartoznak-e, és ezért képezik az elsőbbség korlátját – vagy arról van szó, hogy az AB semmilyen alkotmányos rendelkezéssel szemben nem adna helyt a közösségi jog érvényesülésének. A magyar AB még nem határolta körül azokat az alapvető alkotmányos értékeket, amelyekről tudható, hogy a közösségi jog ellenében is érvényesülést szereznek. Jelen pillanatban úgy tűnhet, hogy a közösségi jog–magyar Alkotmány viszonyában az Alkotmány

[927] Az indítvány 4. pontja.

[928] Ezt maga *Sólyom László* is elismerte 2009-ig tartó működésének alapjogvédelmi szempontú áttekintése során. Itt jelezte, hogy az alkotmányossági vétó eszközével csak akkor él, ha teljesen biztos a jogszabály alkotmányellenességében, ugyanakkor alkotmányos problémákat is felvető, de „az elsőbbséget élvező EU joggal összefüggő" törvény esetében a politikai vétó eszköze a főszabály. Sólyom (2009)

valamennyi rendelkezése akadályát jelentheti a közösségi jog érvényesülésének, tekintettel arra, hogy magyar jogot érintő kérdéssé formálja át a közösségi jogot érintő kérdést. Ez azonban egyelőre feltételezés; meg kell várnunk az Alkotmánybíróság újabb határozatait ahhoz, hogy az elsőbbség korlátainak körét meg lehessen határozni.

2. Magyar jog vs. közösségi jog: a magyar jog közösségi joggal való összeegyeztethetősége és az összhangban értelmezés

Alkotmányi szinten a közösségi jog hatékony érvényesülésének, így elsőbbségének központi kérdése az, hogy a belső jogszabályok közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata szerepet kaphat-e az alkotmányossági felülvizsgálat körében. A közösségi joggal ellentétes jogszabály egyúttal alkotmányellenes is? Más szóval, egy belső jogi normát eredményesen meg lehet-e támadni alkotmánybíróság előtt arra hivatkozva, hogy az közösségi joggal ütközik? Megállapítható-e valamilyen alkotmányos rendelkezés sérelme olyan esetben, amikor egy belső jogszabály összeegyeztethetetlen egy közösségi jogi előírással? Vagy az ilyen ütközések feloldására konkrét eljárásokban a rendes bíróságok, illetve a közösségi eljárási rend (Európai Bizottság, Európai Bíróság eljárása) útján van mód?

A II. Részben vizsgált tagállamok gyakorlata alapján az tűnik ki, hogy korántsem gyakori az alkotmánybíróságok körében az a nyitottság, amely lehetővé tenné az alkotmányossági felülvizsgálat kiterjesztését a szorosan vett nemzeti alkotmányon túli joganyag alkalmazására. Franciaország esetében azonban 2004-től előállt ez a különleges helyzet: a *Conseil constitutonnel* szakított addigi gyakorlatával, amelynek értelmében az alkotmányossági felülvizsgálat köréből kizárta a nemzetközi jognak való megfelelés vizsgálatát az alkotmány 55. cikke alapján. A francia alkotmány Európa-klauzulájának (88-I. cikk) újraértelmezésével megállapította, hogy a közösségi irányelvek francia jogba való átültetése alkotmányos követelményből ered, tehát egy irányelv nem megfelelő átültetése az alkotmány 88-I. cikkének sérelmét valósítja meg. Így a *Conseil constitutonnel* a továbbiakban egy irányelvet átültető francia jogszabály alkotmányossági kontrollja során azt vizsgálja, hogy az megfelel-e az alapul szolgáló irányelvnek, s ha igen, akkor megengedhetőnek nyilvánítja, ha pedig nyilvánvalóan nem, akkor alkotmányellenesnek. Ugyanakkor az irányelvek átültetéséhez kapcsolódóan alkotmányos fenntartást is megfogalmazott, ugyanis rögzítette, hogy az alkotmány kifejezett rendelkezése, illetve a későbbi pontosítás értelmében a Franciaország

alkotmányos identitásában rejlő elvek az irányelvek átültetése eredményeként sem sérülhetnek. Tehát főszabály szerint az irányelvet átültető törvény alkotmányossága megállapítható, ha nincs nyílt ellentmondás az irányelvvel, ugyanakkor az alkotmány „kemény magjának" sérelmére nem engedhető át egy megfelelően átültetett irányelv.[929]

A magyar jogirodalom megosztott abban a tekintetben, hogy lehet-e az AB-nak hatásköre a normakontroll során a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatára. *Kukorelli István* és *Papp Imre* szerint semmiképp nem lehet, ezért az Alkotmány Alkotmánybíróságról szóló 32/A. §-át is módosítani kellene oly módon, hogy az kizárja az AB hatásköréből a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatát[930]. Ez az álláspont viszont arra a következtetésre vezethet, hogy ha az Alkotmány kifejezetten nem zárja ki a megfelelőségi vizsgálatot, akkor az AB-nak elvileg van erre vonatkozó hatásköre. Találkozunk olyan felfogással is, mely szerint az AB-nak annyiban volna hatásköre közösségi jogba ütközés esetén alkotmányellenesség nyilvánítani egy magyar jogszabályt, amennyiben az Európai Bíróság megállapította a két norma összeegyeztethetetlenségét. Ilyen eljárás során az AB a magyar jogszabály tartalmi felülvizsgálatától is tartózkodna: pusztán formai, a jogrendszer tisztítását célzó kontrollt végezne, amely eredményeképp az Európai Bíróság ítélete nyomán a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek minősített jogszabályt erre hivatkozva megsemmisítené.[931] Ugyanakkor erre vonatkozó kifejezett hatáskör hiányában ez formai alkotmánysértés megállapítását feltételezné, ami a közösségi jog alkotmányos szintre helyezésének elismerése lenne. Más felfogás szerint az AB-nak csak abban az esetben szabad vizsgálnia magyar jogszabály közösségi joggal való összeegyeztethetőségét, ha ezzel kapcsolatban lehetősége van előzetes döntést kérni az Európai Bíróságtól. Ha erre nincs lehetősége, akkor vissza kell utasítania a vizsgálatot, ellenkező esetben az Európai Bíróság hatáskörét elvonva értelmezné a közösségi jogot.[932]

2.1. A közösségi jognak való megfelelés vizsgálata az alkotmányossági felülvizsgálat körében

Az Alkotmánybíróság álláspontja a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatával kapcsolatosan tűnhet a leginkább kiforrottnak, mégsem mondhatjuk, hogy

[929] Lásd a IV. fejezet 2. pontjában.
[930] Kukorelli–Papp (2006) 244.
[931] Chronowski–Nemessányi (2004) 27.
[932] Wopera–Wallacher (2006) 487-488.

teljesen egységes a vonatkozó ítélkezési gyakorlat. A kérdés központi eleme, hogy a közösségi joggal ellentétes magyar jogszabály egyúttal alkotmányellenesnek is tekinthető-e, azon az alapon, hogy sérti az Alkotmány 2/A. § (1) vagy a 7. § (1) bekezdését, vagy e két alkotmányi rendelkezést együttesen. Az, ha a magyar jogszabály közösségi jogellenessége egyúttal alkotmányellenességet is megalapoz, azt feltételezi, hogy az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálja a magyar jog közösségi joggal való összeegyeztethetőségét.

Számos esetben kérdőjelezték már meg egy-egy magyar törvény előírásait azon az alapon, hogy azok vagy az EK-Szerződésbe, vagy másodlagos közösségi jogi normába (rendeletbe, irányelvbe) ütköznek. Ezen indítványok között olyan is volt, amely pusztán a közösségi jogba ütközés miatt látta megalapozottnak a támadott törvény alkotmányellenességét, az esetek nagyobb részében azonban a közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségben az Alkotmány 2/A. § (1) vagy 7. § (1) bekezdésének, vagy e két alkotmányi rendelkezés együttesének, esetleg a 2. § (1) bekezdésének sérelmét látták. Egyes esetekben a támadott jogszabály kifejezetten egy közösségi jogi aktus (rendelet, irányelv) végrehajtására született, más esetekben viszont nem, csak azonos tárgykört szabályozott, mint a hivatkozott közösségi jogi rendelkezések. Az Alkotmánybíróság ezeket az indítványokat azonos módon kezelte és kezeli ma is: elbírálásukat visszautasítja hatáskör hiánya miatt. Ezt az álláspontot a lehető legrövidebb érveléssel alapozza meg, ugyanakkor az AB a közösségi jogi kérdéseket érintő ügyekben legaktívabb tagja, *Kovács Péter* párhuzamos indokolásokban igyekszik szilárdabb alapot adni az AB felfogásának.

2.2.1. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló indítványok

Az előző alfejezetben részletesen kitértem azokra az esetekre, amelyekben a közösségi jog és a magyar jog ütközésének feloldását nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatán keresztül kezdeményezték, s ezzel összefüggésben adott esetben még az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét is állították. Ezeket az indítványokat az Alkotmánybíróság két eltérő indok alapján is elutasítja: egyrészt azért, mert az alapszerződéseket és az azokon alapuló másodlagos közösségi jogot nem tekinti nemzetközi jognak; másrészt azért, mert nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát csak az Abtv.-ben meghatározott személyek és intézmények kezdeményezhetik, így a magánszemélyektől származó indítványokat mint nem jogosulttól származót az AB

visszautasítja. Erre az esetkörre a továbbiakban nem térek ki részletesen – világos, hogy a közösségi joggal ütköző magyar jogszabályok felülvizsgálatát ilyen indítvány alapján nem lehet sikerrel kezdeményezni.

2.2.2. A mulasztással megvalósuló alkotmánysértés megállapítására irányuló indítványok

Ebbe a csoportba tartoznak az első olyan ügyek, amelyekben felmerült a magyar jog közösségi joggal való összeegyeztethetőségének kérdése, s ezek közül is a legkorábbi az előző alfejezetben említett *szerencsejáték-ügy*[933] volt. Az indítvány az Abtv. 49. §-a alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetését kérte arra hivatkozva, hogy mivel a külföldön szervezett szerencsejáték értékesítésére és reklámjára vonatkozó tilalom sérti az EK-Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságát garantáló 49. cikkét, az Országgyűlés elmulasztotta jogalkotói feladatát, s alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Az indítványozók annak kimondását szerették volna elérni, hogy az Alkotmány jogállamiságot garantáló szakaszán [2. § (1) bekezdés] és az Európa-klauzulán [2/A. § (1) bekezdés], illetve az EK-Szerződés 10. cikkén keresztül az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztásban van, mert a közösségi jognak megfelelő jogszabályok megalkotásának elmulasztásával megsértette a közösségi jog végrehajtására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét. Álláspontjuk szerint tehát a támadott törvényi szabályok önmagukban nem alkotmányellenesek: az Alkotmány [2. § (1) bekezdés és 2/A. § (1) bekezdés] sérelmét az EK-Szerződés megsértése okozza.

Az ítélet központi kérdése az volt, hogy a hivatkozott alkotmányi rendelkezések alapján megállapítható-e olyan jogalkotási kötelezettség („jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat”[934]), amelyet a jogalkotó elmulasztott, és ezáltal alkotmányellenes helyzetet idézett elő. A jogállamiságot és az abból levezetett jogbiztonságot garantáló 2. § (1) bekezdéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogbiztonságot sértő, nem világos és egyértelmű jogi szabályozás akkor válik alkotmányellenessé, ha egyúttal az Alkotmány valamely anyagi rendelkezését is sérti. Mivel az indítványozó nem jelölt meg olyan alkotmányos szabályt, amely alapján ez megállapítható lenne [hiszen csak a 2. § (1) bekezdés és a

[933] 1053/E/2005. AB határozat (2006)
[934] Abtv. 49. § (1) bekezdés.

2/A. § (1) bekezdés sérelmére hivatkozott], ez a feltétel nem teljesül, így az alkotmányellenesség nem megalapozott.[935]

Az Alkotmány 2/A. §-ának értelmezése során az AB elvi megállapításokat tett e cikk tartalmára vonatkozóan: *„Az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt, ún. csatlakozási klauzula a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg."*[936] Önmagában ez a kijelentés ígéretesnek hangzik, hiszen az uniós tagsággal kapcsolatban az Alkotmánybíróság felé az egyik alapvető elvárás az Európa-klauzula értelmének feltárása, s ez alapján valóban a magyar uniós tagság kereteinek és a közösségi jog–magyar jog viszonyának meghatározása. A fenti tétel kifejtését azonban hiába keressük a határozatban vagy akár későbbi határozatokban: az AB nem ad semmilyen konkrétumot a rendelkezés értelméről, így be kell érnünk a fenti, a rendelkezés első olvasatakor megállapítható „értelmezéssel". Az Alkotmánybíróság számára a 2/A. §-ról adott fenti értelmezésből rögtön, minden további magyarázat nélkül az következik, hogy *„az Alkotmány e rendelkezéséből konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik."*[937] Ennélfogva nem is lehetséges az Országgyűlés mulasztását megállapítani a közösségi jognak meg nem felelő jogi szabályozás fenntartásáért, hiszen nem létezik olyan jogszabályon alapuló jogalkotói feladat, amelyet az Országgyűlés figyelmen kívül hagyott volna.

Ezen formális értelmezés szerint a 2/A. § nem emeli alkotmányi rangra az alapszerződéseket, s így kizárja az EK-Szerződés 10. cikkének alkalmazását is az Alkotmánybíróság számára, amely cikk elvileg minden tagállami intézményre, így az AB-ra is irányadó. E cikkre a konkrét ügyben is hivatkoztak a felek, bár nem az Alkotmánybíróság, hanem az Országgyűlés feladatának elmulasztása kapcsán. Szerintük az Országgyűlés az EK-Szerződésnek meg nem felelő törvény megalkotásának elmulasztásával az EK-Szerződés 10. cikkét is megsértette, mivel nem tett eleget az uniós tagságból Magyarországra háramló kötelezettségének. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság nem kezelte másképp, mint az EK-Szerződés anyagi rendelkezésének (49. cikk) megsértésére alapított indítványt. Ez nem jelenti azt, hogy a közösségi jog értelmében ne lenne megállapítható a magyar állam közösségi jogsértése

[935] Ahogyan korábban jeleztem, az ítélethez fűzött különvéleményében *Bihari Mihály* azon meggyőződésének adott hangot, miszerint az EK-Szerződés egyértelmű nemzetközi szerződési jellege miatt az indítványt érdemi vizsgálat nélkül vissza kellett volna utasítani, hiszen arra nem jogosult személy kérte egy magyar törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az AB-tól.
[936] Az ítélet III.1.2. pontja.
[937] Az ítélet III.1.2. pontja.

akár a 10. cikkre hivatkozva is, azonban az AB saját hatáskörében nem kíván érvényt szerezni az EK-Szerződés 10. cikkének sem. Mindebből az a feltételezés ered (bár erre konkrét megállapítás nincs), hogy az Országgyűlés közösségi jogon alapuló jogalkotási kötelezettségének kikényszerítését nem tartja feladatának – és ezt a feltételezést meg is erősítik a népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatos, a Magyarország és az EK közötti hatáskör-megosztás kérdését érintő határozatok.[938]

A *szerencsejáték-ítéletben* foglaltakhoz hasonló megállapításokra jutott az AB az *ügyeleti díj-ítéletben,* bár az ügy tényei némileg eltértek a két esetben. Ez utóbbi eljárás alapját számos indítvány képezte, s ezek között volt olyan, amely szerint az Országgyűlés és a Kormány elmulasztotta jogalkotói feladatának teljesítését, amikor a munkaidőre és a pihenőidőre vonatkozó, az egészségügyi ágazatban alkalmazandó szabályokat az uniós joggal és az Alkotmánnyal ellentétesen alkotta meg. Az indítványozó ebben az ügyben nem csak az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésének, hanem a 7. § (1) bekezdésének sérelmét is megalapozottnak tartotta azért, mert a jogalkotó nem hozta meg a közösségi jognak megfelelő szabályozást, s ezzel egyúttal megsértette a jogbiztonság 2. § (1) bekezdésben foglalt követelményét. További különbség, hogy az indítványozó szerint a közösségi jog sérelme nem az EK-Szerződés, hanem egy 2003-as irányelv[939] sérelmében öltött testet. Az Alkotmánybíróság a *szerencsejáték-ítéletre* hivatkozva ugyanazon érveléssel utasította el az indítványt: anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán a jogbiztonság alkotmányos követelményéből nem állapítható meg az alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása. Tehát az Alkotmánybíróság szerint egy irányelvi rendelkezéssel ütköző magyar jogi szabály sem minősül alkotmányellenesnek.

2.2.3. A közösségi jogba ütközés vizsgálatának kezdeményezése az utólagos normakontroll során

Az Alkotmánybíróság számos olyan indítványt is elbírált, amelyek jogszabályi rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetetlenségét állították, s emiatt kérték a rendelkezés megsemmisítését. Ezek között volt olyan, amely anélkül kérte egy közösségi joggal ellentétesnek állított jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, hogy annak egyúttal alkotmányellenességét is állította volna; és volt olyan is, amely

[938] Ezzel a témával részletesen a 3.1. pont foglalkozik.
[939] 2003/88/EK irányelv

„klasszikus" utólagos normakontrollra irányult, azaz a támadott jogszabályi rendelkezés Alkotmánnyal való ütközését állította azon az alapon, hogy az ellentétes valamilyen közösségi jogi normával[940].

Az első esetkörre lehet példa az az indítvány[941], amelyben az államháztartás egyensúlyát javító különadóról szóló törvényt támadták meg az AB előtt arra hivatkozva, hogy az ellentétes a Tanács Hatodik, új forgalmi típusú adónem bevezetését tiltó Áfa-irányelvével[942]. A másik esetkörben példának hozható az az eljárás[943], amelyben a gyógyszerellátás és gyógyszerforgalmazás szabályairól szóló törvény alkotmányossági kontrollját kezdeményezték többek között arra hivatkozva, hogy a törvény egyes rendelkezései ellentétesek a már említett Hatodik Áfa-irányelvvel, s ezért sértik az Alkotmány 2/A. § (1) és a 7. § (1) bekezdését.

Az első esetben, tehát amelyben alkotmányi rendelkezés sérelmét az indítványozó nem is állította, az Alkotmánybíróság saját hatásköri szabályaira hivatkozva utasította vissza az indítványt, rögzítve, hogy *„az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány 32/A. § (1)-(2) bekezdése és az Abtv. 1. § a) -h) pontjainak felsorolása határozza meg. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, hogy az Áhej. tv. az indítványban felhívott (…) 77/388/EGK irányelv szabályait sérti-e."*[944] A második esetben, ahol a közösségi jogba ütközésen keresztül alkotmányos rendelkezés sérelmét állították az indítványozók, az AB hasonló megállapítást tett: *„Az Alkotmánybíróság hatáskörét az (…) Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásban (…) – hatásköre hiányában – visszautasította."*[945] A két indokolás között van némi különbség: azzal az indítvánnyal kapcsolatban, amely a közösségi jogsértésen keresztül alkotmányellenességet állított, az AB felidézte az *ügyeleti díj-ítéletet*, újra rögzítve, hogy a közösségi jog hatáskörének szempontjából nem minősül nemzetközi jognak. Azt az indítványt azonban, amely

[940] A közösségi joggal való ütközés miatti alkotmányellenesség alapja egyes indítványozók szerint az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése, mások szerint a 2/A. § (1) bekezdése és a 7. § (1) bekezdése együttesen, vagy akár a jogbiztonság 2. § (1) bekezdésében foglalt elve volt.
[941] 66/2006. (XI. 29.) AB határozat (2006)
[942] 77/388/EGK irányelv. Az AB közösségi joggal kapcsolatos terminológiai következetlenségét jelzi a határozat rendelkező része, amely a következőket tartalmazza: *„Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely annak vizsgálatára irányul, hogy a (…) 2006. évi LIX. törvény 4. §-a ellentétes-e az Európai Tanácsnak* (sic!) *»A tagállamok forgalmi adóra vonatkozó szabályainak összehangolásáról« szóló 77/388/EGK irányelve (…) szabályaival."*
[943] 87/2008. (VI. 18.) AB határozat (2008)
[944] 66/2006. (XI. 29.) AB határozat (2006) indokolásának III.4. pontja.
[945] A 87/2008. (VI. 18.) AB határozat (2008) indokolásának III.3.2.2. pontja.

alkotmányellenesség állítása nélkül sérelmezte a támadott jogszabályi rendelkezés közösségi jogellenességét, pusztán a hatásköri rendelkezésekre hivatkozva utasította vissza.[946]

A hivatkozott ítéletekből az állapítható meg, hogy az utólagos normakontroll keretében a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatát az AB szintén hatáskör hiányára alapozva utasítja vissza.[947] Ezt a megoldást az teszi lehetővé, hogy Magyarország uniós taggá válásával az Abtv. módosítására nem került sor, így az AB-nak továbbra is a 2004. május 1. előtt rendelkezésre álló hatáskörökből kell „gazdálkodnia". Szorosan a törvény szövegére tekintettel ezt a megoldást elfogadhatónak lehet tekinteni, hiszen az Abtv. valóban nem mondja ki, hogy az Alkotmánybíróságnak feladata lenne a magyar jog közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata. Azt sem mondhatjuk azonban, hogy az AB ne adhatna olyan értelmezést a rá vonatkozó hatásköri rendelkezéseknek, amelyen keresztül a közösségi joggal való összeegyeztethetőség vizsgálatára vonatkozó hatáskört állapíthatna meg magának. Ehhez azonban a törvényszöveg tágabb értelmezésére, a merev formalista megközelítés feladására lenne szükség. A hatásköri rendelkezések tág értelmezése nem volna példa nélküli: a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági kontrolljára vonatkozó hatáskör megállapítására hasonló módon került sor[948]. Az Abtv. ezt a hatáskört *expressis verbis* nem mondja ki – sőt, egyes álláspontok szerint az Abtv. kifejezetten tiltja az erre vonatkozó hatáskör gyakorlását[949] –, az AB azonban „a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának" biztosításának, illetve a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának Alkotmányban rögzített kötelezettségét olyan kényszerítő érdeknek látta[950], amely alapul szolgálhatott hatásköreinek újraértelmezésére.

[946] Mindkét érvelés (tehát az Abtv. hatásköri rendelkezésein alapuló hatáskör-hiány és a közösségi jog nemzetközi jogként való kezelésének elutasítása) megjelenik például a 61/B/2005. AB határozatban (2008), amelyben az indítványozó egyes törvényi rendelkezések EK-Szerződésbe ütközését állította az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésébe ütközésen keresztül.

[947] Legutóbb erre a 770/B/2005. AB határozatban (2009) került sor, ahol egy miniszteri rendelet közösségi rendeletekkel való vélt összeegyeztethetetlensége az indítványozó szerint az Alkotmányban foglalt jogbiztonság elvének sérelméhez vezetett (tehát nem azért sérült a jogbiztonság elve, mert a rendelet ütközik a közösségi joggal, hanem mert az egyébként a közösségi jognak meg nem felelő szabály sérti a jogbiztonságot).

[948] 4/1997. (I. 22.) AB határozat (1997)

[949] A legmarkánsabban *Vörös Imre* különvéleménye és írásai.

[950] A 4/1997. (I. 22.) AB határozat (1997) indokolása szerint a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági kontrolljára vonatkozó hatáskör hiánya az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének és 32/A. §-ának sérelmét okozza.

Álláspontom szerint az Abtv. hatásköri rendelkezéseinek lehetne olyan kiterjesztő értelmezést adni, amely lehetővé tenné az AB számára a közösségi joggal ütköző magyar jogszabályok érdemi felülvizsgálatát, legalább az utólagos normakontroll során, a nyilvánvaló ütközés esetére korlátozódva. Ehhez azonban arra lenne szükség, hogy az AB (a nemzetközi kötelezettségvállalásokhoz hasonlóan) alkotmányi szintű kötelezettségként értelmezze a közösségi jog végrehajtására vonatkozó, az uniós csatlakozással vállalt kötelezettség teljesítését. Erre alapot adhatna „a belső jog részét képező" EK-Szerződés, s elsősorban annak 10. cikke, vagy az Alkotmány 2/A. §-át tartalommal megtöltő Csatlakozási Szerződés. Ilyen kiterjesztő értelmezés felé azonban a mai napig semmilyen jel nem mutat – épp ellenkezőleg, az AB számos határozatában megerősítette a szóban forgó hatáskör hiányát.

2.3. Az irányelvek átültetésére született jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata

Az előző pontokban arról az esetkörről volt szó, amelyben nem konkrétan valamely közösségi jogi norma magyarországi végrehajtására szolgáló jogszabályok közösségi joggal való összeegyeztethetőségének kérdése merült fel, hanem olyan jogszabályoké, amelyek valamely közösségi jogi normával azonos kérdéskört szabályoznak, s e két szabályozás nincs összhangban egymással. Ezekben az esetekben a magyar jogszabály felülvizsgálatát arra az általános kötelezettségre lehetne alapozni, mely szerint a tagállamok uniós taggá válásukat követően kötelesek a közösségi joggal összhangban álló jogi szabályozást kialakítani, és általában a közösségi jogon alapuló kötelezettségeiket teljesíteni.

Ennél szorosabb köteléket jelent egy-egy magyar jogszabály és közösségi jogi norma között az a kapocs, amely a közösségi norma és konkrétan az abban foglaltak végrehajtására/átültetésére szolgáló magyar jogszabály között áll fenn. Az Alkotmánybíróság előtt olyan jogszabály alkotmányosságát is megkérdőjelezték már, amely konkrétan valamely közösségi irányelv átültetésére vagy egy közösségi rendelet részletkérdéseinek rendezésére született. Ezeknek a jogszabályoknak a kifejezett célja az, hogy a magyar jogrendszerben megvalósítsák az irányelv vagy a közösségi rendelet által tűzött célokat. Belátható, hogy az ilyen magyar jogszabályok és az alapul szolgáló közösségi jogi norma között milyen szoros a kapcsolat: a magyar jogszabály létjogosultságát, célját, értelmét adja a mögötte álló közösségi norma.

2.3.1. Az irányelvnek való megfelelésre vonatkozó vizsgálat elutasítása

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzése alapján az tűnik ki, hogy egy ilyen típusú magyar jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatának lefolytatása során az AB nem vet számot a jogszabály azon sajátosságával, hogy az egy közösségi jogszabály végrehajtására született. Ezekben az ügyekben ugyanúgy jár el, mint bármely „hagyományos" magyar jogszabály alkotmányossági kontrollja során: megvizsgálja, hogy a jogszabály összeegyeztethető-e a magyar Alkotmány rendelkezéseivel, és ha igen, akkor hatályban tartja, ha pedig nem, akkor megsemmisíti. Azt a hatáskört azonban mereven elutasítja, amely alapján egy közösségi jogi norma átültetésének megfelelőségét vizsgálhatná. A magyar Alkotmány tiszteletben tartásáért felelős intézményként nem tartja feladatának a közösségi jogszabályok megfelelő magyarországi végrehajtásának ellenőrzését.

Az 1.1. pontban részletesen tárgyalt *többletkészletezés-ügyben*[951] a köztársasági elnök kezdeményezte a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló törvény előzetes kontrollját arra hivatkozva, hogy az ellentétes az Alkotmány több rendelkezésével. Ezt a törvényt két közösségi rendelet alapján fogadták el, amely rendeletek egyes részletkérdések szabályozását a tagállamokra bízták, tehát mondhatni „irányelvként viselkedtek", mert végrehajtási intézkedést vártak a tagállamoktól céljuk megvalósításához. A köztársasági elnök indítványában nem állította, hogy a törvény ellentétes volna e közösségi rendeletekkel; az indítvány csak a magyar Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségre vonatkozó aggályokat vetett fel. Az Alkotmánybíróságnak – ha a fentebb tárgyalt ítéletekből kiolvasható formalista, a közösségi jogot érintő kérdésektől minél inkább tartózkodó megközelítést vesszük alapul – tulajdonképpen nem kellett volna kitérnie arra, hogy a törvénynek van-e kapcsolódási pontja a közösségi joghoz, hiszen az indítvány ezzel kapcsolatban semmilyen érdemi felvetést nem tartalmazott, sőt, kifejezetten tagadta, hogy az ügynek volna közösségi jogi relevanciája. Mégis, az AB „előkérdésként" megvizsgálta a törvény közösségi jogszabályokkal fennálló kapcsolatát – ám semmilyen jogi konzekvenciát nem kapcsolt hozzá. Megállapította, hogy a törvény nem a közösségi rendeletek közzétételét (lefordítását) jelentette, hanem a rendeletekben megállapított részletkérdéseket szabályozta, a rendeletek végrehajtását szolgálta. Ezért az

[951] 17/2004. (V. 25.) AB határozat (2004)

Alkotmánybíróság megalapozottnak látta azt a kijelentést, miszerint *„az indítványban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek végrehajtására alkalmazott jogi szabályozás alkotmányossága.”*[952] Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a támadott törvény alapjául közösségi jogi normák szolgáltak, ezek azonban nem a klasszikus értelemben vett rendeletként viselkedtek, hanem az irányelvhez hasonlóan: a tagállamok számára írtak elő szabályozási kötelezettséget, a szabályok konkrét tartalmát azonban nem írták elő. Az ítéletből az olvasható ki, hogy az AB nem tekinti feladatának, hogy megállapítsa, összhangban van-e a támadott magyar törvény az alapjául szolgáló (irányelvként viselkedő) közösségi rendelettel. Arra vonatkozóan azonban, hogy ez miért van így, konkrét indokolást nem találunk.

A *lőfegyver-ügyben*[953] nagyon hasonló tartalmú indítvány alapján járt el az Alkotmánybíróság: olyan törvényi rendelkezés alkotmányosságáról kellett döntenie, amely egy irányelv[954] átültetésének céljából[955] előírta, hogy a lőfegyver-kereskedők kötelesek nyilvántartásba venni a lőfegyver vásárlójának, eladójának, megrendelőjének számos adatát, köztük személyes adatokat is. Az indítvány ebben az esetben sem azt állította, hogy a jogszabályi előírás nem felel meg az alapul fekvő irányelvnek; pusztán a személyes adatok védelméhez való jog sérelmét kérte megállapítani. Az Alkotmánybíróság ismét megvizsgálta, hogy a támadott jogszabálynak van-e kapcsolódási pontja a közösségi joghoz, ám ebben az esetben sem járt el másként, mint a „hagyományos” alkotmányossági kontroll során. Megállapította, hogy a támadott törvény egy közösségi irányelven alapul, hozzátéve, hogy az uniós csatlakozástól kezdődően *„az eredeti szerződések rendelkezései és az intézmények által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok az új tagállamok számára kötelezőek és – bizonyos feltételekkel – alkalmazandók ezekben a tagállamokban.”*[956] Visszautalva a *többletkészletezés-ítéletben* tett fentebb idézett megállapításokra, rögzítette, hogy *„a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is az Irányelven alapuló magyar jogszabály*

[952] A határozat indokolásának III.5. pontja.
[953] 744/B/2004. AB határozat (2005)
[954] 91/477/EGK irányelv
[955] Az átültetésre még az uniós csatlakozást megelőzően került sor, így az átültetés alapja a Társulási Megállapodást kihirdető törvény 3. §-a volt, amely kimondja, hogy a magyar jogszabályok megalkotása során az EK jogszabályaira tekintettel kell lenni.
[956] A határozat indokolásának II. pontja.

alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az Irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintette volna."[957]

Ugyanezt az érvelést alkalmazta 695/B/2004. AB határozatban, amely ügyben az egyik indítványozó az autópálya-törvény[958] alkotmányellenességét állította arra hivatkozva, hogy a törvény ellentétes a környezeti hatásvizsgálatról szóló közösségi irányelvvel[959], illetve ellentétes a környezeti információkhoz való hozzáférés jogát garantáló Aarhusi Egyezménnyel, így két okból is összeegyeztethetetlen az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó indítványt mint nem jogosulttól származót utasította vissza. A közösségi irányelvbe ütközéssel megvalósuló alkotmányellenességre vonatkozó indítvány visszautasításakor azonban nem hozta fel azt az érvelést, hogy az irányelvet hatáskörgyakorlása szempontjából nem tekinti nemzetközi jognak. Konkrét jogszabályi rendelkezések megjelölése nélkül, korábbi ítélkezési gyakorlatára utalva[960] jelentette ki, hogy *„nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy az Európai Unió irányelveit a jogalkotó az Európa jognak megfelelően ültette-e át saját jogrendjébe"*[961], így ebben az ügyben is az irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságát vizsgálja az átültetés megfelelőségének kontrollja nélkül.[962]

Érdekes azonban, hogy ezt a megszilárdult ítélkezési gyakorlatot teremtő érvelést az alábbi megállapítás követi: *„Az Alkotmánybíróság azonban megjegyzi, hogy a 2001/42/EK (…) irányelvvel is összefüggésben született az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet. Az irányelv jogharmonizációjával összefüggő, a belső jogban kihirdetett ezen jogszabály vizsgálatára nem érkezett indítvány."*[963] A magam részéről nem tudok magyarázatot találni arra, hogy az Alkotmánybíróság miért érezte szükségesnek ezzel az indítvánnyal összefüggésben jelezni, hogy az irányelv átültetésére született egy külön jogszabály is. Az indítvány elbírálására ennek a ténynek semmilyen következménye nem lett volna, és ha érkezett is volna indítvány ennek a jogszabálynak a vizsgálatára, annak az indítványnak a megítélése sem lett volna a fentitől eltérő. Csak arra gondolhatunk, hogy az Alkotmánybíróság az európai uniós tagságból eredő kötelezettségvállalások ismeretét

[957] A határozat indokolásának II. pontja.
[958] 2003. évi CXXVIII. törvény
[959] Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve
[960] *Többletkészletezés-ítélet; Lőfegyver-ítélet;* 66/2006. (XI. 29.) AB határozat (2006).
[961] A határozat indokolásának III.5.1. pontja.
[962] Ugyanez az érvelés jelenik meg a 9/2007. (III. 7.) AB határozatban (2007) is.
[963] A határozat indokolásának III.5.1. pontja.

kívánta bizonyítani olyan helyzetben, amelyben érdemi következménye ennek a kijelentésnek nincs.

Álláspontom szerint az, hogy az Alkotmánybíróság számot vet a vizsgálandó magyar jogi rendelkezések közösségi jogi kapcsolódási pontjaival, annak a jele, hogy az AB mégsem huny szemet teljes mértékben a Magyarország uniós tagságából eredő megváltozott jogi helyzet fölött. Ebben a kérdésben valamivel nagyobb aktivitást mutat a közösségi jogon alapuló kötelezettségek elismerése felé, mint azokban az esetekben, ahol a támadott jogszabály alapja közvetlenül nem a közösségi jog. A közösségi jogi kötelezettségekkel szembeni lojalitás jelének tűnhet az, hogy az AB egy jogszabály alkotmányossági kontrollja során „előkérdésként" megvizsgálja, hogy az ügynek van-e közösségi jogi relevanciája. Kritikaként fogalmazódhat meg azonban az, hogy az indokolás a továbbiakban nem különbözik egy tisztán magyar jogot érintő alkotmányossági kontrolltól. Az alkotmányossági vizsgálat lefolytatása független attól, hogy megállapítást nyer: a támadott jogszabály közösségi jogi normán alapul. Így az AB valójában érdemi következmények nélkül tér ki a közösségi jogot érintő egyetlen kérdésre.

Ahogyan ez az előző pontban tárgyalt esetkörök kapcsán is megállapítást nyert, az AB a jogszabályok alkotmányossági kontrollja során figyelmen kívül hagyja a mögöttes közösségi jognak való megfelelést. Nincs ez másként az irányelvek átültetésére[964] szolgáló jogi normák esetében sem. Az, hogy egy magyar jogszabály megfelelően ülteti-e át az alapjául szolgáló közösségi irányelvet, nem az alkotmányossági kontroll körébe tartozó kérdés.[965] Az irányelvek átültetésére vonatkozóan az Alkotmányból nem vezethető le alkotmányos kötelezettség, amely megalapozhatná ezt a fajta vizsgálatot az Alkotmánybíróság eljárása során. Ugyanakkor az eljárása tárgyát képező

[964] A *többletkészletezés-ítéletben* tett megállapításokra tekintettel a rendelet/irányelv megkülönböztetés ezen a ponton figyelmen kívül hagyható.

[965] *Trócsányi László* és *Csink Lóránt* felhívják a figyelmet a 766/B/2006. AB határozatra (2007), amelyben az AB korábbi gyakorlatát követve érdemben nem vette figyelembe azt a kérdést, hogy a Ptk. gazdálkodó szervezetek közötti magasabb késedelmi kamatra vonatkozó előírása megfelel-e az alapul szolgáló irányelvnek. A szerzők kimutatják, hogy ebben az ügyben az Alkotmánybíróság lényegében átengedett egy olyan jogszabályt, amely nem megfelelően ültette át az alapul fekvő irányelvet: a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló irányelv magyar fordítása eltért az angol vagy a francia nyelvi változattól: eszerint az irányelv értelmében vállalatnak kell tekinteni minden önálló gazdasági vagy szakmai tevékenységet folytató szervezetet, az angol és a francia szöveg szerint azonban az irányelv értelmében azt a szervezetet kell vállalatnak tekinteni, amely önálló gazdasági vagy szakmai tevékenysége körében lép fel. Tehát eszerint a vállalatokat csak akkor érintené a magasabb késedelmi kamatra vonatkozó előírás, amikor gazdasági tevékenységük során esnek késedelembe – a magyar szöveg szerint viszont mindig. Mivel az AB nem vizsgálta az átültetés megfelelőségét, a szükségesnél szigorúbb rendelkezés maradt benne a Ptk.-ban. Trócsányi–Csink (2008) 67.

jogszabályokkal kapcsolatban rendszeresen hivatkozik arra, ha az adott jogszabály célja kifejezetten közösségi jogszabályok átültetése volt. Természetesen azt nem vizsgálja, hogy valóban az irányelv rendelkezéseit ültetik-e át a jogszabály előírásai, azonban azzal, hogy ezt megjegyzi, mintha adottnak venné, hogy az adott jogszabály megfelel az alapjául szolgáló közösségi irányelv(ek)nek. Mintha az, hogy a vizsgált jogszabály megnevezi az alapjául szolgáló közösségi jogszabályokat, elégséges garanciája volna a megfelelő átültetésnek.

Felhívom a figyelmet arra, hogy a csatlakozáskor az Alkotmánybíróság fenti, szilárdnak tűnő álláspontja még nem volt egyértelmű. A magyar uniós csatlakozás előtt tíz nappal elfogadott egyik határozatában[966] arról kellett állást foglalnia, hogy alkotmányos-e az Európai Parlament tagjainak választásáról törvény[967] abban a részében, amely a szavazásra listás szavazást ír elő. A törvény 51. §-a kifejezetten rögzíti, hogy az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló közösségi irányelvvel[968] és az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976-ban aláírt okmánnyal[969] összeegyeztethető szabályozást tartalmaz. A vonatkozó alkotmányi szabályanyag feltárásakor az Alkotmánybíróság nagy mértékben figyelemmel volt a törvény alapjául szolgáló európai okmányra, olyannyira, hogy szó szerint idézte az okmány két cikkelyét, köztük azt, amely szerint a tagállamok listás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer szerint is lefolytathatják a választást. Az Alkotmánybíróság megállapította: *„Az Okmány a benne foglalt kötelező szabályokon és elveken túl önállóságot ad a tagállamoknak az uniós parlamenti képviselők választási eljárásának nemzeti szabályozására. […] Az Országgyűlés az EPvt.-ben a listás választás mellett döntött. A listaállítás módjáról az Okmány nem rendelkezik, ennek szabályozása a tagállamok hatásköre.”*[970] A vizsgálat eredményeként az AB arra jutott, hogy sem az európai okmány, sem az Alkotmány nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a listás választás szabályaira vonatkozóan, így fel sem merülhet, hogy a törvény alkotmányellenes lehet ebben a tekintetben.

Mint látható, ebben a nagyon korai határozatban, ahol azonban már kvázi uniós tagként kellett megítélnie a támadott törvény alkotmányosságát[971], az AB az Európai

[966] 13/2004. (IV. 20.) AB határozat (2004)
[967] 2003. évi CXIII. törvény.
[968] A Tanács 93/109/EK irányelve.
[969] A Tanács 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozatához mellékelt okmány.
[970] A határozat indokolásának III.1. és 2. pontja.
[971] Az EPvt. 46. §-a előírja, hogy „A 2004. évi európai parlamenti választások előkészítése során úgy kell eljárni, mintha a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagja lenne.”

Parlamenti választások szabályainak megalkotására vonatkozó jogalkotói hatáskör vizsgálata során éppúgy kitért az alkotmányos szabályozás vizsgálatára, mint az európai jogszabályi közegre. Az AB érdemben foglalkozott az európai okmány vonatkozó rendelkezéseivel, és a magyar törvénnyel való összevetés eredményeként azt állapította meg, hogy a kettő nincs ellentmondásban egymással. Indokolásában egyáltalán nem tér ki arra az elvi kérdésre, hogy effajta vizsgálatra lehet-e hatásköre, ami annál is inkább érdekes, mert formálisan Magyarország ekkor még nem volt uniós tagállam. A 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban az AB kulcsszerepet tulajdonított annak a ténynek, hogy az eljárás időpontjában a Magyar Köztársaság nem volt az Európai Közösségek tagja – ebben az ügyben azonban ez az elem nem része az AB indokolásának. Nyilvánvaló, hogy a két eset körülményeit nem lehet összehasonlítani, hiszen a 2004. április 20-án hozott határozat meghozatalára már a magyar uniós tagság létrejöttét követő időszakra tekintettel került sor, mégis érdekesnek tartom az összevetést az Alkotmánybíróság által alkalmazott érvelés hangnemének szembetűnő eltérése miatt. A *Társulási Megállapodás*-ítélet a magyar szuverenitás sérthetetlenségét hangsúlyozva elzárkózott attól a lehetőségtől, hogy egy közösségi jogi aktust a magyar jog részét képezőnek tekintsen – egy jóval később lefolytatott eljárásban azonban egy magyar törvény alkotmányosságának volt (ha nem is döntő, de fontos) eleme a közösségi szabályozásnak való megfelelés.

Véleményem szerint az Európai Parlamenti választásokról szóló törvény alkotmányossági felülvizsgálatában alkalmazott megoldást, amely során az AB lényegében megállapította, hogy a törvény összhangban van a közösségi joggal, arra utaló jelnek lehet tekinteni, hogy az AB álláspontja a csatlakozás időpontjában nem volt tisztázott abban a tekintetben, hogy eljárása során a közösségi jognak milyen szerepet fog tulajdonítani.

2.3.2. A *solymászat-ítélet:* kitérő vagy új irány?

Mintha az imént említett 13/2004. (IV. 20.) AB határozat által megkezdett, de gyorsan elvágott útra lépett volna az Alkotmánybíróság a 485/E/2003. AB határozatban (a továbbiakban: *solymászat-ítélet*). Az eddig idézett határozatokból többé-kevésbé egyértelműnek tűnik az Alkotmánybíróság álláspontja a közösségi joggal való összeegyeztethetőség vizsgálata tekintetében: ez a kérdés nem lehet része az alkotmányossági felülvizsgálatnak. A 2008 végén a „solymászat-ügyben” hozott

határozat azonban ellentmondani látszik ennek a megállapításnak. Az azóta eltelt majd' egy évben viszont az Alkotmánybíróság más határozatban nem alkalmazta ezt az újszerű megközelítést, így jelenleg nem tudható, hogy a határozat irányváltást jelent-e az alkotmánybírósági gyakorlatban, vagy az ítélkezési gyakorlat inkonzisztenciáját jelzi.

A *solymászat-ügy* tényei hasonlítanak az 2.3.1. pontban tárgyalt esetekéhez. Az Alkotmánybíróság egy olyan indítvány alapján járt el, amely a természetvédelemről szóló törvény[972] és egy hozzá kapcsolódó kormányrendelet azon rendelkezéseinek alkotmányosságát vitatta, amelyek a solymásztevékenységhez kapcsolódtak. Az indítványozók kétféle érvelést terjesztettek elő: 1. a jogszabályok az Alkotmány több rendelkezését, nevezetesen a jogbiztonság elvét, a diszkrimináció tilalmát, a tulajdonhoz való jogot sértik; 2. a jogszabályok nemzetközi rendelkezésekbe ütköznek (konkrét nemzetközi jogi normák megjelölése nélkül). Az indítványok központi felvetése az volt, hogy a vadon született és a több generáció óta fogságban élő, solymászatra használt madarak egyedeit nem lehet azonos jogi szabályozás alá vonni. A támadott jogszabályokat az úgynevezett CITES Egyezmény[973] és az abban foglaltak teljesítését célzó közösségi jogszabályok[974] alapján alkották meg, tehát a támadott rendelkezések meghozatalára a nemzetközi jog és a közösség jog is kötelezte Magyarországot.

A határozat indokolása követi az AB korábbi ítélkezési gyakorlatát annyiban, hogy a (konkrétan meg nem jelölt) nemzetközi jogi normákkal való összeegyeztethetetlenségre vonatkozó indítványt visszautasítja azzal, hogy az nem a jogosulttól származik, így az AB-nak nincs hatásköre annak elbírálására. Ugyanakkor első olvasatra szembetűnő, hogy az Alkotmánybíróság többször hangsúlyozza: a támadott jogszabályi rendelkezések alapja a nemzetközi, illetve a közösségi jog, így a rendelkezések meghozatalával Magyarország a nemzetközi és a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségeit teljesíti. Találunk olyan utalást, amely szerint a védett fajok (a konkrét ügyben a solymászatra alkalmazott vadmadarak) védelmének biztosítása a Magyar Állam „közösségi jogból is eredő állami felelőssége" követeli meg.[975]

Nem csak ilyen távoli közösségi jogi utalásokat tartalmaz azonban a határozat. Az AB a határozat első részében megállapítja, hogy a támadott jogszabályok minden tekintetben megfelelnek a magyar Alkotmánynak, azonban nem áll meg itt. Ezt követően megvizsgálja „a vonatkozó európajogi szabályokat és azok joggyakorlatát is".

[972] 1996. évi LIII. törvény
[973] A veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Egyezmény.
[974] 865/2006/EK rendelet
[975] A határozat indokolásának III.2.1. pontja.

Ennek keretében végigveszi az e tárgykört szabályozó közösségi jogi normákat, több ponton tulajdonképpen annak értelmét feszegetve. Kitér a közösségi jogszabályokról adott Európai Bírósági értelmezési gyakorlatra. A vizsgálat konklúziója, hogy a jelenleg hatályos közösségi jogszabályok (tekintettel az EB joggyakorlatára is) célja a fogságban született állatfajok példányaira vonatkozó közösségi szabályozás megalkotása is, így *„megállapítható, hogy az indítványozók állításával ellentétben, a védett madarak kereskedelmének korlátozását illetően a vadon élő és a fogságban született példányok között a közösségi jogalkotó is éppen, hogy minél kevesebb különbséget kíván tenni.”*[976]

A határozat ezen szakaszának figyelmes átolvasása után azt kell megállapítani, hogy az Alkotmánybíróság valójában azt is vizsgálta, hogy a magyar szabályozás (amelyről már megállapította, hogy az Alkotmánnyal nem ellentétes!) megfelel-e az alapul szolgáló közösségi jogszabályoknak, és megállapította, hogy igen. Ugyanis mi e vizsgálat konklúziója? Az, hogy a közösségi jogszabályok minél kevesebb különbséget kívánnak tenni a vadon élő és a fogságban született védett madarak között, ami igazolja a magyar szabályozás jogszerűségét. Hiába mondja ki az AB, hogy erre a megállapításra anélkül jutott, hogy „állást foglalna a hatályos jogszabályok kompatibilitásáról az európajogi szabályokkal” – ennek ellenére azt vesszük észre, hogy az AB megállapította: a magyar szabályozás összhangban van a mögöttes közösségi jogszabály rendelkezéseivel.[977] Nem találunk azonban elvi indokolást arra vonatkozóan, hogy ezt az összeegyeztethetőségi vizsgálatot mi tette indokolttá, illetve hogy milyen hatáskör alapján járt el így az Alkotmánybíróság. Azt is észre kell venni, hogy a közösségi jogi szabályozás áttekintését megelőzően az AB már megállapította, hogy a támadott rendelkezések megfelelnek az Alkotmánynak, ráadásul az indítványok sem hivatkoztak alkotmányellenességre azon az alapon, hogy a támadott szabályozás ütközik a közösségi joggal. Tehát az indítványok elbírálása szempontjából, illetve az AB korábbi gyakorlatára tekintettel a közösségi jog vizsgálatára nem volt szükség.

[976] A határozat indokolásának III.7.1. pontja.

[977] Itt jegyzem meg, hogy a 2009 elején hozott 1067/B/2006. AB határozatban az AB megállapította, hogy az egészségügyi adatok kezeléséről szóló törvény (amely nem volt közvetlen tárgya az alkotmányossági felülvizsgálatnak) egyik rendelkezése „összecseng” a személyes adatok védelméről szóló közösségi irányelv egyik cikkelyével. Véleményem szerint ez a kijelentés (amelynek indokoltsága a határozat adott pontján erősen megkérdőjelezhető) szintén alapot adhat olyan értelmezésre, miszerint az Alkotmánybíróság megítélte egy magyar jogszabály közösségi joggal való összeegyeztethetőségét. Nagy merészség volna azonban a határozat ezen mondatából messzemenő következtetéseket levonni – a *solymászat-ítéletben* foglaltak továbbra is szilárdabb alapot adhatnak az alkotmánybírósági gyakorlat vizsgálatára, mint ez a határozat.

Felmerül a kérdés: mi késztette az Alkotmánybíróságot arra, hogy így járjon el? Elvi indokolást erre vonatkozóan nem találunk. Nincs jele annak, hogy az AB szakítani kívánna korábbi gyakorlatával. Magyarázatként szolgálhat, hogy az ügy előadó alkotmánybírója *Kovács Péter* volt, aki köztudottan elkötelezett a nemzetközi jog és a közösségi jog irányában. Ezt tanúsítja a fentiekben is tárgyalt több párhuzamos indokolása, illetve jogirodalmi munkássága is. A szóban forgó ügyben az alkotmánybírósági álláspont kialakítása során feltehetően az előadó alkotmánybíró, *Kovács Péter* „európai" nézőpontja volt a meghatározó.

2.4. A magyar jog közösségi joggal összhangban történő értelmezése

Az Alkotmánybíróság álláspontja (feltéve, hogy a *solymászat-ítéletet* nem teremt precedenst) megalapozottnak tekinthető abban a tekintetben, hogy az alkotmányossági kontroll kiterjesztése a közösségi jognak való megfelelésre alkotmányosan nem indokolt. Azt a tényt azonban bírálni kell, hogy az Alkotmánybíróság a közösségi jogon alapuló jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatában sem a törvény, sem az Alkotmány értelmezése során nincs tekintettel a mögöttes közösségi joganyagra. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a nemzeti jog közösségi jog fényében, sőt, a III. pilléres uniós jog fényében történő értelmezése minden tagállami bíróság számára kötelező, amely alól nem képeznek kivételt az alkotmánybíróságok sem. Ez tulajdonképpen az uniós tagságból fakadó következmény is. Az EK-Szerződés 10. cikke a tagállamok valamennyi intézménye számára előírja a közösségi jogból eredő kötelezettségek teljesítésének szükségességét, s az Európai Bíróság jogértelmezése szerint az uniós jog (pontosabban a III. pillér joga) tekintetében is hasonló megállapítások tehetők.[978] Az alkotmánybíróságok számára az uniós tagság különösen nagy terhet jelent abból a szempontból, hogy össze kell egyeztetniük hagyományos alkotmányvédő szerepüket az uniós tagságból eredő követelményekkel. A tagállami jog uniós joggal összhangban való értelmezésének eszköze erre kiválóan alkalmas: nem kívánja meg az alkotmánybírósági hatáskörök újraértelmezését, kiterjesztését, felülírását, ugyanakkor az alkotmánybírósági eljárásokban biztosítja az uniós jog hatékony érvényesülését. Álláspontom szerint az uniós joggal összhangban történő

[978] C-105/03, Pupino (2005)

értelmezés eszközét az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2/A. §-a alapján magára nézve irányadónak tekinthetné.[979]

A magyar Alkotmánybíróság a cseh vagy a lengyel alkotmánybírósággal szemben a mai napig nem tért ki egyetlen határozatában sem arra, hogy hogyan viszonyul az összhangban értelmezés követelményéhez. Ez az az elem, amely a fenti határozatokból a leginkább hiányolható: hiába nyer megállapítást ugyanis, hogy egy vizsgált magyar jogszabály alapja egy közösségi norma, ha ennek a ténynek még a magyar jog értelmezése során sem jut szerep.

A fent említett *solymászat-ítélet* azonban nem csak a közösségi jogi szempontú alkotmányossági felülvizsgálat felé mozdulás tekintetében újszerű. Ebben a határozatban az AB az összhangban értelmezés elfogadásának irányába is tett egy biztatónak tűnő lépést, igaz, ezzel kapcsolatban sem lehetünk biztosak a hasonló folytatásban.

Az összhangban értelmezés szempontjából lényeges mozzanat ahhoz az indítványbeli érveléshez kapcsolódik, mely szerint a támadott törvény azáltal, hogy eltérően szabályozza a solymászok és egyéb állattartók kötelezettségeit, diszkriminatív. Az Alkotmánybíróság ezt az érvet azzal igyekezett feloldani, hogy megállapította: a solymászat vadászatnak minősül, ezért az eltérő szabályozás indokolt. A támadott jogszabály nem adta meg egyértelműen a solymászat definícióját, ezért ezen a ponton az Alkotmánybíróság az alapul fekvő irányelvhez fordult. Megállapította, hogy az irányelv vadászati tevékenységként kezeli a solymászatot, ezért a solymászatot a magyar törvény szerint is vadászatnak kell tekinteni. Az Alkotmánybíróság semmilyen elméleti jelzést nem adott arra vonatkozóan, hogy mi történt, azonban megállapítható, hogy a magyar jogszabályt az irányelvvel összhangban értelmezte. Ez a – témánk szempontjából – igen nagy jelentőséggel bíró mozzanat azonban szinte észrevétlenül bújik meg a határozat indokolásában. Nem kísérik olyan kijelentések, mint hogy „a közösségi irányelvet átültető magyar jogszabályt az átültetett irányelvvel összhangban kell értelmezni", vagy hogy „az Alkotmánybíróság Magyarország uniós tagságából eredően köteles a magyar jogszabályokat a közösségi jog fényében értelmezni". Nem találunk jogi érvelést arra vonatkozóan, hogy az irányelv figyelembe vételét mi indokolja az eljárásban, mi alapozza meg az irányelvben foglaltak alkalmazását az AB előtt folyó eljárásban. Az összhangban értelmezés tényét azonban maga az AB sem tagadja, ugyanis amikor

[979] Ezzel egyetért *Blutman László* is: Blutman (2009a.) 302.

kijelenti, hogy a nemzetközi jogi előírásokba ütközés vizsgálatára nem volt hatásköre, hozzáteszi: *„azonban a fentiekben is tanúsítottan figyelembe vette a CITES-egyezményt és a többi instrumentumot a hatályos magyar szabályok értelmezéséhez."*[980] Bár a „többi instrumentum" kifejezés meglehetősen homályos, vélhetően a közösségi jogi jogszabályokra utal, ugyanis a jogszabályok értelmezésében ezek jutottak elsődleges szerephez.

Mindemellett a közösségi joggal összhangban való értelmezés követelménye nem csak a felülvizsgált jogszabályok értelmezése során felmerülő követelmény. Elvileg az Alkotmány értelmezése során is alkalmazandó lenne, legalább azokban az esetekben, amikor az AB közösségi jogi normát végrehajtó magyar jogszabály alkotmányosságáról dönt. Erre vonatkozóan azonban még annyi utalást sem tartalmaznak az AB-határozatok, mint a *solymászat-ítélet* a támadott törvény tekintetében. Ez a kérdés legmarkánsabban a *többletkészletezés-ügyben* merült fel, ahol az AB – mint azt fentebb láttuk – említés szintjén sem tért ki rá.

A II. alfejezet 2. pontjának összegzése

Az Alkotmánybíróság fent elemzett gyakorlata alapján elmondható, hogy az AB álláspontja szerint az Alkotmány csatlakozási klauzulájából, a 2/A. §-ból nem állapítható meg kötelezettség a közösségi jognak megfelelő jogalkotásra. Ha a támadott jogszabály nevesíti, hogy valamely közösségi irányelv átültetésére született, erre rendszerint kitér az AB, de nem minden esetben[981], és ennek sincs igazából érdemi jelentősége. Az Alkotmánybíróság a magyar jog és a közösségi jog ütközését Alkotmány alatti kérdésnek tekinti. Ez ahhoz a megállapításhoz vezet, hogy az Alkotmánybíróság nem veszi figyelembe a magyar jogrendszer megnyílását a közösségi jog előtt: az Alkotmányt továbbra is zárt rendszerként fogja fel, amelybe a közösségi jog nem hatolhat be.

Blutman László és *Chronowski Nóra* szerint akkor lehetne alkotmányossági kérdésként kezelni ezt a problémát, ha az Alkotmánybíróság valamely alkotmányi rendelkezésből levezetné a közösségi jog megfelelő érvényesülésének követelményét:

[980] A határozat indokolásának III.9. pontja.
[981] Például a 673/B/2004. AB határozatban, amelyben az indítvány közösségi jogellenességre nem is utalt, az AB szólt a vizsgált jogszabály közösségi jogi háttérszabályairól. Ellenpéldaként említhető a 1067/B/2006. AB határozat, amelyben egy közösségi irányelvet átültető ESzCsM rendelet alkotmányellenességének megállapítására került sor, anélkül, hogy az AB említést tett volna a mögöttes közösségi jogszabályról.

ennek alapja lehetne önmagában a 2/A. § (1) bekezdése, vagy e cikk 7. § (1) bekezdésével való együttes értelmezése, esetleg a 6. § (4) bekezdésével való együttes olvasat. Ezen cikkek alapján megállapítható lenne, hogy az Alkotmányból, vagy esetleg az Alkotmányból és a Csatlakozási Szerződésből együttesen következik a közösségi jognak való megfelelés követelménye, így a közösségi jogi norma és a magyar jogi norma közötti ellentétet formai alkotmánysértésként lehetne kezelni.[982]

A határozatokban nagyon kevés utalást találunk ezen álláspont magyarázatára. A jogirodalom az alkotmánybírósági gyakorlat mögött húzódó indokként általában az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság közötti hatáskörmegosztást emeli ki.[983] Eszerint a felfogás szerint az Európai Bíróság rendelkezik hatáskörrel a közösségi jog értelmezésére, és ennek megfelelően az Európai Bíróság adhat iránymutatást arra vonatkozóan, hogy egy magyar jogi rendelkezés összeegyeztethető-e a közösségi joggal vagy sem. Az Alkotmánybíróság magyar jogrendszerbeli helyével nem lenne összeegyeztethető egy ilyen új feladat, hiszen az AB hatásköre a magyar Alkotmány érvényesülésének biztosítására terjed ki – amibe a közösségi jog érvényesítése nem tartozik bele. Szeretném azonban hozzátenni, hogy ez a megközelítés *expressis verbis* nem olvasható ki az alkotmánybírósági határozatokból (míg *Kovács Péter* párhuzamos indokolásai egyértelműen ezt a felfogást tükrözik), hiszen az AB indokolása során nem alkalmaz a közösségi joggal összefüggő érvelést. A határozatok hangneme arra utal, hogy az Alkotmánybíróság pusztán elhárítani igyekszik azt a nehéz kötelezettséget, hogy megnyilatkozzon a magyar uniós tagságból eredő alkotmányos következmények tekintetében. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a közösségi joghoz kapcsolódó hatáskörök lehatárolásának nem lehet indoka az Európai Bíróság hatásköreinek tiszteletben tartása – mindenesetre az Alkotmánybíróság kifejezetten nem utal erre.

Azt is észre kell vennünk továbbá, hogy ezt a merevnek tűnő hatáskör-elválasztást a *solymászat-ítélet* némileg felülírja, hiszen ott az AB közösségi irányelvek értelmezését adta, anélkül, hogy felmerült volna az Európai Bírósághoz fordulás kérdése. Igaz, úgy tűnik, erre nem lett volna szükség, mivel a hivatkozott közösségi jogi rendelkezéseket már értelmezte az EB korábban, s erre a határozat ki is tér – hiányolom azonban az arra való utalást, hogy erre a közösségi jog alapján lehetősége van.[984] Ebben az ítéletben az

[982] Blutman-Chronowski (2007) 28.
[983] Várnay-Tatham (2006) 83.; Varju (2009) 297.
[984] Itt az *acte clair*-tanról van szó.

AB saját hatáskörétől elmozdulva tett egy lépést az Európai Bíróság hatáskörei felé, ezzel azonban nem terjeszkedett túl a hatáskör-megosztás általános keretein.

Végezetül azt a kérdést kell még fölvetni, hogy amennyiben a magyar jog és a közösségi jog ütközésének kezelése Alkotmány alatti kérdés, amely így kizárja az Alkotmánybíróság hatáskörét, hogyan biztosítható mégis a közösségi jog és a magyar jog összhangja. Erre a kérdésre magától értetődően két válasz adódik: egyrészt az Európai Bíróság, másrészt a magyar rendes bíróságok útján. Uniós szinten a kötelezettségszegési eljárás irányul az ilyen ütközések megszüntetésére. A mindennapi gyakorlatban azonban ennél is nagyobb jelentősége van a rendes bíróságok szerepének. Mivel a magyar jog közösségi jogellenességét alkotmánybírósági szinten nem lehet feloldani, a magyar rendes bíróságoknak kell az eléjük kerülő konkrét ügyekben biztosítani a közösségi jog alkalmazását, s ezáltal elsőbbséget adni a magyar joggal ütköző közösségi jognak. Ennek során szabadon mérlegelhetik az Európai Bírósághoz fordulás lehetőségét is, amelyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság hatásköre vitatható. A rendes bíróságok szerepére való utalás azonban szintén csak az AB határozatok továbbgondolásának eredménye, ugyanis maga az AB semmilyen utalást nem tesz erre vonatkozóan (kivéve ismét *Kovács Péter* megnyilatkozásait).

3. Az Alkotmánybíróság a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztásról

Az Európai Unió a tagállamok által az Unióra átruházott hatáskörök keretein belül jár el, önmaga számára önállóan nem határozhat meg új hatáskört. A tagállamok általában alkotmányos szinten rendezik, hogy mely hatásköröket adnak át az Európai Uniónak, amely hatáskörökön belül a nemzeti jogalkotó jogalkotási hatásköre vagy megszűnik, vagy csak az Európai Unió jogával összhangban marad fenn. A hatáskör-megosztással kapcsolatban az uniós csatlakozás két kérdéskört vet fel: egyrészt, milyen következményei vannak a nemzeti parlamentek hatásköreire nézve az Uniónak átadott hatáskörök okozta alkotmányos változásoknak; másrészt, hogyan biztosítható, hogy az Európai Unió csak a számára átruházott hatáskörök terjedelmén belül járjon el.

3.1. Az Országgyűlés hatásköreinek megítélése az uniós tagságot követően

Az uniós csatlakozás alapvető alkotmányos változást hozott Magyarország számára abban a tekintetben is, hogy egyes, addig kizárólagosan a magyar Országgyűlést megillető hatáskörök részben vagy egészben az uniós intézményekhez kerültek át. Azokon a területeken, amelyeken az Európai Uniónak van hatásköre, Magyarország vagy egyáltalán nem alkothat jogot, vagy csak az uniós jog céljainak megfelelő jogot alkothat. Maga az Európai Bíróság is rögzítette több ízben, hogy a közösségi jog elsőbbségéből az is következik, hogy a tagállamok nem alkothatnak érvényesen a közösségi joggal ellentétes jogot. Ezen elvárás legismertebb kifejeződése az I. Részben említett *Simmenthal* ítélet, amelyben az Európai Bíróság rögzítette: *„A közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai […] – mivel e rendelkezések és jogi aktusok szerves részét képezik a tagállamok területén alkalmazandó jogrendszernek, és ez utóbbi keretében elsőbbséget élveznek – […] megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását.”*[985]

Az Alkotmánybíróság eddig egyetlen közösségi jogi relevanciájú határozatban sem alapozta érvelését az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörök megosztására, és nem utalt arra, hogy a Magyarország által az uniós csatlakozásig élvezett teljes jogalkotási függetlenség számos területen korlátozások alá került a csatlakozással. Az Alkotmánybíróság viszonyulása ezen a ponton is ellentétes mutat a cseh *Ústavní soud* álláspontjával, ez utóbbi ugyanis a *cukorkvóta-ítéletben*[986] a cseh jogalkotó hatáskörtúllépését állapította meg akkor, amikor a cukorpiaci rendtartásra vonatkozó jogot alkotott, és ezért a vonatkozó törvényt alkotmányellenesnek, méghozzá az Európa-klauzulát (is) sértőnek minősítette.

A magyar Alkotmánybíróságtól meglehetősen távol áll a fenti cseh érvelés. Egyelőre úgy tűnik, nem hajlandó levonni az uniós csatlakozás nyomán a magyar jogalkotási hatáskörök terjedelmét érintő változásokból eredő következtetéseket. Azok a határozatok, ahol erre lehetősége lett volna, nagyrészt az Országos Választási Bizottság (OVB) határozatainak felülvizsgálata során születtek. Az OVB-nek az uniós csatlakozás óta számos olyan népszavazásra vagy népi kezdeményezésre szánt kérdés

[985] C-106/77, Simmenthal (1976) 17. pont.
[986] Részletesen az V. fejezet 2. pontjában.

megengedhetősége tekintetében kellett határozatot hoznia, amely uniós hatáskört érintett; egyes esetekben az OVB határozatában felhozta az uniós joggal ellentétes jogalkotás tilalmát, más esetekben azonban nem. Az Alkotmánybíróság azonban egyetlen esetben sem alapozta érvelését erre a kérdéskörre.

3.1.1. *„…az Alkotmány 2/A. §-ának (1) bekezdése nem zárja ki valamely kérdésnek a napirendre tűzését és megvitatását…”*

A 10/2006. (II. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az OVB azon határozatát semmisítette meg, amellyel az megengedhetetlennek nyilvánította egy országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését. A népi kezdeményezés olyan törvény meghozatalára irányult volna, amely értelmében a magyar élelmiszerkereskedők által kínált termékek legalább felének magyar terméknek kellett volna lennie. Az OVB megtagadta a hitelesítést arra hivatkozva, hogy a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mert sérti az EK-Szerződés 28. cikkét.

A határozat felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság saját korábbi, az uniós csatlakozást megelőzően kialakult esetjogára hivatkozva[987] rögzítette, hogy *„a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg. Az Országgyűlés törvényalkotási joga teljes, minden kérdésre kiterjed. Az Országgyűlés jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy milyen kérdésekben határoz meg törvényi szinten szabályokat.”*[988] Ezek a megállapítások teljes mértékben igazak voltak az uniós csatlakozást megelőzően, azonban a csatlakozást követően részigazságot tartalmaznak. Nem veszik ugyanis figyelembe az uniós tagság következményeit az Országgyűlés hatásköreire vonatkozóan – így a valóságnak megfelelő megállapítás az lett volna az Alkotmánybíróság részéről, hogy „az Országgyűlés törvényalkotási joga teljes azon keretek között, amelyeket az Európai Uniónak átruházott hatáskörök terjedelme lehetővé tesz”. Ezen a ponton nagy szerepe van az Alkotmány Európa-klauzulájában szereplő megfogalmazásnak, amely a korábbi, hatáskörök átadására utaló megfogalmazása helyett az Európai Unió tagállamaival való „közös hatáskörgyakorlásról” beszél. Ha a 2/A. § egyértelművé tenné, hogy Magyarország egyes hatásköreit átadja az Európai Uniónak, az Alkotmánybíróság számára is szűkebb volna a mozgástér a magyar jogalkotó hatásköreinek megítélésében.

[987] 53/2001. (XI. 29.) AB határozat (2001).
[988] A határozat indokolásának III.2. pontja.

A határozat pusztán az Alkotmányra és az AB korábbi ítélkezési gyakorlatára hivatkozik. Az AB ezek alapján azt állapította meg, hogy a népi kezdeményezésre vonatkozóan az Alkotmány nem tartalmaz a tiltott népszavazási tárgykörökhöz hasonló felsorolást, így minden olyan kérdés népi kezdeményezés tárgya lehet, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Ráadásul az eredményes országos népi kezdeményezés nem jelent jogalkotási kötelezettséget az Országgyűlés számára, pusztán annyit eredményez, hogy az Országgyűlésnek napirendre kell tűznie az adott kérdést. Az Alkotmánybíróság szerint *„az Alkotmány 2/A. §-ának (1) bekezdése nem zárja ki valamely kérdésnek a napirendre tűzését és megvitatását abban az esetben sem, ha az adott kérdésben jogszabály megalkotása – az Európai Unióban tagállamként való részvételből származóan, nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése körében – a többi tagállammal közösen vagy az Európai Unió intézményei útján történhet. Az Országgyűlés vitájának eredményére, a döntés tartalmára vonatkozóan a népi kezdeményezés – az Alkotmány 28/D. §-a értelmében – nem von maga után semmilyen kötelezettséget.”*[989] Az Alkotmánybíróság szerint, ebben is igazodva korábbi ítélkezési gyakorlatához, a népi kezdeményezésnek „az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs”. Amennyiben tehát az Alkotmány a népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiben nem írja elő, hogy a közösségi joggal összeegyeztethetetlen kérdés nem lehet népi kezdeményezés tárgya, az Alkotmánybíróság nem fogja elismerni, hogy az uniós tagságból eredően a közhatalom közvetlen gyakorlásának lehetnek korlátai.

A határozat azon határozatok sorába illeszkedik, amelyek érvelése az Alkotmány szövegéhez való szigorú ragaszkodáson, pusztán a magyar jogi kontextuson alapul, mint például a *többletkészletezés-ítélet* – ezen határozatok formálisan következetes érvelést alkalmaznak, hiszen megfelelnek az Alkotmány betűjének, ugyanakkor közösségi jogi szempontból semmiképp sem fogadhatóak el. A nemzeti alkotmányértelmezés sem fogadható el ugyanis akkor, ha figyelmen kívül hagyja a tagállam uniós kötelezettségvállalásait.

[989] A határozat indokolásának III.2. pontja.

3.1.2. *„…az Országgyűlés bármikor dönthet úgy, hogy egy adott tárgykörben törvényt alkot…”*

A 2007 elején hozott 1090/H/2006. AB határozatban az AB a fentihez hasonló, az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörmegosztást figyelmen kívül hagyó érvelést alkalmazott. Az ügy kiindulópontja az volt, hogy az OVB hitelesített egy olyan népszavazási kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ívet, amin a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy gyógyszereket továbbra is csak gyógyszertárban lehessen árusítani?” Az OVB határozata ellen előterjesztett egyik kifogás lényege az volt, hogy a magyar jogrendszerben eleve nincs olyan szabály, amely tiltaná a gyógyszertárakon kívüli gyógyszerárusítást, hiszen a közösségi jog értelmében például a postai úton történő gyógyszerkereskedelem is megengedett. A kifogásoló szerint egyrészt az Országgyűlés nem alkothat törvényt „egy nem létező jogi helyzet fenntartása” érdekében, másrészt a népszavazás a Csatlakozási Szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettséget sértő törvényalkotásra kötelezné az Országgyűlést, ami pedig az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjába ütközne.

Azzal a kifogással kapcsolatban, amely szerint a kérdés hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget érint, az AB visszautalt a *szerencsejáték-ítéletben* tett azon megállapítására, miszerint az uniós alapszerződéseket nem tekinti nemzetközi szerződésnek. Egy évvel később ugyanezen indokolás alapján ítélte meg azt a kifogást is, amely egy népszavazásra bocsátandó kérdést az EK-Szerződés 87. cikkébe ütközőnek állított.[990] Ez az érvelés az ítélkezési gyakorlat következetességére utal[991], így formailag nem kifogásolható. Más kérdés azonban, hogy az Alkotmánybíróság ezzel a hozzáállással elhárítja a közösségi joggal ütköző jogalkotásban játszott szerepért való felelősséget – ahogyan a közösségi jogba ütköző magyar jogi aktusok felülvizsgálatának feladatát teljes egészében a rendes bíróságokra bízza, a közösségi joggal ellentétes jogalkotás felelősségét teljes egészében a jogalkotóra hárítja.

---

[990] 76/2008. (V. 29.) AB határozat (2008). Az ügy az alábbi népszavazási kérdés körül forgott: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a jelen kérdésben tartott népszavazást követő év január 1.-től pénznyerő automatát csak játékkaszinóban lehessen üzemeltetni?” Az OVB hitelesítette a kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, határozatát viszont megtámadták többek között azon az alapon, hogy sérti az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdését, ezért az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja alapján nem engedhető meg.

[991] A fent említett 10/2006. (II. 28.) AB határozat, amelyben ez az érvelés még nem szerepel, a *szerencsejáték-ítéletet* néhány hónappal megelőzően született. Ekkor még, úgy tűnik, az Alkotmánybíróság számára nem volt egyértelmű, hogy hogyan fogja megítélni a közösségi jogot a nemzetközi jogra irányadó eljárásokra hivatkozás esetén.

Az 1090/H/2006. AB határozatban előterjesztett másik kifogás elbírálása során azonban az Alkotmánybíróság olyan megállapításokat tett, amelyek durván ellentmondanak Magyarország uniós tagságból fakadó kötelezettségvállalásainak, és nem elfogadhatóak egy uniós tagállam alkotmánybíróságától. Azzal a kifogással kapcsolatban, hogy az Országgyűlésnek nincs hatásköre egy nem létező jogi helyzet fenntartása tárgyában jogot alkotni, az AB az alábbi megállapításokat tette: *„…önmagában az, hogy valamely tárgyban az adott időpontban nincs törvényi szabályozás, […] nem jelenti azt, hogy a kérdésben nem tartható népszavazás, mivel az Országgyűlés bármikor dönthet úgy, hogy egy adott tárgykörben törvényt alkot. […] A népszavazással elérni kívánt cél, vagyis az, hogy gyógyszert csak gyógyszertárban lehessen vásárolni, az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörébe tartozó kérdés, így abban tartható népszavazás…”*[992] Megdöbbentő ezeket a kijelentéseket olvasni egy 2007 márciusában hozott határozatban: mintha az Alkotmánybíróság szándékosan elfordítaná a fejét a jogi valóságtól, és egy 2004. május 1. előtti, azóta alapjaiban átalakult, anakronisztikus alkotmányos világban hozna ítéletet. Azt állítani, hogy a magyar Országgyűlés 2007-ben bármikor alkothat törvényt bármilyen törvényalkotásra tartozó kérdésben, már-már arra a feltételezésre vezethet, hogy az Alkotmánybíróság nincs tudatában annak, hogy három évvel korábban Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz. A fenti megállapítások ellentmondanak az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának, sértik az EK-Szerződés 10. cikkét, végeredményben az európai integráció alapját, a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztást kérdőjelezik meg. A magyar jog oldaláról nézve pedig sértik a Csatlakozási Szerződésben vállalt kötelezettségeinket és az Alkotmány 2/A. §-ában foglaltakat – mintha az Alkotmánybíróság az ítélet meghozatala során csak a népszavazásra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket vette volna figyelembe, és nem lapozott volna előre az Alkotmányban a 2/A. §-hoz.

A határozatban rejlő közösségi jogi problémát *Kovács Péter* is észlelte, és párhuzamos indokolást fűzött az ítélethez, amelyhez azonban egyetlen alkotmánybíró sem csatlakozott. *Kovács Péter* kifejti, hogy egyetért a határozat rendelkező részével (tehát álláspontja szerint is megengedhető a szóban forgó kérdés népszavazásra bocsátása!), azonban hozzáfűzi, hogy itt felmerül a közösségi jogba ütköző jogalkotás problémája. Álláspontja szerint *„az európajogba ütközésre való hivatkozás esetén azt*

[992] A határozat indokolásának IV.2. pontja.

kell vizsgálni, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó-e a kérdés az EU jogrendszerének az OVB eljárás időpontjában hatályos állapota szerint, különös tekintettel az ún. eredeti jog illetve a levezetett jog kettősségére, utóbbin belül a rendeletek illetve az irányelvek eltérő természetére és az általuk ténylegesen lefedett jogterületekre." Kovács Péter úgy látja tehát, hogy az Alkotmánybíróságnak hasonló esetekben meg kell vizsgálnia, hogy az Európai Unió által gyakorolt hatáskörök terjedelme lefedi-e a szóban forgó jogalkotási hatáskört – ezt azonban az egyes konkrét esetekben külön-külön vizsgálni kell, hiszen a hatáskörök terjedelme változhat. Ha ezt az álláspontot a konkrét ügyben alkalmazta volna az Alkotmánybíróság, azt kellett volna megállapítania, hogy az Országgyűlésnek nincs hatásköre az EK-Szerződés 28. cikkébe ütköző jogi aktus meghozatalára, így a népszavazási kérdést megengedhetetlennek kellett volna nyilvánítani, akár a Csatlakozási Szerződés, akár az Alkotmány 2/A. §-a alapján.[993] A párhuzamos indokolásban kifejtettek gyenge pontja azonban, hogy csak „az európajogba ütközésre való hivatkozás" esetére utal, tehát elvileg amennyiben a kifogásoló nem hivatkozna a közösségi jogba ütköző jogalkotás tilalmára, akkor az AB hivatalból nem térne ki erre a vizsgálatra.

Nem sokkal ezután az Alkotmánybíróság az Európai Unió felé vállalt kötelezettségeket hasonló módon figyelmen kívül hagyó újabb határozatot hozott.[994] Az OVB megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését az alábbi kérdés vonatkozásában: „Egyetért-e Ön azzal, hogy vendéglátó üzletek vendégeinek a sörért ne kelljen fizetniük?" Az OVB teljesen megmagyarázhatatlan módon azzal az indokolással tagadta meg a hitelesítést, hogy a kezdeményezés sérti a Magyarország és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti Társulási Megállapodás 62. cikkét, így hatályos (2007-ben vagyunk!) nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséggel ütközik, és az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontja alapján nem engedhető meg.

Az Alkotmánybíróság a határozat felülvizsgálata során magától értetődően arra hivatkozott, hogy a Társulási Megállapodás (bár formálisan nincs hatályon kívül helyezve) már nem hatályos nemzetközi szerződés. Nem tett említést azonban arról, hogy a Társulási Megállapodáshoz hasonlóan az EK-Szerződés is tiltja a versenytorzító állami támogatásokat, így ha az Országgyűlés a népszavazási kezdeményezés nyomán a

[993] Ezért *Kovács Péternek* valójában nem párhuzamos indokolást, hanem különvéleményt kellett volna a határozathoz fűznie.
[994] 26/2007. (IV. 25.) AB határozat (2007)

kérdésnek megfelelő törvényt alkotna, súlyosan megsértené az EK-Szerződést. Az AB nem utalt arra, hogy az Országgyűlés hatásköre nem terjed ki a közösségi jog alapján tiltott állami támogatások bevezetésére. Épp ellenkezőleg, lényegében ebben a határozatban is megerősítette az Országgyűlés korlátlan törvényalkotási jogát, amikor azzal a nagyon erősen megkérdőjelezhető érvvel utasította el a népszavazási kérdést, hogy az *„a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felel meg, mivel nem határozza meg, hogy – eredményes népszavazás esetén – az Országgyűlést milyen jogalkotási kötelezettség terheli, ugyanis nem jelöli meg, hogy milyen forrásból kellene biztosítani a vendéglátóüzletekben kötelezően ingyenesen felszolgált sör ellenértékét."*[995] *Kiss László* a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban jelezte ugyan, hogy az Országgyűlésnek nincs hatásköre ilyen tartalommal törvényt hozni, azonban csak azon az alapon, hogy a sör árának (ingyenessé tételének) meghatározásához hiányzik az árhatósági jogköre. Ezért álláspontja szerint az AB-nak egyáltalán nem is kellett volna kitérnie a Társulási Megállapodásra való hivatkozás alkalmazhatóságára.[996]

Hasonlóan felvethető lett volna az uniós joggal ellentétes jogalkotás tilalma abban az ügyben, ahol az OVB azon határozatát támadták meg, amely megtagadta az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az alábbi kérdés népszavazásra bocsátása tekintetében: „Egyet ért-e Ön azzal, hogy magyar termőföld állandó jelleggel legalább 10 év óta nem itt lakó külföldi állampolgárnak ne legyen eladható?"[997] Ez a határozat 2009 elején született, amikor a termőföld adásvételére vonatkozóan a 2004-ben csatlakozott tagállamok jogszerűen tarthattak fenn korlátozást előreláthatóan 2011-ig. A derogációt engedélyező Csatlakozási Okmány azonban előírja, hogy a csatlakozás időpontjában fennálló korlátozásokat nem lehet szigorítani, illetve hogy a legalább három éve jogszerűen Magyarországon tartózkodó, mezőgazdasági tevékenységet folytató uniós polgár termőföldszerzését nem lehet korlátozni.[998] Így az Országgyűlés elvileg nem hozhatna olyan jogszabályt, amely 2011-nél későbbi időpontra nézve is fenntartja a korlátozást, illetve az Országgyűlésnek egyáltalán nincs hatásköre három évnél hosszabb magyarországi tartózkodáshoz kötni a termőföldszerzést, ha

[995] Az ítélet indokolásának III.2. pontja.
[996] A párhuzamos indokolás úgy fogalmaz, hogy az AB érdemi vizsgálata „messze értékén felül" kezeli a vizsgált kérdést. *Kiss László* ehelyütt jelezte, hogy az Alkotmánybíróságnak nagyobb hangsúlyt kellene fektetnie a népszavazás intézménye rendeltetésszerű gyakorlásának biztosítására. A párhuzamos indokoláshoz *Lenkovics Barnabás* is csatlakozott.
[997] 877/H/2008. AB határozat (2009).
[998] A Csatlakozási Okmány X. melléklete 3. pont (2) bekezdésében.

mezőgazdasági tevékenységet folytató uniós polgárról van szó. Ugyanakkor ebben az ügyben (a mezőgazdasági tevékenységet nem folytató uniós polgárok vonatkozásában) elfogadható lehet az az érvelés, hogy az Országgyűlésnek a népszavazás időpontjában fennáll a hatásköre a korlátozásra – az uniós tagság iránti elkötelezettség azonban az Országgyűlés fenti tartalmú jogalkotásra vonatkozó hatáskörének korlátozását kívánná meg.

A legfrissebb, hatásköri szempontból is releváns ügy a 770/B/2005. AB határozat, amelyben számos, a mezőgazdasági támogatási rendszer különböző elemeit rendező jogszabály utólagos alkotmányossági kontrollját folytatta le az Alkotmánybíróság. Az ügyben az egyik indítványozó arra hivatkozott, hogy mivel a zöldség-gyümölcs termelői csoportok és termelői szervezetek nemzeti szabályozásáról szóló FVM rendelet[999] ellentétes két közösségi rendelettel, a miniszternek nem volt hatásköre a szóban forgó rendelet elfogadására, így az ellentétes a jogállamiság elvével. Az AB ugyanazon érvekkel utasította el az indítványt, mint a korábbi, közösségi jogba ütközés általi alkotmányellenességre hivatkozókat: azzal, hogy nincs hatásköre a kérdés elbírálására az Abtv. alapján. Az AB elismerte, hogy az indítványozó a közösségi jogellenességet a közösségi hatáskörök sérelmére alapozza, ezt az érvet azonban nem látta különbözőnek egyéb közösségi jogsértésre való hivatkozástól. Tehát az AB azon álláspontja, miszerint elutasítja a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatát, úgy tűnik, annak vizsgálatára is kiterjed, hogy az adott magyar jogszabályt a jogalkotó a számára az uniós tagság által meghatározott hatáskörök terjedelmén belül maradva fogadta-e el.

3.1.3. Az Alkotmánybíróság hatásköri kérdéshez való viszonyulásának következményei

A fenti határozatokból az tűnik ki, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány és a vonatkozó törvények betűjéhez való ragaszkodás mellett nem képes a gyakorlatban megjeleníteni azt az alkotmányos elvet, mely szerint a magyar Országgyűlés hatásköreinek egy részét teljesen vagy részben „a többi tagállammal közösen gyakorolja”. A fenti ügyekben a határozatokat azon az alapon sem lehet indokolni, hogy a jogalkotó mérlegelési jogkörében a szóban forgó tárgykörben akár a közösségi jognak megfelelő jogot is alkothatna, hiszen a fenti népszavazási kérdések olyan jogalkotási kötelezettséget rónának az Országgyűlésre, amely során a közösségi joggal összhangban álló jogi normát nem tudna alkotni. Az Alkotmánybíróság elvi állásfoglalásainak élén

[999] 67/2009. (VI. 9.) FVM rendelet.

az sem enyhít, hogy végül egyetlen megengedett kérdésben sem tartottak ügydöntő népszavazást, így az Országgyűlésnek nem kellett döntést hoznia egy közösségi joggal ütköző kérdésben. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy mi történne (mi fog történni) akkor, ha az Alkotmánybíróságnak „köszönhetően" ügydöntő népszavazásra kerülne egy közösségi joggal összeegyeztethetetlen kérdés, amelyben az Országgyűlés alkotmányosan kötelezve lenne az annak megfelelő jogalkotásra. Ebben az esetben lényegében a magyar Alkotmány és a közösségi jog közötti konfliktus merülne fel, amelyet elvileg a közösségi jog elsőbbsége alapján kellene feloldani, a legoptimálisabb esetben előzetes normakontroll eljárás során. Az azonban, hogy a közösségi joggal ellentétes jogalkotás megakadályozására a jogalkotási folyamat későbbi szakaszaiban, vagy akár a jogalkotás befejeződése után is van lehetőség, nem lehet mentség az Alkotmánybíróság számára. *Kovács Péter* az említett 1090/H/2006. AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában maga is elismerte, hogy *„valóban komoly problémát jelentene az egyértelmű európai jogi kötelezettségekkel szembe menő népszavazás hitelesítése."*

Egy erős „európai" nézőpont szerint az Alkotmánybíróságnak önmagában az EK-Szerződés 10. cikke alapján is kötelessége volna a közösségi joggal összeegyeztethetetlen jogszabály meghozatalára vezethető jogalkotási folyamatnak megálljt parancsolni, hiszen a 10. cikk a tagállamokat arra kötelezi, hogy az EK-Szerződésből és a másodlagos aktusokból eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket, illetve tartózkodjanak az EK-Szerződés célkitűzéseit veszélyeztető intézkedésektől. Az Alkotmánybíróság a maga részéről annyiban vehetné ki részét e kötelezettség teljesítéséből, hogy saját eljárásában nem tenné lehetővé a közösségi hatáskörbe tartozó jogalkotási folyamat elindítását. Az Európai Unió tagállamának alkotmánybíróságaként az AB nem hivatkozhat arra, hogy az Országgyűlés szabadon lefolytathat bármilyen jogalkotási eljárást. Ezzel az állásponttal az AB kivonja magát azon kötelezettség teljesítéséből, amely Magyarország minden állami szervét terheli annyiban, hogy tartózkodniuk kell a közösségi joggal összeegyeztethetetlen eljárástól. Az AB a fent említett határozatok tanúsága szerint az Országgyűlésre hárítja a teljes felelősséget a közösségi jognak megfelelő jogalkotásért, holott saját eljárásában ő maga is felelősséggel tartozik ezért.

Az Alkotmánybíróság többféle módot is találhatna arra, hogy érvényt szerezzen az EK-Szerződés 10. cikkének, illetve számára optimálisabb módon az Alkotmány 2/A. §-ának. Helytálló lehet az az érvelés, miszerint az Alkotmány 28/B. §-a alapján országos

népszavazás és népi kezdeményezés tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, az Országgyűlésnek azonban az uniós csatlakozást követően nincs hatásköre olyan jogszabályt hozni, amely ellentétes a közösségi joggal, illetve egyes tárgykörökben egyáltalán nem alkothat jogot. Más megközelítésben akár az az érvelés is alkalmazható lehet, hogy ha az Alkotmánnyal ütköző népszavazási kérdés nem engedhető meg, akkor az EK-Szerződésbe ütköző kérdés sem lehetne megengedhető. Az Alkotmánybíróság az „európai" nézőponttal leginkább összhangban lévő megoldást úgy találná meg, ha a 2/A. § (1) bekezdésével együtt, tágan értelmezné a 28/C. §-t, és a „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség" kategóriájába besorolná a Csatlakozási Szerződésből eredő, egyébként önálló jogrendnek tekintett közösségi joganyagot.

Feltehetően haszontalan volna azonban a fentihez hasonló valamely megközelítés alkalmazását várni az Alkotmánybíróságtól. Az AB a fent említett 2007-es, gyógyszerkereskedelemhez kapcsolódó határozatában rögzítette is, hogy az OVB határozatai elleni kifogások elbírálása során *„kizárólag azt vizsgálhatja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés megfelel-e az alkotmányi, illetve törvényi feltételeknek, és az OVB eljárása egyébként törvényes volt-e."*[1000] Ezen pedig sem a konkrét ügyben, sem később nem változtatott az a tény, hogy az eljárás tétje uniós hatásköröket érintő, uniós joggal esetlegesen ellentétes jogalkotás lehetővé tétele volt. A magam részéről indokolhatónak tartom, hogy az AB ragaszkodik az Alkotmány és a vonatkozó egyéb jogszabályok rendelkezéseinek betartatásához, azt azonban egy uniós tagállam alkotmánybíróságától nem tudom elfogadni, hogy ezen magyar jogi rendelkezések értelmezése, alkalmazása során teljes mértékben kizárja az uniós hatásköröket érintő tényezőt.

[1000] 1090/H/2006. AB határozat indokolásának IV.2. pontja. Érdemes itt emlékeztetni *Harmathy Attila* párhuzamos indokolására (illetve különvéleményére), amely az Alkotmányos Szerződés megerősítését érintő AB-határozatokhoz kapcsolódik, és amely az uniós alapszerződésekkel kapcsolatban jelzi az AB számára: *„Az Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése rendelkezik arról, hogy melyek azok a kérdések, amelyekről nem lehet népszavazást tartani. A népszavazás megengedhetőségének vizsgálata azonban nem korlátozódhat az Alkotmánynak erre a szabályára."* Az 56/2004. (XII. 14.) AB határozathoz és az 57/2004. (XII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás, illetve az 58/2004. (XII. 14.) AB határozathoz fűzött különvélemény 2. pontja. Ugyanakkor nem az uniós joghoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság is rögzítette, hogy *„az Alkotmányból – a* [28/C. § (5) bekezdésben] *taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül – a népszavazásnak más korlátai is levezethetők."* 25/1999. (VII. 7.) AB határozat indokolásának V.4. pontja.

3.2. Az Európai Unió hatáskörgyakorlásának alkotmánybírósági megítélése: az **ultra vires-***problematika*

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára a kezdetektől a legnagyobb hatást gyakorló *Bundesverfassungsgericht* ítélkezési gyakorlatában a *Maastricht* ítélettel megjelent az *ultra vires* közösségi jogi aktusokhoz kapcsolódó alkotmányjogi fenntartás.[1001] A *Bundesverfassungsgericht* elvi szinten fenntartja hatáskörét arra, hogy az uniós jogi aktusokat az EU-ra történő hatáskör-átruházás kereteinek túllépése tekintetében felülvizsgálja, élve az őt saját megítélése szerint megillető *Kompetenz-Kompetenz* jogával. A *Bundesverfassungsgericht*, abban az elvileg ki nem zárható esetben, ha megállapítást nyer az Unió általi hatáskörtúllépés, a vizsgált uniós aktus Németország területén való alkalmazhatatlanságát kívánja megállapítani. A mai napig nem volt példa arra, hogy a *Bundesverfassungsgericht* a gyakorlatban eljárt volna e hatáskör alapján, és megállapította volna egy uniós jogi aktus *ultra vires* jellegét és ebből fakadó alkalmazhatatlanságát, mindemellett az uniós jog–nemzeti jog viszony megítélésének egyik alapvető elvi kérdéséről van szó.

Mivel az AB hagyományosan nagy figyelemmel van a *Bundesverfassungsgericht* ítélkezési gyakorlatára, indokolt megvizsgálni, hogy eddigi gyakorlatából kiolvasható-e valamilyen viszonyulás az *ultra vires*-problematikához. A cseh *Ústavní soud* már utalt erre a problémára a *cukorkvóta-ítéletben,* amikor elvi éllel rögzítette: az Európai Unió hatáskör-gyakorlása nem sértheti a demokratikus jogállamiság elveit, mert ha ez bekövetkezik, a cseh uniós tagság alkotmányellenessé válik, és a cseh állami szervek vissza fogják venni az Európai Unióra átruházott hatáskörök gyakorlását. Ez végeredményben azt jelenti, hogy a demokratikus jogállamiságot sértő uniós jogi aktusok nem nyernek alkalmazást Csehországban. Az *Ústavní soud* az ítéletben arra is kitért, hogy a demokratikus jogállamiság sérelmének bekövetkezését adott esetben ő maga fogja megítélni.

A 2008 végén hozott 61/B/2005. AB határozatban az Alkotmánybíróság azt az eljárást vizsgálta felül alkotmányossági szempontból, amely értelmében a magyar bíróságok az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményező

[1001] Lásd a IV. fejezet 1. pontjában.

határozatot kötelesek az igazságügyért felelős miniszternek megküldeni[1002]. Az indítványozó több alkotmányossági aggályt vetett fel, amelyek közül az egyik az volt, hogy az eljárás összeegyeztethetetlen a közösségi joggal (feltehetően az EK-Szerződés 234. cikkével), ezért sérti az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését.

Az indítvány a bevett ítélkezési gyakorlat szerint egyértelműen elutasítható lett volna arra hivatkozással, hogy az AB a közösségi jogot hatásköreinek gyakorlása szempontjából nem tekinti nemzetközi jognak. A határozat azonban, jóllehet ezt a tételt is rögzíti, nem áll meg itt az indokolásban. Az AB, bár szűkszavúan, de kitér a 2/A. § értelmezésére is. Eszerint a 2/A. § Alkotmányba való beiktatásának célja az volt, hogy megteremtse a Magyar Köztársaság Európai Unióban való részvétele feltételeit és kereteit[1003], azonban a cikk által a közös hatáskörgyakorlásra irányuló nemzetközi szerződés megkötésére vonatkozó felhatalmazásnak van két korlátja: 1. a közös hatáskörgyakorlásra az EU alapszerződéseiből fakadó jogok és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor; 2. csak egyes, Alkotmányból eredő konkrét hatáskörök közös gyakorlására ad lehetőséget. Megjegyzem, a 2/A. § értelmezésére a konkrét ügyben nem lett volna szükség, hiszen az indítványban nem volt semmi újszerű (közösségi jogellenesség miatt a 2/A. § sérelmét állította), így az AB-nak elég lett volna visszautalni korábbi ítéleteire. Ugyan ezt is megtette, de feltehetően enyhíteni próbált a közösségi jogi kérdéseket érintő indítványokkal kapcsolatos szűkszavú, tartózkodó magatartásán.

A magam részéről örvendetesnek tartom, hogy az AB érdemi megállapításokat tett a 2/A. § értelmezésére vonatkozóan, hiszen ezzel régóta adós volt. Ugyanakkor észre kell vennünk, hogy a fenti értelmezés szó szerint megegyezik a 2/A. §-t beiktató alkotmánymódosító törvény indokolásában foglaltakkal[1004], ezért joggal merül fel az a kérdés, hogy az AB miért nem tett további lépéseket a fenti korlátokból eredő következmények levonása felé. Meglátásom szerint azzal, hogy az AB saját határozatának részévé tette a törvény indokolásában szereplő, és a 2/A. §-ból meglehetős egyértelműséggel kiolvasható korlátokra vonatkozó értelmezést, nyitni kívánt egy újabb, az uniós tagsághoz kapcsolódó alkotmányossági probléma felé: az *ultra vires* uniós aktusok kérdésének kezelése felé. Azzal, hogy az AB rögzítette, a 2/A.

[1002] Konkrétan a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a Közbeszerzési Döntőbizottságra vonatkozóan) ezen eljárást előíró rendelkezései voltak az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyai.
[1003] Ezt már a *szerencsejáték-ítélet* is tartalmazta.
[1004] Indoklás (2003) 167-168.

§ nem ad felhatalmazást olyan hatáskörök közös gyakorlására (Európai Unió általi gyakorlására), amelyek túlterjednek az Európai Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértéken, azt állapította meg, hogy egy ilyen hatáskör gyakorlása az Unió részéről ellentétes volna az Alkotmány 2/A. §-ával, tehát alkotmányellenesnek minősülne. Az AB odáig nem megy el, hogy megállapítsa, milyen következménye lenne egy *ultra vires* uniós jogi aktus megjelenésének a magyar jogrendben – de tekintettel arra, hogy a 2/A. §-ra vonatkozó fenti értelmezés megfogalmazására is öt évvel az uniós csatlakozást követően került sor, ezt a lépést ezen a ponton nem is várnánk tőle.

Abból kiindulva, hogy az AB mindig is nagyfokú figyelemmel volt a német *Bundesverfassungsgericht* ítélkezési gyakorlatára, és adott esetben merített is abból, nem minden alap nélküli az a feltételezés, hogy az *ultra vires* közösségi aktusokat az AB alkalmazhatatlannak ítélné Magyarország területén. Ehhez azonban az kellene, hogy valamilyen eljárásban elé kerüljön az adott uniós aktus. Az AB nem vizsgálja az uniós jogi aktusok érvényességét és nem értelmezi azokat[1005]. Feltételezhetjük viszont, hogy az AB biztosítani akarja az Alkotmány 2/A. §-a sértetlenségét, hiszen egész eddigi működését áthatotta az a szándék, hogy az Alkotmányt mindenek felett érvényesítse. Így jogos lehet az a feltételezés is, hogy az AB előtt sikerrel lehetne hivatkozni a 2/A. § sérelmére egy olyan uniós jogi aktus tekintetében, amely az uniós hatáskörök túllépésével született. Egy ilyen aktus alkotmányellenes, és mint ilyen, alkalmazhatatlan lenne Magyarországon. Ez az AB által egy addig nem létező hatáskör gyakorlását eredményezné, amely hatáskör nélkül azonban az alkotmányosság védelme (a 2/A. § érvényesülése) nem biztosítható.

Ugyanakkor az európai alkotmányjog egyik alapvető kérdése, hogy ki dönt az Európai Unió általi hatásköri túllépésről? Az Európai Bíróság vagy a nemzeti alkotmánybíróságok? Az „európai" nézőpont szerint kétségtelenül az Európai Bíróság, a „tagállami" nézőpont szerint azonban az Alkotmánybíróság tenné ezt meg, anélkül, hogy az Európai Bíróság véleményét erről kikérné. Különösen akkor megalapozott az Alkotmánybíróság eljárása, amikor a mérlegelést nem engedő közösségi jogot végrehajtó magyar jogszabály felülvizsgálata során tekint a hatásköri kérdésre. A hatásköri probléma kezelését az tenné teljessé, ha az Alkotmánybíróság az uniós aktus

[1005] *Lőfegyver-ítélet; többletkészletezés-ítélet; solymászat-ítélet.*

ultra vires jellegének megállapítását követően felhívná a magyar Kormányt, hogy kezdeményezze az aktus megsemmisítését az Európai Bíróság előtt.[1006]

Felvethető ugyanakkor, hogy az EU aktusai nem jogszabályok, így az AB semmilyen esetben sem teheti azokat felülvizsgálat tárgyává. Ha azonban az AB ezt az érvelést alkalmazza, akkor nem biztosítja egy alkotmányos rendelkezés, a 2/A. § érvényesülését, hiszen nem mondja ki egy olyan uniós jogi aktus alkalmazhatatlanságát, amely a 2/A. § alapján átadott hatáskörök megsértésével született. Ebben az esetben az a megoldás adódik, hogy a rendes bíróságoknak kell érvényt szerezniük a 2/A. §-nak. Ennek során előzetes döntést kell kérniük az Európai Bíróságtól, hiszen ők maguk nem dönthetnek az uniós jogszabályok érvényességéről. Ez az út teljes mértékben járhatónak tűnik, amely értelemszerűen az AB vonatkozó hatáskörének megállapítása esetén is működik.

A 61/B/2005. AB határozat indokolása az *ultra vires*-problematika hasonló mélységeit meg sem közelíti: az itt vázolt megoldási lehetőségekhez a határozatban csírájában megjelenő alkotmányértelmezés továbbgondolásával juthatunk el. Az Alkotmánybíróság nem foglalt még állást abban a kérdésben, hogy milyen megítélés alá esnek azok az uniós jogi aktusok, amelyek esetlegesen túlterjeszkednek az Európai Uniónak az Alkotmány 2/A. §-ával összhangban átadott hatáskörök terjedelmén. Tekintettel arra, hogy az AB ítélkezési gyakorlata gyakran merít a *Bundesverfassungsgericht* gyakorlatából, feltételezhető, hogy a jövőben az AB elérkezik ennek a kérdésnek a tisztázásáig is, melynek során az *ultra vires* uniós aktusok alkalmazhatatlanságáról fog dönteni. Más megközelítésben, némileg eltávolodva a hatásköri kérdéstől, és az alapjogi kérdéshez közelítve, az *Ústavní soud* megoldása is követhető megoldásnak tűnik: ha az Alkotmánybíróság körülhatárolná a magyar Alkotmány érinthetetlen kemény magját, az ezt lerontó uniós aktusok alkalmazhatatlanságának kimondásáig is eljuthat.

Erre vonatkozóan alapot találhatunk az uniós csatlakozást megelőzően hozott határozatokban is. A 4/1997. (I. 22.) AB határozatban az AB megállapította, hogy a nemzetközi szerződések előzetes és utólagos alkotmányossági kontrollja során vizsgálhatja a szerződéskötési jogosultság meglétét, amelynek hiánya vagy túllépése esetén az adott nemzetközi szerződés alkotmányellenességét állapítja meg. Ennek értelmében az Alkotmány alapvető elveit, elsősorban a demokratikus jogállamiság és a

[1006] Blutman-Chronowski (2007) 20.

népszuverenitás elveit esetlegesen sértő alapszerződés-módosítás esetében az Alkotmánybíróság által megállapítható lehet az, hogy az Országgyűlésnek nincs hatásköre ilyen tartalmú szerződés megkötésére. Ezt az elvi lehetőséget még inkább megerősíti a *Társulási Megállapodás-ítélet,* amelynek egyik üzenete az volt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a hatáskörök átadására vonatkozó alkotmányos korlátok ellenőrzése. Ott megállapította az AB, hogy demokratikus felhatalmazás hiányában az Európai Közösség jogi aktusai nem nyerhetnek alkalmazást Magyarországon. Ez az álláspont a csatlakozás után is alkalmazható lehet[1007]: elvileg a demokratikus legitimációval nem rendelkező uniós aktusok alkalmazhatatlanságát a csatlakozás után is vizsgálhatná az AB. Ezzel a *Bundesverfassungsgericht Maastricht* ítélete által megkezdett úton indulna el.

4. Az Európai Bíróság szerepe a határozatok tükrében

Az itt elemzett határozatok kapcsán igyekeztem érzékeltetni, hogy az Alkotmánybíróság saját hatáskörének kizárásán túl nem tért ki arra a kérdésre, hogy a közösségi jog és a magyar jog összeegyeztethetőségének megítélésére kit tekint jogosultnak. A közösségi jogrendből nyilvánvalóan az adódik, hogy ez a feladat a konkrét esetekben a rendes bíróságokra kell, hogy háruljon[1008]; azokban az esetekben azonban, amikor az összeegyeztethetőség kérdése egyértelműen nem ítélhető meg, az Európai Bíróságé a végső döntési jogosultság. A csatlakozás óta eltelt idő távlatából azt mondhatjuk, az Alkotmánybíróság az első években tartózkodott attól, hogy említést tegyen az Európai Bíróság magyar jogalkalmazást is érintő hatásköréről. Az AB ezekben a határozatokban nem tekintett túl a magyar Alkotmány és a magyar jogszabályok betűjén; nem vont le több következtetést Magyarország uniós tagságából, mint amennyi feltétlenül szükséges volt. Az utóbbi két évben azonban enyhülni látszik ez a tartózkodás, ami bizonyos fokú nyitást feltételez az európai szintű bírósági együttműködés irányába.

[1007] Ezt az összefüggést felveti *Sadurski* is: Sadurski (2008) 17.
[1008] Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozom a következő fejezetben.

4.1. Az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság hatásköreinek elválasztása

Az első ítélet, amelyben az Alkotmánybíróság érdemben foglalkozott az Európai Bíróság magyar jogalkalmazást érintő szerepével, az 1. pontban már említett 61/B/2005. AB határozat volt. Az indítványozó az EK-Szerződés 234. cikkébe ütközés miatt az Alkotmány 2/A. §-ába ütközőnek állította az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó magyar szabályozás egyik elemét.

Az AB eljárása annyiban előre kiszámítható volt, hogy a közösségi jogba ütközésből eredő alkotmányellenesség megállapítását az addig alkalmazott érvelésnek megfelelően hatáskör hiánya miatt elutasította – azonban nem csak arra hivatkozott, hogy (a *szerencsejáték-ítéletben* foglaltak alapján) hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül nemzetközi jognak, hanem arra is, hogy a vizsgálat lefolytatására az Abtv. nem ad számára hatáskört.[1009] Ugyanakkor az AB nem állt meg annál a pontnál, hogy rögzítette, a magyar jogi környezetben számára nincs lehetőség a közösségi jognak való megfelelés vizsgálatára. Mindehhez hozzátette: *„E kérdés eldöntése* [ti. hogy a támadott jogszabály közösségi jogba ütközik-e] *a közösségi jog szabályai alapján az Európai Közösség szervei, végső soron az Európai Bíróság hatásköre."*[1010] Nyilvánvaló, hogy az AB az Európai Bizottság által kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárásra[1011], illetve az előzetes döntéshozatali eljárásra is céloz. Azzal, hogy az AB elismeri, „a közösségi jog szabályai alapján" dől el, hogy mely intézmény dönt a magyar jogszabályok közösségi jognak való megfeleléséről (és így alkalmazhatóságáról), eddig nem tapasztalt nyitottsággal közelít a magyar uniós tagság egy alapvető alkotmányos következményéhez. Az Európai Bíróságra való utalással az AB lényegében elismeri egy magasabb bírói fórum jelenlétét a közös jogi térben, amely rendelkezik az általa nem birtokolt hatáskörrel. A magam részéről kissé hiányolom az utalást a rendes bíróságok szerepére a közösségi jog és a magyar jog összeegyeztethetőségének vizsgálatában, de az Európai Bíróság hatáskörére való utalásba akár bele is érthetjük a bíróságok szerepét is.

[1009] Mint fentebb kiderült, ez utóbbi érvelést korábban azon indítványokkal kapcsolatban alkalmazta csak, amelyek egy irányelvet átültető jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kérték. A szóban forgó esetben azonban nem erről volt szó.
[1010] Ugyanezt az érvelést tartalmazza a 281/B/2007. AB végzés (2009) és a 770/B/2005. AB határozat (2009) is.
[1011] Illetve akár a más tagállam által kezdeményezett ilyen eljárásra.

A szóban forgó eljárásban az AB azt is megállapította, hogy a közösségi jog (az EK-Szerződés 234. cikke és a kapcsolódó Európai Bírósági joggyakorlat értelmében) alapvetően szabadságot enged a tagállamoknak az előzetes döntéshozatali eljárás szabályozására, egyetlen kivételtől eltekintve: a tagállami szabályozás nem zárhatja el a bíróságokat az előzetes döntéskérés lehetőségétől[1012]. Lényegében tehát az AB arra jutott, hogy a közösségi joggal nem ellentétes a támadott jogszabályok által előírt eljárás. Véleményem szerint az alkotmányossági kontrollra irányuló indítványok elbírálásához ez a vizsgálat nem lett volna szükséges – így ez a megállapítás is a közösségi jog felé történő nyitás jeleként értékelhető.

Korábbi határozatokban is felfedezhető azonban közvetve az Európai Bíróság hatásköreinek elismerésére való utalás. Amikor az Alkotmánybíróság a közösségi irányelven alapuló, a lőfegyver-kereskedők számára a vevők és eladók személyes adatainak rögzítését előíró jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata során kijelentette, hogy *„a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is* [csakúgy, mint a *többletkészletezés-ügyben*] *az Irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az Irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét érintette volna,"*[1013] lényegében azt ismerte el, hogy nincs hatásköre a közösségi irányelv értelmezésére és érvényességéről való döntésre, mert ez az Európai Bíróság jogkörébe tartozó kérdés. Kifejezetten erre vonatkozó megállapítást azonban nem találunk a határozatban – mintha az AB nem akarná nevén nevezni azt az intézményt, amelynek szerepe lehet a vizsgált magyar jogszabály megengedhetőségének vizsgálatában.

A fentebb elemzett *EUIN-ítélet* szintén tartalmaz az Európai Bíróság jogértelmező tevékenységére való utalást. Az AB megállapította, hogy az Európai Bíróság eljárási szabályzata a III. pillérhez kapcsolódó előzetes döntéshozatali eljárás esetében sürgősségi eljárást írhat elő. Ezen tény által az AB biztosítottnak látta azt, hogy az európai elfogatóparancs mindenkori címzettje, a Fővárosi Bíróság ésszerű időn belül autentikus értelmezést kaphasson az elfogatóparancs mögöttes európai normáját – azaz a kerethatározatot – illetően az Európai Bíróságtól. Az AB szerint ez a lehetőség a megkereső tagállam és Magyarország igazságszolgáltatási szervei közötti vitás esetek megoldásának is megfelelő eszköze, ami *„további biztosítékot jelent arra, hogy egy*

[1012] Az AB a C-166/73. ítéletre hivatkozik.
[1013] A 744/B/2004. AB határozat (2005) indokolásának II. pontja. Ugyanígy a 9/2007. (III. 7.) AB határozat (2007); 695/B/2004. AB határozat (2007).

megkereső és egy végrehajtó állam mindig ugyanabban az egységes európai jogi értelemben értelmezze a mögöttes normát."[1014] Az AB tehát ismét tanújelét adta annak, hogy elfogadja az Európai Bíróság kizárólagos értelmezési hatáskörét a közösségi jog tekintetében, sőt, ebben az esetben a III. pilléres uniós jog tekintetében is, elismerve az uniós jog egységes értelmezésének jelentőségét. Emellett az AB lényegében a magyar bíróságokra is utal, hiszen rögzíti, hogy a vitás ügyekben az Európai Bíróság értelmezését el kell fogadniuk.

Mindez az AB és az EB közötti hatáskörmegosztáson alapul, amely a korábbi határozatokba legfeljebb beleérthető volt, az újabb határozatokban azonban *expressis verbis* megjelenik. E hatáskörmegosztás elfogadása az EB felsőbírósági pozíciójának elfogadását feltételezi. Véleményem szerint az említett határozatokban az Európai Bíróságra való utalások, a korábbiaktól eltérő, a közösségi jog előírásaira tekintettel lévő érvelések megjelenése nagy mértékben köszönhető az ügyek előadó bíráinak, *Bragyova Andrásnak*[1015]*, Kovács Péternek*[1016] és *Trócsányi Lászlónak*[1017]. Mindhárom alkotmánybíró tudományos munkásságában szerepet játszik a közösségi jog és a magyar jog összefüggéseinek vizsgálata, mindketten több ízben is megnyilatkoztak Magyarország uniós tagságának alkotmányos következményeiről, vizsgálták a közösségi jogrend működését és az Európai Bíróság ebben vállalt szerepét.[1018] Úgy tűnik, az AB ítélkezési gyakorlatában kezd markánsabban megjelenni az Európa-jog iránt elkötelezett tagok véleménye, szemben a korábbi, csak párhuzamos véleményeket engedő gyakorlattal.

4.2. Kérhet-e az Alkotmánybíróság előzetes döntést?

Több határozattal kapcsolatban jeleztem, hogy az ügyben felvethető lett volna az előzetes döntéskérés kötelezettsége az Alkotmánybíróság részéről (a legmarkánsabban a *többletkészletezés-ügyben*). Felmerül azonban a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak egyáltalán lenne-e erre lehetősége az EK-Szerződés 234. cikke alapján. A cikk ugyanis a tagállamok bíróságai számára fogalmazza meg az előzetes döntéskérés lehetőségét,

[1014] A határozat indokolásának X. pontja.
[1015] A 61/B/2005. AB határozat előadó bírája.
[1016] A 32/2008. (III. 12.) AB határozat előadó bírája.
[1017] A 61/B/2005. AB határozat szóban forgó megállapításait megismétlő 281/B/2007. AB határozat és a 770/B/2005. AB határozat előadó bírája.
[1018] Lásd például Bragyova (2004); Kovács (2007); Kovács (2008); Kovács (2008a.); Trócsányi (2008); Trócsányi–Csink (2008).

illetve kötelezettségét. Az kijelenthető, hogy ha az AB-t bíróságnak tekintjük a cikk értelmében[1019], akkor olyan bíróságnak kell tekintenünk, amely határozata ellen nincs jogorvoslat, tehát elvileg minden, a közösségi jog értelmezésével kapcsolatos kérdésben köteles lenne az EB-hez fordulni[1020] – kivéve, ha a *CILFIT* ítéletben[1021] megfogalmazott feltételek teljesülnek.[1022] A II. Részben már jeleztem, hogy vannak olyan tagállami alkotmánybíróságok, amelyek magukat az EK-Szerződés 234. cikke szerinti bíróságnak aposztrofálva hajlandóak előzetes döntést kérni az Európai Bíróságtól. Hosszú évek óta él ezzel a lehetőséggel a belga *Grondwettelijk Hof,* az osztrák alkotmánybíróság, illetve a 2004-ben csatlakozott tagállamok közül a litván alkotmánybíróság is. Újabban (igaz, csak az állam és a régiók hatásköri vitáiban) a *Corte costituzionale* is odafordul az Európai Bírósághoz. A *Bundesverfassungsgericht* elvi lehetőségként elismeri az előzetes döntéskérésre való jogosultságát[1023], a gyakorlatban azonban nem él vele.

A jogirodalom álláspontja megoszlik abban a tekintetben, hogy odafordulhat-e az Alkotmánybíróság az Európai Bírósághoz előzetes döntésért. Elfogadott az az álláspont is, mely szerint az Alkotmánybíróságot nem lehet az EK-Szerződés 234. cikke szerinti bíróságnak tekinteni, és az is, hogy – még ha nem is felel meg a bíróság klasszikus fogalmának – adott számára az előzetes döntéskérés lehetősége. Az ellenérvek közül magától adódnak azok a felvetések, miszerint az Alkotmánybíróság nem kontradiktórius eljárásban jár el, nincsenek felek az eljárásban, nincs eldöntendő jogvita.[1024] Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság jelenlegi elnöke, *Paczolay Péter* korábban azon álláspontjának adott hangot, miszerint *„az Alkotmánybíróságnak, ha a közösségi jogi norma értelmezésének kérdésében kételye támad, kötelessége előzetes döntésért az Európai Közösségek Bíróságához fordulnia."*[1025]

Azzal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság bíróságnak tekinthető-e, érdemes idézni *Sólyom László* fejtegetését, amely ugyan távolról sem az előzetes döntéshozatali

---

[1019] *Chronowski Nóra* szerint abból, hogy az Európai Bíróság a *Simmenthal* ítéletben az alkotmánybírósági normakontrollt a jogszabály jogalkotó általi megsemmisítésével azonos tekintet alá vonta, az olvasható ki, hogy az EB az alkotmánybíróságokat a jogalkotó hatalom megnyilvánulásának fogja fel, így normakontroll gyakorlásakor nem tekinti őket bíróságnak. Chronowski (2005) 101-102.
[1020] Osztovits (2008a.) 1474.
[1021] C-283/81, CILFIT (1982)
[1022] Ezekről részletesen lásd Osztovits (2004); Várnay (2005).
[1023] A *„Solange I"* ítélet óta.
[1024] Ez az a tényező, amely miatt az alkotmánybíróságok általában nem felelnek meg a „bíróság" közösségi jogi definíciójának. Az Európai Bíróság szerint ugyanis azon szerv tekinthető bíróságnak az EK-Szerződés 234. cikke szempontjából, amelyet 1. jog hozott létre; 2. állandó jellegű; 3. eljárása kontradiktórius; 4. döntése kötelező; 5. független; 6. jogot alkalmaz. C-54/96, Dorsch Consult (1997)
[1025] Paczolay (2003) 679.

eljárás szempontjából történő önmeghatározás problematikájához kapcsolódik, mégis adalék a címben szereplő kérdés megválaszolásához. Ahogyan arról a VII. fejezetben volt szó, az Alkotmánybíróság kezdeti működését áthatotta az a kérdés, hogy működését elsősorban az absztrakt alkotmányos rend védelme vagy az egyéni alapjogsérelmek orvoslása határozza-e meg, más szóval, az AB „bíróságként" vagy „szakértő alkotmányvédő hatóságként" kíván-e működni. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság az absztrakt normakontroll hatáskört állította alkotmányvédő funkciója középpontjába – így a fenti dilemma az AB bíróságként való meghatározása ellenében dőlt el. Az ítélkezési gyakorlat alapján az mondható el, hogy az AB által leggyakrabban lefolytatott utólagos absztrakt normakontroll eljárásban az AB függetleníti magát az indítványtól: az indítványon túli kérdésekre is kitér, az eljárást az indítvány visszavonása esetén is folytatja, a szakszerűtlen és értelmezhetetlen indítványokat is igyekszik elbírálni – a „per ura" az Alkotmánybíróság. Az indítványhoz kötöttség elvének elvetését alátámasztja, hogy az absztrakt normakontroll során az AB nem konkrét eset és nem kontradiktórius per tényállása alapján jár el.[1026] Nyilvánvalóan ez a leírás az AB kezdeti létszakát jellemző aktivizmus időszakára igaz, és egyetlen eljárást ragad ki az AB hatáskörei közül, ez az eljárás azonban a legtipikusabb, amely ma is alapvetően meghatározza az AB működését – így ma is irányadó az a megállapítás, hogy az AB „absztrakt arcélű" alkotmánybíróság, ami kizárja azt, hogy az EK-Szerződés 234. cikke szerinti bíróságnak tekintsük.

Emellett azonban vannak olyan hatáskörei az AB-nak, amelyek közelebb állnak a kontradiktórius eljáráshoz. Elsősorban az Országos Választási Bizottság határozatainak felülvizsgálatára gondolhatunk, vagy az önkormányzatokat és a Kormányt érintő hatásköri vitákra[1027], esetleg az önkormányzat és a közigazgatási hivatal közötti jogvitákra. Mindezzel együtt azonban nagyon kevéssé tartom valószínűnek azt, hogy az Alkotmánybíróság akár az itt említett eljárások valamelyikében előzetes döntést kérjen. Az Alkotmánybíróság uniós részvételhez fűződő viszonyulása nem mutat abba az irányba, hogy különösen elkötelezett volna az Európai Bíróság és a közösségi jog

[1026] Sólyom (2001) 168-170. *Ádám Antal* számos (volt) alkotmánybíró álláspontját idézi, akik egyetértenek abban, hogy (függetlenül az előzetes döntéshozatali eljárástól) az Alkotmánybíróságot semmilyen szempontból nem lehet bíróságnak tekinteni. *Kilényi Géza* megítélése szerint például *„Az Alkotmánybíróság sem az államszervezetben elfoglalt helye, sem tevékenységének jellege, sem feladat- és hatáskörének terjedelme, sem pedig eljárási rendje szerint nem vethető egybe egy »hagyományos« bírósággal."* Idézi Ádám (1998) 195.

[1027] Mint említettem, a *Corte costituzionale* újabb gyakorlata szerint bíróságnak tekinti magát az állam és a régiók közötti hatásköri vitákban.

feltétlen érvényesülése irányába. Ilyen körülmények között nem várható, hogy az AB az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kérdésében áll be a kisebbséget képviselő, az Európai Bíróság felé nyitottabb alkotmánybíróságok sorába.

A II. alfejezet összegzése

A volt szocialista államok európai integrációs folyamatának neves kutatója, *Wojciech Sadurski* a 2004-es csatlakozást követően azon véleményének adott hangot, miszerint ezen tagállamok alkotmánybíróságai a közösségi jogot érintően is a demokratikus átalakulásban játszott szerepükhöz hasonló aktivitást fognak mutatni, és nagyon hamar meg fognak nyilatkozni a közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról, a közvetlen hatály és az elsőbbség elvéről, meghatározva azokat az elvi alkotmányos korlátokat, amelyekkel szemben a közösségi jog érvényesülését nem tartják megengedhetőnek. Ezáltal válnának ugyanis képessé a csatlakozást követően is politikai és alkotmányos jelentőségük megőrzésére.[1028] A cseh és a lengyel alkotmánybíróság esetében ez a várakozás beigazolódott; a magyar Alkotmánybíróság azonban eddig, amennyire lehetséges, hárítani próbálta ezeknek a kérdéseknek a tisztázását. Ebből arra kell következtetnünk, hogy az Alkotmánybíróság egyelőre nem tud felnőni ahhoz az új feladathoz, hogy a magyar alkotmányosságot egy új, európai jogi-politikai térben újraértelmezze.

Az Alkotmánybíróság Magyarország uniós csatlakozásának alkotmányos következményeit nem határozta meg részletekbe menően. A magyar Alkotmány–közösségi jog viszonyra vonatkozó, az európai és a magyar alkotmányosság szempontjából is alapvető jelentőségű kérdést nem válaszolta meg egyértelműen – sőt, kifejezetten elkerülte az erre vonatkozó állásfoglalást, így csak a határozatok sorai között olvasva lehet megkísérelni az Alkotmánybíróság viszonyulásának feltárását. Egyelőre nem tudható teljes bizonyossággal, hogy az AB a magyar Alkotmány teljességét a közösségi jog elsőbbségének korlátjaként határozza meg, vagy csak az Alkotmány különösen nagy becsben tartott, feltétlen érvényesülést kívánó rendelkezéseit, mint a jogállamiság és a visszaható hatály tilalma. Az Alkotmánybíróság egyik legfontosabb feladata lenne a közeljövőben ennek a kérdésnek a tisztázása.

Ami a közösségi joggal ellentétes, Alkotmány alatti magyar jogi normák felülvizsgálatának kérdését illeti, az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata ebben

[1028] Sadurski (2006) 38-42.

teljesen egyértelmű: a magyar jogszabályok közösségi joggal (legyen az alapszerződési vagy másodlagos jogalkotási rendelkezés) való összeegyeztethetőségének vizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe: ez nem alkotmányossági kérdés. Az erre vonatkozó hatáskör kizárását az AB számára az az esetjogi vonulat teremti meg, amely értelmében az AB a közösségi jogot hatályba lépését követően nem tekinti nemzetközi jognak, hanem közösségi jogként a belső jog részének. Az AB hatáskörének kizárása arra a következtetésre vezet, hogy a magyar rendes bíróságok feladata a magyar jogszabályok közösségi jogellenességének vizsgálata és orvoslása. Észre kell vennünk azt is, hogy az AB ítélkezési gyakorlata még ebben a (látszólag egyértelmű) kérdésben sem konzekvens, ugyanis a *solymászat-ítéletben* az AB mintha mégis belebocsátkozott volna a támadott magyar jogszabály közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatába. Ez az a határozat továbbá, ahol a legerősebb jel mutat arra, hogy az AB helyet adott a vizsgált jogszabály közösségi joggal összhangban történő értelmezésének. Arra azonban, hogy az Alkotmány közösségi jog fényében történő értelmezésének helye lehet az AB gyakorlatában, semmilyen jel nem mutat.

Az Alkotmánybíróság közösségi joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában a leginkább bírálható elem az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörmegosztás kérdésének teljes figyelmen kívül hagyása. Ez a kérdés eddig csak olyan ügyekben merült fel, ahol az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság határozatát kellett felülvizsgálnia, tehát nem kifejezetten a magyar jogalkotó által alkotott norma felülvizsgálata során. Ugyanakkor az a jelenség, hogy az AB népszavazásra bocsáthatónak ítél olyan kérdést, amely nyilvánvalóan az Európai Uniónak átadott hatáskörbe tartozó jogalkotásra irányul, ellentmond az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt hűség-klauzulának és az uniós tagság teljes figyelmen kívül hagyását feltételezi.

Az Európai Bírósággal való viszonyt az AB szigorú hatáskör-megosztás mentén képzeli el.[1029] Elismeri, hogy a közösségi jog értelmezésére és érvényességéről való döntésre csak az Európai Bíróságnak van hatásköre, és a közösségi jogi aktusok közvetlen alkotmányossági felülvizsgálatát elutasítja. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a közösségi jog végrehajtására született magyar jogszabályok alkotmányossági kontrollját fenntartások nélkül lefolytatja, amivel közvetve mégis nyilatkozik a mögöttes közösségi jogi norma alkotmányosságáról. Az ítélkezési gyakorlatban az idő múlásával fokozatosan jelenik meg az Európai Bíróságra

[1029] Varju (2009) 297.

való hivatkozás: az, hogy az AB nyíltan elfogadja az Európai Bíróság szerepét a magyar jogszabályokról való döntésben, amely a rendes bíróságok előzetes döntéskérési jogosultságában és egyéb eljárásaiban is testet ölthet. Az AB 2008-ig tartózkodott attól, hogy bármiféle utalást tegyen egy felsőbb bírói fórumra, amely adott esetben állást foglalhat a magyar jogszabályok alkalmazhatatlanságának kérdésében is – azonban ezzel a pozícióval szemben sem fogalmazott meg ellenvetéseket, így feltételezhető volt, hogy alapvetően elfogadja az Európai Bíróság szerepét az uniós tagállamok jogrendszerének alakításában. Az utóbbi határozatokban (különösen a 61/B/2005. AB határozatban) felbukkannak az Európai Bíróság ítéleteire való hivatkozások.[1030] Csak feltételezhetjük, hogy ennek a nyitásnak milyen okai lehetnek: erősödhet az Európa-jog felé nyitott(abb) bírák álláspontja; oka lehet számos bírálat, ami az AB tartózkodó magatartását a jogász szakma felől érte; vagy annak belátása, hogy a gyakorlatban működik a magyar és a közösségi jogrend egymás mellett élése és kölcsönhatásai, és konfliktusaik kezelhetőek oly módon, ahogyan azt a közösségi jog előírja.

Mára némileg közelebb került az AB viszonyulása azokhoz a tagállami alkotmánybíróságokhoz, amelyek számot vetnek az uniós tagság nemzeti jogrendszert érintő következményeivel. Ám még mindig számos kérdésben várni kell az Alkotmánybíróság elvi állásfoglalásaira: legelsősorban az elsőbbség alkotmányos korlátai, az ezen korlátokat sértő közösségi jogi normák alkotmányos felülvizsgálata, az *ultra vires* közösségi jogi aktusok megítélése vagy a közösségi joggal összhangban történő értelmezése tekintetében.

X. fejezet

A közösségi jog elsőbbségének gyakorlati érvényesülése Magyarországon

Az eddigiekben vizsgált tagállamok elsőbbségi elvet alkalmazó gyakorlatának feltárása során igyekeztem röviden kitérni az elsőbbségi elv rendes bíróságok általi alkalmazására is, hiszen az alkotmányos rendelkezésekkel szembeni elsőbbség speciális kérdéskörétől eltekintve a közösségi jog nemzeti joggal szembeni érvényesítése a

[1030] Más tagállamok alkotmánybíróságainak ítéleteire azonban egyelőre nem találunk hivatkozást: ilyenek csak *Kovács Péter* „magánharcában" jelentek meg, amit az AB „európaibb" viszonyulásának alakításáért folytatott.

tagállami rendes bíróságok közösségi jogon alapuló feladata.[1031] A fentebb feltárt tagállami bírósági gyakorlatokból kitűnik, hogy a rendes bíróságok számára ma már gyakorlatilag problémamentes az elsőbbségi elv alkalmazása (még ha voltak is kezdeti bizonytalanságok), az alapul szolgáló jogi indokolás azonban nem egységes: alapulhat magán a közösségi jogon is, és a tagállami alkotmány európai integrációra vonatkozó rendelkezésein is. A vizsgált tagállamokra vonatkozóan általános tendenciaként fogalmazható meg az, hogy a legfelső szintű rendes bíróságok konkrét ügyekben már az alkotmánybíróságok elvi állásfoglalásait megelőzően érvényt szereztek az elsőbbség elvének. Ez nyilvánvalóan összefüggésben áll azzal a jelenséggel, hogy egy nemzeti jogszabály és a közösségi jog ütközése hamarabb bukkant fel a rendes bírósági gyakorlatban, mint egy alkotmányos rendelkezés és a közösségi jog összeegyeztethetőségének kérdése az alkotmánybíróságok előtt. Mindemellett azt is meg kell állapítani, hogy hamarosan a vizsgált tagállamok alkotmánybíróságai is állást foglaltak a nemzeti (alkotmány)jog és a közösségi jog viszonyának kérdéskörében.

Ennek megfelelően az elsőbbségi elv magyarországi érvényesülésének vizsgálata során sem lehet eltekinteni a rendes bíróságok, elsősorban a Legfelsőbb Bíróság (LB) vonatkozó gyakorlatának vizsgálatától. Ez a kérdés a magyarországi jogalkalmazás tekintetében azért is érdekes, mert – ahogyan fentebb kimutattuk – az Alkotmánybíróság meglehetősen kevés elvi megállapítást tett a közösségi jog és a magyar jog viszonyára vonatkozóan, így a Legfelsőbb Bíróság és az alsóbb bíróságok számára a közvetlen hatály és az elsőbbség alkalmazására vonatkozó konkrét iránymutatás az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából olvasható ki. Az Alkotmány uniós csatlakozáshoz kapcsolódó módosítása semmilyen új, konkrét rendelkezést nem hozott a rendes bíróságok hatásköreire vonatkozóan.[1032] Nem állítom azt, hogy a magyar bíróságok feladatainak meghatározása a magyar Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozna. Mivel azonban Magyarország uniós tagsága az Alkotmány rendelkezésén alapul, az uniós tagsággal a magyar bíróságok számára alkotmányos kötelezettség keletkezett a közösségi jog alkalmazására, illetve a közösségi jog érvényesítésére vonatkozó sajátos szabályok – elsőbbség, közvetlen hatály, összhangban értelmezés – alkalmazására. Ezek az új feladatok a közösségi jogból erednek, azonban a magyar

[1031] Lásd részletesen a III. fejezetben.

[1032] *Kukorelli István* és *Papp Imre* szót emeltek amellett, hogy az Alkotmányban ki kellene mondani: a magyar bíróságok részt vesznek az Európai Közösség bírósági rendszerében, az Európai Bíróság ítéletei és előzetes döntései kötelező erővel bírnak Magyarországon, és a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozataiban nem értelmezheti a közösségi jogszabályokat. Kukorelli–Papp (2006) 251.

Alkotmány 2/A. §-a alapján (is) kötelezik a magyar jogalkalmazó szerveket. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság azokban az esetekben, amikor körülhatárolhatta volna a közösségi jog és a magyar jog egymáshoz való viszonyát, kitérhetett volna az ebből eredő konkrét jogalkalmazási kötelezettségekre is. Ez a bíróságok számára egyértelművé tette volna a közösségi jogból levezethető jogalkalmazási feladatok tartalmát.

Mindamellett az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában teljes egyértelműséggel rögzült egy, a rendes bíróságok számára alapvető jelentőségű tétel: az, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat nem terjed ki a magyar jog közösségi jognak való megfelelősége vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság kizárja hatáskörét erre a vizsgálatra, ebből következően a magyar jogszabályok közösségi joggal való ütközésének feloldása a rendes bíróságok feladata. Arról azonban, hogy ezt milyen elvek mentén kell megvalósítani, nem szól az Alkotmánybíróság.[1033] Jelen fejezet kimutatja, hogy ezt a feladatot a Legfelsőbb Bíróság elvi állásfoglalásai töltik be.

I. alfejezet

Alkotmánybírósági állásfoglalások a közösségi jog gyakorlati alkalmazását illetően

1. Tagállami tapasztalatok

A közösségi jog és a nemzeti jog összeegyeztethetőségének biztosításában „európai" nézőpontból nincs különbség attól függően, hogy az adott nemzeti jogi rendelkezést az alkotmány vagy alsóbb jogszabály tartalmazza-e.[1034] „Tagállami" nézőpontból azonban az elhatárolás nagyon lényeges, hiszen a tagállamok nagy többségében[1035] kizárólag az alkotmánybíróságok nyilatkozhatnak a közösségi jog és a nemzeti alkotmány összeegyeztethetőségét érintő bármilyen kérdésben. Ez azonban nem zárja ki azt, hogy az alkotmánybíróságok a közösségi jog és az alkotmány alatt

[1033] Ez szükségtelennek is tűnhet akkor, ha tudjuk, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára figyelemmel ezek az elvek megismerhetőek. Véleményem szerint azonban a magyar bíróságok számára egyértelműbb és átláthatóbb helyzetet teremtett volna, ha a magyar Alkotmánybíróság is elvi szinten rögzíti a közösségi jog alkalmazásának alapvető szabályait.

[1034] E tételt első ízben az *I.H.* ítélet nyilatkoztatta ki kétséget kizáróan: C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft (1970)

[1035] Azok a tagállamok kivételek, ahol nincs centralizált alkotmánybíráskodás, így Hollandia, az Egyesült Királyság vagy Görögország.

elhelyezkedő jogszabályok konfliktusát érintően is állást foglaljanak, illetve akár ezen konfliktusok rendezésében is részt vegyenek.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata teljesen egyértelmű abban a tekintetben, a közösségi jog közvetlen hatályát és elsőbbségét a rendes bíróságoknak saját eljárásukban minden egyéb tagállami intézménytől (például alkotmánybíróságtól) függetlenül kell biztosítaniuk.[1036] A III. fejezetben számba vettem azokat a feladatokat, amelyek a tagállami bíróságokat közösségi bíróságként terhelik: a közösségi joggal ütköző nemzeti jogi rendelkezések félretétele; a közösségi jogon alapuló igények hatékony érvényesítése; adott esetben a közösségi jog hivatalból történő alkalmazása; a nemzeti jog közösségi joggal összhangban történő értelmezése; adott esetben előzetes döntés kérése az Európai Bíróságtól. Ezek a kötelezettségek az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt hűség-klauzula és az abból kiinduló Európai Bírósági ítélkezési gyakorlat alapján, a közösségi jog egységes és hatékony érvényesítése érdekében, közvetve a közösségi jog elsőbbségének biztosítására vezethetők vissza.

Az, hogy ezekről a feladatokról maga a közösségi jog rendelkezik, nem zárja ki azt, hogy a nemzeti jog is tartalmazzon erre vonatkozó szabályokat, illetve azt sem zárja ki, hogy az alkotmánybíróságok szerepet vállaljanak a közösségi jog és a nemzeti jog összhangjának biztosításában. Ennek a szerepvállalásnak a legszélsőségesebb formája az, amelyet az olasz *Corte costituzionale* alkalmazott az 1984-ben hozott *Granital* ítéletig[1037]: eszerint a közösségi joggal összeegyeztethetetlen nemzeti jogi rendelkezést alkotmányellenesnek kell tekinteni a nemzeti alkotmány hatáskör-átruházásra vonatkozó rendelkezése alapján, amely kérdésről kizárólag a *Corte costituzionale* nyilatkozhat. Ebben a centralizált felülvizsgálati rendszerben a rendes bíróságok hatásköréből ki volt zárva a közösségi joggal ellentétes olasz jogi rendelkezések félretételének lehetősége: a bíróságok a *Corte costituzionale* eljárásának kezdeményezésére voltak kötelesek a közösségi és olasz jogszabály konfliktusának észlelése esetén.[1038] Az Európai Bíróság a közösségi jogalkalmazás ilyen rendszerét ellentétesnek találta a közösségi jog hatékony érvényesülésével, rögzítve, hogy a közösségi joggal ütköző nemzeti jogi rendelkezés félretétele minden nemzeti bíró közösségi jogból eredő feladata.[1039] A *Corte costituzionale* fenti, csaknem egy évtizedig megdönthetetlen álláspontja azt mutatja, hogy a nemzeti alkotmány hatáskör-átruházást

[1036] C-106/77, Simmenthal (1978)
[1037] Sentenza 170/1984, Granital (1984)
[1038] Elsőként Sentenza 232/1975, I.c.I.c. (1975)
[1039] C-106/77, Simmenthal (1978)

lehetővé tévő rendelkezését oly módon is lehet értelmezni, hogy a közösségi jognak való megfelelés vizsgálata az alkotmányossági felülvizsgálat része. Ez önmagában nincs ellentétben a közösségi jog előírásaival – a *Corte costituzionale* által kötelezővé tett rendszerben a közösségi joggal ellentétes elem a felülvizsgálat központosítása, az eljárás kizárólagossá tétele volt, amely így elzárta a rendes bíróságokat a közösségi jog alkalmazásához kapcsolódó alapvető feladatuk teljesítésétől. A *Corte costituzionale* ma már arra szorítkozik, hogy csak a közvetlen hatállyal nem rendelkező közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőséget vizsgálja, hiszen erre a rendes bíróságoknak nincs lehetőségük, illetve az állam és a régiók hatásköri vitáiban tekinti alkotmányellenesnek a közösségi joggal ütköző jogi aktust, mert erre a rendes bíróságok hatásköre nem terjed ki.[1040]

A hatáskör-átruházást lehetővé tévő alkotmányos rendelkezés közösségi joggal összeegyeztethető értelmezésére is van példa. Amint arról a III. fejezetben szó volt, a francia *Conseil constitutionnel* a francia alkotmány azon rendelkezését, amely kifejezetten az Európai Unióban való részvétel kereteit határozza meg, úgy értelmezi, hogy az alkotmányos kötelezettséget teremt az irányelvek francia jogba való átültetésére, ennélfogva az alkotmányos felülvizsgálatba beletartozik a francia jogszabály irányelvnek való megfelelőségi vizsgálata is. Ezt azt jelenti, hogy a *Conseil constitutionnel* előtt sikerrel lehet arra hivatkozni, hogy egy francia, közösségi irányelvet átültető jogszabályi rendelkezés nem felel meg az adott irányelv előírásainak. Abban az esetben, ha az irányelv átültetése nyilvánvalóan nem volt megfelelő, a *Conseil constitutionnel* alkotmányellenesnek nyilvánítja az átültető rendelkezést, és megsemmisíti azt. Az átültető jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát a „Franciaország alkotmányos identitásában rejlő elvekre" korlátozza.[1041] Az alkotmányossági kontroll sajátos francia szabályaiból következően azonban ha az irányelv és az átültető jogszabály összeegyeztethetetlensége nem nyilvánvaló, akkor a felülvizsgálat kiesik a *Conseil constitutionnel* hatásköréből, és továbbra is a rendes bíróságok előtti eljárásra marad, amelyben lehetőség van előzetes döntést kérni az Európai Bíróságtól.

Az olasz és a francia példa is azt mutatja, hogy egy nemzeti alkotmány hatáskör-átruházást engedélyező rendelkezését olyan módon is lehet értelmezni, hogy az a

[1040] Bővebben a IV. fejezet 3. pontjában.
[1041] Elsőként Décision n° 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique (2004), majd Décision n° 2006-540 DC, Loi relative au droit d'auteur (2006)

közösségi jognak való megfelelés vizsgálatát az alkotmányossági felülvizsgálat körébe vonja. Egy tagállami alkotmánybíróság részéről tulajdonképpen szabad választás kérdése az, hogy az integrációs klauzulának ilyen értelmezést tulajdonít-e vagy sem. A hatáskör-átruházást lehetővé tévő alkotmányos rendelkezések általában többféleképpen értelmezhetők, s a nemzeti alkotmánybíróságok feladata rögzíteni, hogy ezen értelmezések közül melyik lesz irányadó. A közösségi joggal elvileg minden olyan értelmezés összeegyeztethető, amely nem akadályozza a közösségi jog elsőbbségének és közvetlen hatályának érvényesülését.

A német és az olasz alkotmánybíróság gyakorlata példaként szolgál arra az esetre, amikor egy alkotmánybíróság a rendes bíróságokra tekintettel is következményeket fogalmaz meg az uniós tagságból eredően. A *Bundesverfassungsgericht* a *Costa* ítéletet követően néhány évvel rögzítette, hogy a német alkotmány hatáskör-átruházást engedélyező rendelkezése alapján a német bíróságoknak alkalmazniuk kell a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezéseket, és azoknak a velük ellentétes német jogi rendelkezések helyett érvényesülést kell biztosítaniuk.[1042] A *Corte costituzionale* pedig a hatáskör-átruházást engedélyező alkotmányos cikkből nem csak a rendes bíróságok, hanem még a közigazgatási szervek számára is megállapította a közvetlen hatály és az elsőbbség alkalmazásának kötelezettségét.[1043] A Magyarországgal együtt csatlakozó tagállamok közül a cseh *Ústavní soud* 2006-ban, már a nagy jelentőségű *cukorkvóta-ítéletet* megelőzően kimondta[1044], hogy a rendes bíróságoknak és a közigazgatási szerveknek tiszteletben kell tartaniuk a közösségi jog elsőbbségét a cseh jogi aktusok felett, s ennek érdekében önállóan kell értékelniük a cseh jogi aktusok közösségi jognak való megfelelését. Ennek eldöntése iránt adott esetben az Európai Bírósághoz kell fordulniuk előzetes döntésért, amely döntést az *Ústavní soud* nem fog felülbírálni. A cseh jogi aktusok és a közösségi jog összeegyeztethetőségének vizsgálata tehát nem tartozik az *Ústavní soud* hatáskörébe: azt a rendes bíróságoknak kell biztosítani az EB *Simmenthal* ítélete értelmében, s ütközés esetén a közösségi jognak kell elsőbbséget adniuk.

[1042] BVerfGE 31, 145, 2 BvR 225/69, Lütticke (1971)
[1043] Sentenza 389/1989, Provincia Autonoma di Bolzano (1989)
[1044] Pl. ÚS 19/04 (2006). Lásd az V. fejezet 2. pontjában.

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja a rendes bíróságok feladatait érintően

Az előző fejezetben láttuk, hogy az Alkotmánybíróság több ízben egyértelműen rögzítette: a magyar jogszabályok közösségi jognak való megfelelőségét nem tekinti az alkotmányossági felülvizsgálat körébe tartozónak. Hatásköreit szigorúan a vonatkozó magyar jogszabályi előírások alapján értelmezve elutasítja azt a szerepet, amellyel a magyar jog közösségi joggal való összeegyeztethetőségét biztosítaná. Ebből a hozzáállásból nyilvánvalóan az következik, hogy a magyar jog és a közösségi jog közötti esetleges ütközések megállapítása és feloldása kizárólag a rendes bíróságok feladatkörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2/A. §-ának nem tulajdonít olyan értelmet, mint az olasz vagy a francia alkotmánybíróságok saját alkotmányuk hasonló rendelkezésének. A 2/A. § értelmezését tekintve az AB eddig meglehetősen szűkszavúan nyilatkozott, azonban több megállapítást is tett arra vonatkozóan, hogy a 2/A. §-nak milyen értelmezést *nem* lehet tulajdonítani. Rögzítette például, hogy a cikkből „konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik”[1045] – ez kizárja a *Conseil constitutionnelléhez* hasonló gyakorlat kialakítását, amelynek lényege a (magyarhoz szövegezésében egyébként igen hasonló) integrációs klauzulából levezetett irányelv-átültetési kötelezettség, s ebből eredően az alkotmányossági felülvizsgálat kiterjesztése az irányelvnek való (egyértelműség esetére korlátozott) megfelelésre. Az AB sem a 2/A. §, sem más alkotmányos cikk alapján nem állapít meg maga számára olyan hatáskört, amelyben a közösségi jog és a magyar jog összeegyeztethetőségéről nyilatkozna.

Azon túl azonban, hogy az AB kizárta hatáskörét a közösségi jog és magyar jog összeegyeztethetőségének vizsgálatára, arról már nem nyilatkozott, hogy a közösségi jog és a magyar jog összhangjának megteremtése kinek a feladatkörébe tartozik. Erre vonatkozó kifejezett állásfoglalás hiányában is a közösségi jogból tudható, hogy a rendes bíróságokra hárul ez a feladat – az AB ítéleteiből következően kizárólagosan. Véleményem szerint azonban a rendes bíróságok ezen feladata nem csak a közösségi jogon, hanem a Magyarország uniós tagságának kereteit meghatározó alkotmányos rendelkezésen, a 2/A. §-n is alapul. A magyar Alkotmány 2/A. §-át maga az Alkotmánybíróság is úgy értelmezi, hogy az megnyitja a magyar jogrendszert a

[1045] A *szerencsejáték-ítélet* indokolásának III.1.2. pontja.

közösségi jog érvényesülése előtt: az *ügyeleti díj-ítéletben* megállapította, hogy az elsődleges és másodlagos közösségi jog *„közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság [...] az Európai Unió tagja”*.[1046] Álláspontom szerint ha a közösségi jog „közösségi jogként” része a belső jognak, akkor az a közvetlen hatály és az elsőbbség alapvető strukturális elveivel együtt része. Az Alkotmány 2/A. § ezen értelmezéséből csak azon következtetés levonása adódhat, miszerint a rendes bíróságok számára ezen alapvető elvek alkalmazására alkotmányos kötelezettség áll fenn – az AB azonban nem von le további következtetéseket az uniós tagságból és a 2/A. § értelmezéséből. Erre ugyan kifejezett kötelezettsége nincs, az elvi állásfoglalások elkerülésével azonban azt a látszatot erősíti, hogy szemet huny a Magyarország uniós tagságából eredő alkotmányos változások felett, amelyek közül az egyik leglényegesebb az, hogy a magyar bíróságok által alkalmazandó joganyag része lett az EU által alkotott jog is.

Az Alkotmánybíróság jelenlegi álláspontja ebben a tekintetben a *Conseil constitutionnel* 2004 előtti gyakorlatával mutat hasonlóságot. A *Conseil constitutionnel* addig, amíg nem adott értelmezést a francia alkotmány Európai Uniós tagságról rendelkező cikkéről, elutasította azt a lehetőséget, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat körében kitérjen a francia jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, a rendes bíróságok hatáskörébe utalva a nemzetközi szerződések elsőbbségének érvényesítését.[1047] A francia és a magyar példa közötti nagy különbség azonban, hogy a francia bíróságok számára az elsőbbség alkalmazásának kötelezettségét maga az alkotmány alapozta meg a nemzetközi szerződések elsőbbségének rögzítésével – ilyen rendelkezés azonban a magyar Alkotmányban nincs. Így a magyar bíróságok számára az elsőbbség alkalmazása egyértelműen csak a közösségi jogból vezethető le, hiszen a magyar Alkotmányból csak közvetve olvasható ki ez a jogalkalmazói kötelezettség. Álláspontom szerint egy európai integráció iránt elkötelezett alkotmánybíróságtól elvárható lenne az uniós tagságból eredő ezen kötelezettségek egyértelműbb rögzítése.

[1046] Az ítélet indokolásának III.11. pontja.
[1047] Décision n° 74-54 DC, Loi relative à l’interruption volontaire de la grossesse (1975)

II. alfejezet

A Legfelsőbb Bíróság elvi állásfoglalásai a közösségi jog érvényesülésére vonatkozóan

A Legfelsőbb Bíróság az Alkotmánybírósággal ellentétben több, Elvi Határozatként is közzétett ítéletben rögzítette az alsóbb bíróságok uniós tagságból eredő kötelezettségeit, s ennek során megtörtént az is, hogy az Alkotmány 2/A. §-ára is hivatkozott. Ezzel a LB alkotmányos feladatának eleget téve igyekszik a jogalkalmazás egységét biztosítani[1048], méghozzá ezen keresztül a közösségi jog alkalmazásának egységességét is. Igaz, hogy a vonatkozó alkotmányos és jogszabályi előírások alapján a Legfelsőbb Bíróság aktusai közül csak a jogegységi határozat kötelezi az alsóbb bíróságokat[1049], egyes ítéletek Elvi Határozatként történő közzétételével a LB az egységes jogalkalmazás biztosítására vonatkozó szándékát jelzi, amely ítéleteket az alsóbb bíróságok a LB tekintélyére tekintettel figyelembe vesznek.[1050]

A közösségi jog közvetlen hatályának és elsőbbségének elvére jogegységi határozatban még nem utalt a Legfelsőbb Bíróság[1051], jóllehet a vonatkozó jogszabályi előírás, miszerint a jogegységi eljárást indokolja „a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben" való kötelező állásfoglalás szükségessége[1052], a közösségi jog alapvető alkalmazási feltételeinek meghatározására vonatkozóan is irányadó lehet. Ugyanakkor azok az elvi határozatok és közzétett bírósági határozatok, amelyek erre vonatkozó egyértelmű megállapításokat tartalmaznak, „kvázi kötelező" jelleggel utat találnak az alsóbb bíróságokhoz. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az alsóbb bíróságok konkrét ügyekben ne bírálhatnák felül a Legfelsőbb Bíróság álláspontját a közösségi jog értelmezésével kapcsolatban, akár az Európai Bíróság véleményének kikérését követően.

[1048] Alkotmány 47. § (2) bekezdés.
[1049] Alkotmány 47. § (2) bekezdés; 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 25. § *c)* pont.
[1050] Harmathy (2004) 642.
[1051] Hozott azonban már olyan jogegységi határozatot, amelynek volt közösségi jogi relevanciája, például az európai elfogatóparancs elévülést félbeszakító hatásáról (1/2005. BJE), illetve a közjegyzői tevékenység közhatalmi jellegének megítéléséről (3/2004. PJE, lásd alább).
[1052] 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 29. § (1) bekezdés.

1. Az Alkotmány 2/A. §-a a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság burkolt megállapításaival szemben a Legfelsőbb Bíróság részéről nagymértékű aktivitást figyelhetünk meg a bíróságoknak adott iránymutatások terén. A LB számos, Elvi Határozatként is közzétett ítéletben foglalkozott a közösségi jog alkalmazásából adódó különféle, a magyar bíróságokra háruló új kötelezettségekkel. Ennek során odáig is elment, hogy felhívta az Alkotmány 2/A. §-át, hivatkozva a cikket az Alkotmányba beemelő alkotmánymódosító törvény indoklására. Értelmezte az Alkotmány 2/A. §-át, amelyből levezette a közvetlen alkalmazást. Ezzel lényegében az AB hiányosságát pótolta.

A Legfelsőbb Bíróság 2006. 1442. számon közzétett Elvi Határozata[1053] az egészségügyi dolgozók ügyeleti díjával kapcsolatos jogi problémákhoz kapcsolódott. Az, hogy a magyar jogi előírások az uniós csatlakozást követően nem feleltek meg a vonatkozó közösségi irányelveknek, számos bírósági eljárás megindításához vezetett, sőt, az Alkotmánybíróság megkeresésére is sor került. A LB a szóban forgó határozatban azt a megyei bírósági ítéletet[1054] hagyta jóvá, amely a vonatkozó magyar jogi szabályok helyett a közösségi irányelv rendelkezését alkalmazva munkaidőnek minősítette a felperes orvosok ügyeletben töltött idejét. A felülvizsgálati eljárásban a LB egyértelműen elutasította az alperes azon indoklását, miszerint a megyei bíróságnak a magyar jogalkotási törvény[1055] és a bíróságok szervezetéről szóló törvény[1056] alapján közösségi irányelv alkalmazására nem volt lehetősége, mert csak a közösségi rendeletek „esnek egy tekintet alá a nemzeti joggal, az irányelvek közvetlen alkalmazására nincs lehetőség". A LB rögzítette, hogy az eljáró bíróság ítélete nem sértette a hivatkozott magyar törvényeket, mivel *„az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése – a kizárólagos joghatóság korlátozásával – lehetővé teszi, hogy az Európai Unió alapító szerződései alapján alkotott közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket közvetlenül a tagállamok főhatalma alá tartozó személyek számára. A csatlakozási szerződés megerősítésének eredményeként pedig a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, hogy – az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt »hűség-klauzulában« előírt módon – az Európai Bíróság értelmezésének megfelelően*

[1053] Hasonlóan EBH 2008. 1809, BH 2008. 309 is.
[1054] Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 4.Mf.20.696/2005/4. számú ítélete
[1055] 1987. évi XI. törvény
[1056] 1997. évi LXVI. törvény

alkalmazni fogja a közösségi jog szabályait." A LB maga is jelezte, hogy ezen érvelés kialakításához az Alkotmányt az uniós csatlakozás érdekében módosító törvény indokolását hívta segítségül[1057]; nem a LB-nak kellett „feltalálnia" ezeket a magyar jogon kívül eső érveket, a bíróságok számára azonban – a „bíróságok jogalkalmazásának egységét"[1058] biztosítandó – elvi éllel meg kellett ezeket fogalmaznia. Az, hogy erre a jogalkotó iránymutatása alapján került sor, semmit nem von le az érvelés értékéből és erejéből. Ez a teleologikus értelmezés az Alkotmánybíróságtól is elvárható lenne az Alkotmány 2/A. § értelmezése során, ilyen érveléssel azonban alkotmánybírósági határozatokban egyelőre nem találkozhatunk.

A Legfelsőbb Bíróság elvi állásfoglalása világossá teszi, hogy az uniós csatlakozást követően a magyar jogot alkalmazó bíróságoknak számot kell vetniük az Európai Unió által alkotott joganyaggal, amelyre a magyar törvényi előírások nem irányadóak. Azt, hogy az uniós jogot milyen feltételekkel és hogyan kell alkalmazni, nem a magyar jog, hanem az EK-Szerződés és az Európai Bíróság esetjoga határozza meg. Minderre azonban az Alkotmány felhatalmazása alapján van lehetőség, az Európa-klauzulán keresztül, amellyel Magyarország és így a magyar bíróságok kötelezettséget vállaltak a közösségi jog alkalmazására. A magyar jogi rendelkezésektől való elszakadást jelzi az is, hogy a LB kifejezetten meg is nevez egy olyan közösségi jogi rendelkezést, amelyből mint egy felsőbb jogi szabályból levezethető a közösségi jog sajátos alkalmazásának kötelezettsége: ez az EK-Szerződés 10. cikke. A LB álláspontja tehát az, hogy az Alkotmány megnyitja a magyar jogrendszert a közösségi jog előtt, annak köszönhetően a közösségi jog magyar jogi aktus közbejötte nélkül alkalmazható a magyar bíróságok eljárásában. Ennek a közvetlen alkalmazásnak a feltételeit kizárólag az Európai Bíróság jogosult meghatározni, így a magyar bíróságok kötelessége a közösségi jogot az Európai Bíróság ítéleteiben foglaltak szerint alkalmazni. A LB elismeri az Európai Bíróság felsőbírósági pozícióját abban a tekintetben, hogy ha az állást foglal egy közösségi jogi rendelkezés értelmezése tekintetében, azt az értelmezést sem a LB, sem más magyar bíróság nem kérdőjelezheti meg.[1059]

A LB nem vonja meg az elvi határt a nemzetközi jog és a közösségi jog alkalmazása között, a 2/A. §-ra való utalás azonban egyértelművé teszi, hogy a közösségi jog érvényesülésének sajátosságaival tisztában van. Ugyanakkor a közösségi

[1057] Indoklás (2003) 166-168.
[1058] Alkotmány 47. § (2) bekezdés.
[1059] Alább látni fogjuk azonban, hogy a LB nem ad teljes szabadságot a magyar bíróságoknak az előzetes döntéskérésről való döntésben.

jog bíróságok általi alkalmazásának kötelezettségét nemzetközi kötelezettségvállalás alapján állapítja meg. Ez a megfogalmazás emlékeztet az Alkotmánybíróság állásfoglalására arra vonatkozóan, hogy a közösségi jog eredetében klasszikus nemzetközi jognak tekinthető, alkalmazását tekintve azonban attól elkülönül, sajátos módon érvényesül a belső jogrendben. A LB is azt rögzíti, hogy a közösségi jog alkalmazása nemzetközi szerződésen alapul (ez a LB által meg is nevezett csatlakozási szerződés), e szerződés aláírását követően azonban e joganyag sajátosságaira tekintettel nyer alkalmazást, amelyben már eltér a nemzetközi jog alkalmazásától.

A fenti állásfoglalás hiányosságaként kérhető számon azonban az, hogy a közösségi jog közvetlen hatályának és közvetlen alkalmazhatóságának elvi élű rögzítésén túl nem tér ki az ehhez kapcsolódó elsőbbségi elvre. A határozat érdemében való döntésből azonban egyértelműen következik, hogy ha az irányelv közvetlen hatályát megállapítja a bíróság, akkor annak elsőbbséget is kell biztosítani az ütköző magyar rendelkezéssel szemben. Ezt a konkrét ügyben a megyei bíróság és a Legfelsőbb Bíróság is megtette, kívánatos lett volna azonban az elsőbbség elvi szintű rögzítése is ezen a ponton.[1060] Az elsőbbségre való utalás az alkotmánymódosító törvény indoklásában is szerepel, így a LB-nak az erre vonatkozó állásfoglalás is egyértelműen adódhatott volna.

A LB elvi állásfoglalásain túl az ügy, amelyben a fenti elvi határozat alapjául szolgáló ítélet született, egy további szempontból is érdekes. Ebben az ügyben az eljáró megyei bíróság és a felülvizsgálati eljárásban az orvosi ügyeletre vonatkozó magyar törvényi szabályok[1061] és a 2003/88/EK irányelv közötti konfliktus feloldására kényszerült, amelyet az irányelv közvetlenül hatályos rendelkezésének a magyar törvényi rendelkezésekkel szembeni alkalmazásával rendeztek. A bíróságok azt állapították tehát meg, hogy az orvosi ügyeletre vonatkozó magyar jogi szabályok nincsenek összhangban a közösségi irányelvvel és az arról adott Európai Bírósági jogértelmezéssel annyiban, hogy az ügyeleti időt nem tekintik munkaidőnek, ebben az esetben pedig az irányelvet kell alkalmazni. Ugyanezen magyar törvényi és rendeleti előírások azonban tárgyát képezték egy Alkotmánybíróság előtti eljárásnak is a IX. fejezetben taglalt *ügyeleti díj-ügyben*[1062], amely eljárás, mint fentebb láttuk, teljesen eltérő eredménnyel zárult. Ezeknek a törvényi és rendeleti előírásoknak az

[1060] Erre sor került egyéb határozatokban, de ebben a konkrét esetben nem.
[1061] 1992. évi XXII. törvény; 1992. évi XXXIII. törvény; 233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet
[1062] 72/2006. (XII. 15.) AB határozat

alkotmányosságát (a LB fenti ítéletét követően) számos alkotmányos indokra hivatkozással megkérdőjelezték, s az egyik indítvány hivatkozott arra, hogy a támadott magyar rendelkezések alkotmányellenességét az Alkotmány 7. §-án keresztül megalapozza az irányelvvel való összeegyeztethetetlenség. Az indítvány tehát abból indult ki, hogy az irányelv alapja az EK-Szerződés, amely az Alkotmány 2/A. §-ában foglaltak szerint nemzetközi szerződés, így az irányelvvel ellentétes magyar jogi szabály nemzetközi szerződésbe, és így az Alkotmány 7. §-ába ütközik. Mint tudjuk, az Alkotmánybíróság ezt az érvelést nem tartotta elfogadhatónak, és rögzítette, hogy *„az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak”*.[1063] Az Alkotmánybíróság ezzel a formális érvvel elutasította azt a lehetőséget, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat keretében vizsgálja a magyar jog és egy közösségi irányelv összeegyeztethetőségét[1064] – és az Alkotmány 2/A. §-áról adott alkotmánybírósági értelmezés alapján vélhetően akkor is ez a végeredmény született volna, ha az indítványozó nem a 7. § (1) bekezdésére, hanem a 2/A. §-ra hivatkozott volna az alkotmányellenesség megalapozásakor.

Az orvosi ügyelettel kapcsolatos példa azt mutatja, hogy ha az alkotmányossági felülvizsgálat körében nem is kap helyet a közösségi jognak való megfelelés biztosítása, a rendes bíróságok ítélkezési gyakorlatán keresztül a közösségi jog érvényesülése biztosított.

2. Az elsőbbség gyakorlati alkalmazása a Legfelsőbb Bíróság részéről

A LB az Alkotmány rendelkezésére való hivatkozás nélkül, egyéb érvek alapján is számos esetben rögzítette, hogy a közösségi jognak adott esetben közvetlen hatálya lehet, és a magyar joggal való összeegyeztethetetlensége esetén annak elsőbbségét biztosítani kell. Az alkotmányossági felülvizsgálat köréből kiszorított, a magyar jog közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára irányuló hatáskört a Legfelsőbb Bíróság a csatlakozást követően probléma nélkül felvállalta és elismerte, és

[1063] Az *ügyeleti díj-ítélet* indokolásának III.11. pontja.

[1064] Ugyanakkor *Kovács Péter* az ítélethez fűzött párhuzamos indokolásban felhívta a figyelmet arra, hogy *„önmagában az a tény, hogy az Alkotmánybíróság határozata számos indítványi elemet többnyire az érdemi alkotmányi összefüggés hiánya miatt (…) elutasított, nem garantálja, hogy a kérdéses jogszabályi részek problémamentesek lennének. (…) A hazai rendes igazságszolgáltatási hatóságok maguk is érvényesítik a közvetlen alkalmazhatóság elve alapján az (…) irányelv ilyen természettel rendelkező cikkeit a neki ellentmondó, az indítványokban is érintett törvényekkel szemben.” Kovács Péter* konkrétan utal is a Legfelsőbb Bíróság szóban forgó ítéletére. A párhuzamos indokolás VIII. pontja.

a feladatot rögzítette az alsóbb bíróságok számára is. A közösségi jog elsőbbségének alkalmazásában a rendes bíróságok részéről a kezdeti időszakban voltak bizonytalanságok, a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásait követően azonban számukra is egyértelművé vált az új jogalkalmazási kötelezettség.[1065]

2.1. A regisztrációs adóval kapcsolatos ügyek

Több, a közösségi jog közvetlen hatályát és elsőbbségét rögzítő ítéletet hozott a LB a regisztrációs adóról szóló törvénnyel[1066] kapcsolatos ügyekben. A regisztrációs adóról szóló törvény közösségi joggal való összeegyeztethetőségét több bírósági eljárásban is megkérdőjelezték az uniós csatlakozást követően. Az eljáró bíróságok közül kettő előzetes döntési kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz, hogy az az EK-Szerződés 25. és 90. cikke, valamint a forgalmi adókra vonatkozó 6. tanácsi irányelv[1067] értelmezésével segítsen a kérdés eldöntésében. Az Európai Bíróság 2006 októberében megállapította[1068], hogy a regisztrációs adó mértékére vonatkozó szabályok ellentétesek az EK-Szerződés 90. cikkével, így az addig ilyen címen beszedett összeg egy részét a magyar államnak a csatlakozásig visszamenően vissza kell fizetnie. A LB több olyan felülvizsgálati eljárást is lefolytatott[1069], amelynek alapja az volt, hogy az eljáró bíróság nem vette figyelembe a regisztrációs adó mértékének közösségi jogellenességét, jóllehet ezt az Európai Bíróság ítélete is megállapította.

A Legfelsőbb Bíróság jogszabálysértőnek ítélte és hatályon kívül helyezte azokat a bírósági ítéleteket, amelyek a regisztrációs adót a magyar jogszabályok szerint kiszabó vámhatósági határozatokat helybenhagyták. Indoklásában a LB – az AB korábban tett megállapítására rímelve[1070] – rögzítette, hogy *„Magyarországnak az Európai Közösséghez való csatlakozásával a közösségi jog a belső jog részévé vált."* Így tehát az uniós csatlakozást követően a magyar bíróságok által alkalmazandó jog részévé vált az Európai Unió által alkotott joganyag egésze is. A LB nem használja azt a

[1065] Jelen dolgozat keretein belül sajnos nincs lehetőség arra, hogy módszeresen áttekintsem a magyar rendes bíróságok ítélkezési gyakorlatát a közösségi jog elsőbbségének alkalmazására vonatkozóan. Az uniós csatlakozás óta eltelt idő már elég távlatot nyújt hasonló vizsgálatokhoz, és a magyar jogirodalom lassan megkezdi ennek a kérdéskörnek a feltérképezését is. Az eddig a témakörben született munkák azt mutatták ki, hogy a magyar alsóbb rendes bíróságok rendszeresen alkalmazzák az elsőbbség elvét, követik tehát a Legfelsőbb Bíróság elvi iránymutatásait, ugyanakkor a bírósági gyakorlatban következetlenségekkel is találkozunk. Lásd Bartha–Bencze (2008); Varju (2009a.)
[1066] 2003. évi CX. törvény
[1067] A Tanács 77/388/EGK irányelve
[1068] C-290/05 és C-333/05, Nádasdi és Németh (2006)
[1069] Kfv.I.35.052/2007/7.; Kfv.I.35.071/2007/7.; EBH 2008. 1815.
[1070] 72/2006. (XII. 15.) AB határozat

megfogalmazást, amit az AB, azaz hogy a közösségi jog „közösségi jogként a belső jog része". Indokolása további része azonban ezt a tételt látszik alátámasztani, ugyanis a LB rögzíti a közösségi jog két „híres, és alapvető" elvét: a közvetlen hatályt és az elsőbbséget[1071], amelyek a bíróságok számára kötelezettséget keletkeztetnek a közösségi jog alkalmazására. A LB megállapítása szerint az eljáró bíróság „tévesen értelmezte" az „alkalmazandó jogszabályokat" – ez minden bizonnyal azt jelenti, hogy tévesen úgy vélte, az uniós csatlakozást követően is kizárólag a magyar jogszabályok alkalmazására köteles.

Azt az érvet, miszerint a vámhatóság határozatának meghozatalakor az Európai Bíróság ítélete nem volt ismert, ezért nem vette figyelembe az eljáró bíró a közösségi jogellenességet, a LB azzal utasította el, hogy az EB ítélkezési gyakorlata mindenkire kiterjedő és kötelező hatállyal bír, így az előzetes döntés nem csak abban az ügyben „fejt ki joghatást", amelyben kérték, hanem más ügyekben is.[1072] Megerősítette továbbá a LB azt az állásfoglalást is, hogy az EB értelmező döntéseit visszamenőleges hatállyal, az értelmezett közösségi jogszabály hatálybalépésétől kell alkalmazni.[1073] Összefoglalva tehát a bíróságokra a közvetlenül alkalmazandó közösségi joganyag alkalmazása az Európai Bíróság értelmezésének megfelelően kötelező, még akkor is, ha olyan jogviszony az ügy tárgya, amely az Európai Bíróság ítélete előtt keletkezett.

Ezen ítéletek úgy olvashatók, hogy a LB nem szól bele abba, hogy az eljáró bíróság kér-e előzetes döntést vagy nem, azonban ha az Európai Bíróságnak az adott közösségi jogi kérdésben van ítélkezési gyakorlata, akkor azt figyelembe kell venni. Ezekben az ügyekben a felperesek már a vámhatósági eljárásban hivatkoztak arra, hogy az alkalmazandó magyar törvény közösségi jogba ütközik, majd az ezt figyelmen kívül hagyó határozatok megtámadásakor a bíróság előtt is ezzel érveltek, akkor már az Európai Bíróság ítéletével is alátámasztva.[1074] A Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárásban az Európai Bíróság kötelező ítélkezési gyakorlata felől közelítette meg a

[1071] A fenti megállapításokat tartalmazó Elvi Határozat (2008. 1815) szépséghibája azonban, hogy az elsőbbség elvét oly módon rögzíti, hogy az „elsőbbség" szó kimaradt a mondatból: *„Ugyancsak alapvető elvet fejtett ki az Európai Bíróság a C-6/64. (Costa v. ENEL) ügyben, mely szerint a közösségi jog érvényesülésének biztosítása feltételezi a közösségi jog elvét."* A *Costa* ítéletben foglaltakat nem ismerő bíró számára bizonyára okoz némi fejtörést a mondat értelmezése.

[1072] Ennek alátámasztására a LB a C-28–30/62, Da Costa (1962) és C-283/81, CILFIT (1982) ítéletekre hivatkozott.

[1073] Hivatkozás: C-66/79, C-127/79 és C-128/79, Salumi és mások (1980)

[1074] Ez alól kivétel az az ügy, amelyben a LB Kfv.I.35.071/2007/7. számon hozott ítéletet, ugyanis az ebben az ügyben eljáró Hajdú-Bihar Megyei Bíróság kérte az előzetes döntést, és a döntést az ítélet meghozatalakor figyelembe vette. Az ítélet felülvizsgálatára ebben az ügyben nem közösségi jogsértés, hanem eljárási okok miatt került sor.

közösségi jog–magyar jog közötti viszonyt: a közvetlen hatály és az elsőbbség elveit is azért ítélte kötelezőnek, mert az Európai Bíróság azokat kötelező érvénnyel rögzítette. Az alapügyben eljáró bíróságok ítéletét alapvetően abból a szempontból is megkérdőjelezhette volna, hogy azok nem vizsgálták a magyar törvény közösségi joggal való összeegyeztethetőségét. Az eljáró bíróságok jogszabálysértése nem közvetlenül abból eredt, hogy nem vették figyelembe az Európai Bíróság ítéletét, hanem elsődlegesen abból, hogy ítéletükben kizárólag a hatályos magyar jogszabályok alapján jártak el, és nem vették figyelembe a belső jog részét képező közösségi joganyag rendelkezéseit. Az Európai Bíróság ítélete csak másodsorban irányadó: akkor, amikor a bíró a fél kérelmének megfelelően vizsgálni kezdi a magyar törvény és a közösségi jog összeegyeztethetőségét. Felmerül a kérdés, hogy hogyan ítélt volna a LB az Európai Bíróság ítéletének hiányában, ha a felülvizsgálati eljárást pusztán azon az alapon kérelmezik, hogy az eljáró bíróság nem vette figyelembe a vonatkozó közösségi jogi szabályt, és esetleg elutasította az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését is.

2.2. A közösségi jog alkalmazásának kötelezettsége a közigazgatási szervekre vonatkozóan

A regisztrációs adóval kapcsolatos felülvizsgálati ügyekben közös volt az is, hogy az adóhatóság arra hivatkozva tagadta meg az alkalmazandó magyar jogszabály közösségi jogba ütközésének vizsgálatát, illetve a magyar jogszabály helyett a közösségi jog alkalmazását, hogy magyar jogalkalmazóként kötve van a magyar jogszabályok alkalmazásához, a magyar jogszabályoktól nem térhet el. A LB a regisztrációs adóval kapcsolatos ügyekben csak közvetve utalt arra, hogy a közigazgatási szerveknek is alkalmazniuk kell a közösségi jogot: azzal, hogy az adóhatóságot új eljárásra és a közösségi jog figyelembe vételére utasította. Hozott azonban olyan ítéletet is, amelyekben kifejezetten a közigazgatási szervek közösségi jogalkalmazási kötelezettségével foglalkozott.

Az úgynevezett áfaarányosításra vonatkozó adójogi előírások (Áfa tv.[1075]) közösségi joggal (6. ÁFA-irányelv[1076]) való összeegyeztethetősége kérdésében az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal határozatainak felülvizsgálata során lefolytatott bírósági eljárásokban az APEH arra hivatkozott, hogy magyar jogalkalmazóként

[1075] 1992. évi LXXIV. törvény
[1076] A Tanács 77/388/EGK irányelve

kizárólag a nemzeti jogszabályok szerint köteles eljárni, így nem kellett figyelembe vennie, hogy az alkalmazandó magyar jogi előírás ellentétes-e a közösségi joggal. Az ügyek két esetben is a LB elé kerültek felülvizsgálati eljárásban. Ezekben az ügyekben az alsóbb bíróságok azt állapították meg, hogy az áfaarányosításra vonatkozó, 2004 áprilisa óta hatályos magyar jogi előírások ellentétesek a 6. ÁFA-irányelv közvetlenül hatályos rendelkezéseivel, amelyekre az APEH-hel szemben is lehet hivatkozni. Ennek alátámasztására volt olyan bíróság, amely hivatkozott az Európai Bíróság korábbi, a magyar előírásokhoz hasonló spanyol adószabályok közösségi jogellenességét megállapító ítéletére; olyan bírósági ítélet is született azonban, amely az EB gyakorlatára való hivatkozás nélkül állapította meg, hogy a hivatkozott irányelvi rendelkezés közvetlenül hatályos, és az elsőbbség elve miatt az ellentétes magyar jogi előírás helyett alkalmazni kell. Az Európai Bírósághoz fordulás kérdése fel sem merült a bíróságok előtt.

Ugyanígy nem merült föl az előzetes döntéskérés szükségességének kérdése a LB előtt sem a felülvizsgálati eljárásokban.[1077] A LB az EB ítélkezési gyakorlatára[1078] hivatkozva megállapította, hogy a 6. ÁFA-irányelv vonatkozó rendelkezése közvetlenül hatályos, és ellentétes a magyar adójogi szabállyal. Ehhez a LB az EB hasonló adójogi szabályokkal kapcsolatos ítéleteit vette figyelembe[1079], valamint azt, hogy a magyar jogalkotó 2006. január 1-től módosította a szóban forgó adójogi előírást, méghozzá a törvény indokolása szerint éppen azért, mert az előírás ellentétes volt a 6. ÁFA-irányelvvel az Európai Bíróság ítéletei értelmében. Ezek az érvek elegendőek voltak a LB számára ahhoz, hogy megállapítsa a magyar jogi szabály közösségi jogellenességét, anélkül, hogy az Európai Bíróság véleményét kikérte volna.[1080]

Ezzel szemben a helyi iparűzési adó közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát a LB az Európai Bíróság előzetes döntésének kikérése után folytatta le, az eljárást felfüggesztő végzésben[1081] foglaltak szerint azért, mert abban az időszakban a LB előtt 47, alsóbb bíróságokon pedig 200-250 olyan eljárás volt folyamatban, ahol a helyi iparűzési adó megengedhetősége volt a per tárgya.

[1077] EBH 2007. 1732, EBH 2008. 1819.
[1078] C-8/81, Becker (1982)
[1079] C-204/03, Bizottság v. Spanyolország (2005); C-243/03, Bizottság v. Franciaország (2005). Ezekre viszont a 2008. 1819. számú Elvi Határozat nem hivatkozik, csak visszautal a korábbi LB ítéletre (EBH 2007. 1732).
[1080] Az áfaarányosításról végül a Nógrád Megyei Bíróság kezdeményezése nyomán született előzetes döntés, amelyben az EB megállapította, hogy a magyar szabályozás valóban ellentétes a 6. ÁFA-irányelvvel [C-74/08, PARAT (2009)].
[1081] Kfv.I.35.021/2006/8.szám

Mivel egyes bíróságok elutasították a keresetet, mások felfüggesztették az eljárást, egy bíróság pedig előzetes döntést kért, és mivel a kérdés eldöntése egyébként sem volt egyértelmű számára, a LB úgy döntött, hogy „az egységes jogalkalmazói gyakorlat biztosítása" érdekében, mint végső bírói fórum odafordul az Európai Bírósághoz. Az EB egyébként ítéletében[1082] azt állapította meg, hogy a helyi iparűzési adó nem ellentétes a 6. ÁFA-irányelvvel, így az elsőbbség elvének alkalmazására nem került sor.

2.3. Az irányelvek vertikális közvetlen hatálya

Az orvosi ügyelet munkajogi megítélésével kapcsolatos, fentebb említett, Elvi Határozatként is közzétett ítéletben[1083] az Alkotmány 2/A. §-ból és az annak alapján kötött csatlakozási szerződésből levezetett, közösségi jog alkalmazására vonatkozó kötelezettség az irányelvekkel kapcsolatban ahhoz a megállapításhoz is vezetett, hogy a közvetlen hatállyal rendelkező irányelvi rendelkezésre állami, vagy állami feladatot ellátó szervvel szemben is hivatkozni lehet. A LB elvi szinten azt a tételt fogalmazta meg, hogy a közösségi jogot az Európai Bíróság ítéleteiben foglaltaknak megfelelően kell alkalmazni. Ebben az ügyben az irányelvek vertikális közvetlen hatályát lehetővé tévő ítélkezési gyakorlatra történt hivatkozás[1084], amellyel a LB szentesítette az alsóbb bíróság által is elfogadott lehetőséget az állam fogalmának kiterjesztéséhez az irányelvekre való hivatkozásban. Azokban az ügyekben, ahol ez a kérdés eddig felmerült, közkórházban dolgozó orvosok, valamint önkormányzati alkalmazásban álló tűzoltók ügyeleti, illetve szolgálati idejének megítélésére került sor, ahol a LB az irányelvvel[1085] ellentétes magyar jogi előírást félretéve ítélt. Ítéletében hivatkozott számos Európai Bírósági ítéletre, amelyek az irányelv munkaidő-fogalomra vonatkozó rendelkezését értelmezték.

[1082] C-283/06 és C-312/06, KÖGÁZ és OTP Garancia Biztosító (2007). A LB kérelmét fél évvel megelőzően a Zala Megyei Bíróság is kérdést terjesztett elő a helyi iparűzési adóval kapcsolatban; a két ügyet egyesítették.
[1083] EBH 2006. 1442., illetve EBH 2008. 1809; BH 2008. 309 is.
[1084] C-188/89, Foster (1990); C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen (1987); C-253–258/96, Kampelmann (1997)
[1085] A Tanács 93/104/EK irányelve és az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve

3. A közösségi jogról adott értelmezés beemelése a magyar jogértelmezésbe

A közvetlen hatály és az elsőbbség elveitől eltérően a magyar jog közösségi jog fényében történő értelmezésére már az alsóbb bíróságokra kötelező jogegységi határozatban is utalt a Legfelsőbb Bíróság[1086]. Annak mérlegelésébe, hogy a közjegyző a közokirat készítése során közhatalmi tevékenységet gyakorol-e, a LB bevonta az Európai Bíróság azon ítéleteit, amelyek megállapították, hogy a közjegyzői tevékenység a közhatalmi tevékenység része, és kivételt képez a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó közösségi jogi rendelkezések alól. Az EB álláspontjával összhangban mondta ki a LB, hogy a közjegyző a közokirat készítése során is közhatalmi tevékenységet gyakorol, amelyre kifejezett rendelkezés hiányában is alkalmazható a Ptk. 349. §-a. A jogegységi határozat kifejezetten ugyan nem szólt az összhangban értelmezés kötelezettségéről, a LB mégis ennek megfelelően járt el, amely az alsóbb bíróságok számára jelzés lehet a közösségi jognak megfelelő jogértelmezés alkalmazására.

A Legfelsőbb Bíróság ennél jóval konkrétabban, Elvi Határozatban is rögzítette a magyar bíróságok számára, hogy *„a nemzeti jogot a közösségi jog megvalósítására alkalmas módon kell értelmezni.”*[1087] A magam részéről a közösségi jog „megvalósítására” való utalás helyett megfelelőbbnek találnám az annak érvényesülésére vagy céljainak elérésére való utalást, illetve az Európai Bírósági esetjognak megfelelően „a közösségi jog fényében” vagy „a közösségi joggal összhangban” történő értelmezés rögzítését. A terminológiai pontatlanság feltehetően abból ered, hogy a közösségi jog (irányelvek) közvetett hatályának ilyen módú elismerése során a LB nem hivatkozott az Európai Bíróság egyetlen ítéletére sem[1088], és az összhangban értelmezés kötelezettségének egyéb elvi alapját sem határozta meg. Mivel azonban a szóban forgó felülvizsgálati eljárásban megerősítette a megyei bíróság ítéletét, feltételezhetjük, hogy egyetértett a megyei bíróság indoklásával, amely az alább szereplő elvi megállapításokat tartalmazza.

[1086] 3/2004. PJE

[1087] EBH 2006. 1568.

[1088] Elsősorban a C-14/83, von Colson (1984) és C-106/89, Marleasing (1990) ítéletekre való hivatkozásnak lett volna helye.

A szóban forgó eljárásban az Áfa tv. 6. ÁFA-irányelvet átültető rendelkezéseinek alkalmazása merült fel. Az Áfa tv.-t az uniós csatlakozással egyidejűleg módosították a 6. ÁFA-irányelv átültetése céljából. A módosítás az Áfa tv.-be beiktatott egy új, „Egyes, Közösségen belüli szolgáltatásnyújtások teljesítési helye" című szakaszt, amely az irányelvnek megfelelően kivételeket rögzített a szolgáltatásnyújtás helyének meghatározására vonatkozó főszabály alól. A kivételek között azonban kifejezetten nem szerepelt az irányelvnek az „ingó materiális javakon végzett munkákra" vonatkozó speciális szabálya. A megyei bíróság úgy döntött, hogy az Áfa tv. kivételt meghatározó szabályát az irányelv fényében kell értelmezni oly módon, hogy az vonatkozzon az „ingó materiális javakon végzett munkákra". Megállapította, hogy a csatlakozási szerződés értelmében a csatlakozás időpontjától kezdődően az elsődleges jog és az intézmények által a csatlakozást megelőzően alkotott jogi aktusok kötelezőek az új tagállamok számára. Mivel a csatlakozási szerződésben az adózással kapcsolatban megállapított derogációk az Áfa tv. szóban forgó rendelkezését nem érintik, ezért a 6. ÁFA-irányelv irányadó – és a nemzeti jogot a közösségi jognak megfelelően kell értelmezni. A Legfelsőbb Bíróság maga nem utalt a közösségi jog csatlakozással beálló kötelező erejére, azonban közvetve az irányelv céljainak megfelelő értelmezési kötelezettséget rögzítette azzal, hogy megállapította: *„A törvényhely az Irányelv alapján határoz meg az általános szabályoktól eltérő teljesítési helyet egyes, Közösségen belül teljesített szolgáltatások esetében az adófizetési kötelezettség könnyebb teljesítése érdekében."* Ezt a megállapítást úgy olvashatjuk, hogy az irányelv céljának az felel meg, ha az ott rögzített, az adófizetést megkönnyítő rendelkezések alkalmazást nyernek.

Az ügyben tehát nem az a probléma merült fel, hogy az Áfa tv. ellentétes lenne az irányelvvel – a közösségi jogi vetületet az adta, hogy az Áfa tv. irányelvet átültető rendelkezései nem tartalmaztak egy, az irányelvben megjelölt kivételi lehetőséget. Hozzá kell tenni azonban, hogy az „ingó materiális javakon végzett munkák" fogalmát maga az irányelv nem határozta meg, és az eljárásban az alperes adóhatóság fel is vetette, hogy nem tisztázott, hogy a felperes tevékenysége ebbe a körbe tartozik-e vagy sem.[1089] A LB maga mondta ki, hogy „értelmező rendelkezés hiányában a jogalkalmazó felelősségi körébe tartozik a szabályozások szerinti szolgáltatásfogalmak értelmezése", ami természetesen igaz a magyar törvény fogalmainak vonatkozásában. Az irányelv vonatkozásában azonban felmerülhet az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának

[1089] A felperes tevékenysége abban állt, hogy a Hollandiában átvett bélyegeket évek és országok szerint szortírozta, minőségileg ellenőrizte és csomagolta, majd visszaszállította.

figyelembe vétele, illetve ennek hiányában az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, az ítélet azonban ilyesmire nem utal. A LB számára egyértelműnek tűnt a fogalom tartalma, maga értelmezte az irányelvben foglalt definíciót, és alkalmazta azt a magyar törvényre.

Még a fenti ügyben szereplőnél is kevesebb utalást találni az összhangban értelmezés elvi alátámasztására abban az ítéletben, ahol a LB a természetes élőhelyek védelméről szóló irányelv[1090], pontosabban annak Európai Bíróság által adott értelmezése fényében értelmezte a Natura 2000-es területekről szóló Kormányrendeletet.[1091] Az ítélet[1092] csak idéz az Európai Bíróság ítéletéből, és a LB pusztán az ítéletre alapozva állapítja meg, hogy a Natura 2000-es területeknek az irányelv által biztosított védelem azokat a területeket is megilleti, amelyek az Európai Bizottság jegyzékébe való felvételre várnak, de a Nemzeti Jegyzékben már szerepelnek.

Szeretném felhívni a figyelmet arra az érdekes tényre, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata már a magyar uniós csatlakozást megelőzően szerepet kapott a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezési gyakorlatában. A 2003. 984. számú Elvi Határozatban a LB kijelentette, hogy *„az Európai Bíróság ítéletei jelenleg még nem kötik a magyar bíróságokat az ítélkezésben, de az ítéletekben kifejtett jogelvek mindenképpen alkalmazhatók, ha azok a hatályos magyar jogszabály alapján is megállapíthatók."* A konkrét eset körülményeire tekintettel[1093] a fenti tétel értelme abban ragadható meg, hogy amennyiben az eljárásban alkalmazandó magyar jogszabály a közösségi jog valamely rendelkezésével átfedésben van (ez tipikusan azért lehetséges, mert a magyar jogszabály harmonizációja megtörtént), akkor a magyar jogszabály értelmezése során az Európai Bíróság vonatkozó jogértelmezési gyakorlatát figyelembe kell venni. Véleményem szerint a „mindenképpen alkalmazható" kitétel inkább kötelezettségre, mint lehetőségre utal, amely nem csak a legfelső bírói fórum számára áll fenn, hanem minden magyar bíróságra.

Természetesen a közösségi jog magyar jogértelmezésben való figyelembe vétele a csatlakozás előtt nem járt együtt a közösségi jog kötelező hatályának elismerésével,

[1090] A Tanács 92/43/EGK irányelve
[1091] 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet
[1092] Kfv.IV.37.240/2007/11.szám.
[1093] Az ügyben a 6. ÁFA-irányelv azon rendelkezésének Európai Bírósági értelmezését használta fel a LB, amely a „csoportos munkába szállítási tevékenység" adójogi szempontú besorolását érinti. Az EB ítéletének figyelembe vételével határozta meg azután a magyar Áfa tv.-ben szereplő ugyanezen fogalmat. Hasonlóan járt el a LB az EBH 2004. 1072. számú ügyben, ahol kifejezetten rögzítette is, hogy az Áfa tv. rendelkezéseinek megalkotására már a 6 ÁFA-irányelv „szellemében, fogalmi rendszere szerint" került sor.

ugyanakkor ennek a kötelezettségnek a megfogalmazása azt a megállapítást támasztja alá, hogy a Legfelsőbb Bíróság már a csatlakozást megelőzően az Európai Bíróságot kvázi felsőbírósági pozícióba helyezi, olyan autoritásnak tekinti, amely saját ítélkezési gyakorlatára irányadó megállapításokat tesz. Ezen a ponton ismét felfigyelhetünk egy nagy eltérésre a Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság közösségi joghoz való viszonyulásában: az Alkotmánybíróság az alkotmányos felhatalmazottság hiánya miatt kizárta annak a lehetőségét, hogy a csatlakozás előtt a közösségi jog (azaz a Társulási Megállapodáson kívül eső, az EK által alkotott joganyag) bármilyen formában hatást fejtsen ki a magyar jogrendszerben. A lengyel és a cseh alkotmánybíróság már a csatlakozást megelőzően elismerte, hogy a nemzeti jog értelmezésében helye van a közösségi jogról az Európai Bíróság által adott értelmezési tevékenységnek[1094] – a magyar Alkotmánybíróság azonban még ezt az engedményt sem tette meg az erős szuverenista állásponthoz való merev ragaszkodásból eredően. A Legfelsőbb Bíróság ezzel szemben ebben a tekintetben is alkalmazkodott a szomszédos országokban megfigyelhető tendenciához. Számára az alkotmányos felhatalmazás hiánya nem volt olyan indok, amely miatt az Európai Bíróság mint nagy elismertségnek és tiszteletnek örvendő, kiforrott ítélkezési gyakorlattal rendelkező európai bírói fórum hozzájárulását ne fogadhatta volna el a magyar jog értelmezésének megkönnyítésére. A Legfelsőbb Bíróság közösségi joghoz való viszonyulását már a csatlakozás előtt sem a nemzeti szuverenitás mindenek felett megőrzendő sértetlensége határozta meg, hanem az európai integrációba való bekapcsolódás és az ebből származó gyakorlati következmények.

Azt is észre kell vennünk továbbá, hogy a magyar Alkotmánybíróság a csatlakozást követően sem nyilatkozott még meg soha arról a kötelezettségről, miszerint a magyar jogot (akár az Alkotmányt!) a közösségi jog céljainak megfelelően kell értelmezni. Ez a hozzáállás tulajdonképpen nem meglepő, ha belegondolunk az Alkotmánybíróság által eddig alkalmazott általános módszer következményeibe: mivel az AB számos esetben nem veszi figyelembe, hogy az előtte fekvő eljárásban felülvizsgálandó magyar jogi aktus a közösségi jogból eredő kötelezettségek végrehajtására született, nem is várható, hogy elismerje: a magyar jogi aktus értelmezése során tekintettel kell lenni a mögöttes közösségi jogra. Az pedig ezek után még kevésbé képzelhető el, hogy az AB egy közösségi jogi alapot nélkülöző magyar

[1094] Lásd az V. fejezetben.

jogi aktus megítélésekor legyen tekintettel az európai integráció célkitűzéseire – hogy az Alkotmány értelmezéséről már ne is beszéljünk. Minderre tekintettel ismét csak arra a következtetésre kell jutnunk, hogy Magyarországon a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata és közösségi joghoz való viszonyulása sokkal inkább megfelel a tagállamok európai integrációban való részvétele feltételeinek, mint az Alkotmánybíróságé.

4. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével kapcsolatos állásfoglalások

Fentebb láthattuk, hogy a LB számos esetben értelmezte maga a közösségi jogot, több esetben úgy, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatára sem utalt. A mai napig egy alkalom volt, amikor a LB nem vállalkozott a közösségi jog önálló értelmezésére, és előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól[1095]: a helyi iparűzési adó közösségi jognak való megfelelőségével kapcsolatban. Ahogyan erre fentebb utaltam, a LB az eljárást felfüggesztő végzésben kifejtette, hogy a kérdés eldöntése nem egyértelmű számára, így az Európai Bíróság döntésére van szükség „az egységes jogalkalmazói gyakorlat biztosítása" érdekében. A LB azt is hozzátette, hogy olyan bíróságként fordul az EB-hez, amelynek határozata ellen a nemzeti jog értelmében nincs további jogorvoslati lehetőség – azt azonban nem mondta ki *expressis verbis,* hogy az EK-Szerződés értelmében mint végső fórum köteles is odafordulni az EB-hez[1096], bár utalt arra, hogy az eljárást az EK-Szerződés 234. cikke alapján kezdeményezi.

Feltételezésem szerint a LB óvakodott attól, hogy kötelességként határozza meg az előzetes döntéskérést, hiszen láttuk, hogy számos esetben ítéli magát kompetensnek a közösségi jog értelmének feltárására. Azt, hogy a LB felvállalta az eljárás kezdeményezését, amikor tisztában volt azzal, hogy a Zala Megyei Bíróság megkeresése nyomán már folyamatban volt egy eljárás az EB előtt ugyanezen adónem megengedhetőségéről[1097], kétségtelenül felelősségteljes magatartásként értékelhetjük. A

[1095] 2008 végéig az „új tizenkettek" közül a magyaron kívül csak az észt, a litván és a szlovák legfelső bíróság kért előzetes döntést, mindhárom 1-1 alkalommal. Lásd az EB 2008-as éves jelentését: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-04/ra08_hu_cj_stat.pdf

[1096] Ugyanakkor az, hogy egy bíróság végső fórumnak tekinthető, önmagában nem alapozza meg feltétlenül az előzetes döntéskérési kötelezettséget, hiszen az *acte clair*-tan értelmében ez alól van mentesülési lehetőség. Lásd részletesen Osztovits (2004); Várnay (2005).

[1097] A LB végzésében megjegyezte, hogy az eljárás indokoltságát ez nem befolyásolja, mivel a Zala Megyei Bíróság kérelme és saját kérelme csak részben azonos. Ez a tény azonban nem változtatott azon, hogy mindkét kérdés a helyi iparűzési adó fenntarthatóságára vonatkozott; ezt az is alátámasztja, hogy az Európai Bíróság egyesítette a két ügyet, és egységes választ adott mindkét bíróság kérdéseire.

regisztrációs adóval kapcsolatos ítéletekből nyilvánvaló, hogy a Zala Megyei Bíróság előterjesztése alapján hozott Európai Bírósági ítélet ugyanolyan kötelező erővel bírt volna minden magyar bíróság számára, mint a LB által kezdeményezett eljárásban hozott ítélet. Mégis, a rendkívül nagy számú bíróság számára, akik előtt a helyi iparűzési adóval kapcsolatos eljárások folyamatban voltak, a LB magatartása egyértelmű jelzés volt az EB ítéletének bevárására és az annak megfelelő döntés meghozatalára.

4.1. Az előzetes döntéskérés joga/kötelezettsége

Ami általában a magyar bíróságok jogait, illetve kötelezettségeit illeti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése tekintetében, erre a LB számos ítéletében tért ki. Az Európai Bíróság *Ynos* ítéletében[1098] foglaltakkal összhangban megállapította, hogy előzetes döntést csak olyan eljárásban lehet kérni, amelyben a jogvita tényállása az uniós csatlakozást követően keletkezett, mivel az Európai Bíróságnak csak ekkortól van hatásköre az eljárás lefolytatására. Ennek az álláspontnak az alapja a LB szerint a Csatlakozási Szerződést kihirdető törvényben rejlik, amely az EK-Szerződést is kihirdette, és amely alapján magyar bíróság 2004. május 1-je után *„jogosult (esetenként köteles) az Európai Bírósághoz fordulni előzetes döntéshozatali eljárás iránt.”*[1099] A LB tehát elismeri, hogy adott esetben a magyar bíróságoknak nemcsak lehetősége, hanem kötelessége az eljárás kezdeményezése, amely megállapítást feltehetően saját magára mint magyar bíróságra is irányadónak tekint. Ezzel együtt, mint fentebb utaltam rá, amikor a LB valóban odafordult az Európai Bírósághoz, nem jelezte, hogy kötelezettség teljesítéséről van szó.

A kérdést azonban 2008 decemberében tisztázta az Európai Bíróság ítélete a *Cartesio* ügyben[1100]. A Szegedi Ítélőtábla által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban a megválaszolandó kérdések arra is vonatkoztak, hogy mely bíróságok tekinthetők a magyar rendszerben az EK-Szerződés 234. cikk (3) bekezdése értelmében olyannak, amely végső fokon jár el, és így adott esetben köteles (lehet) a közösségi jog értelmezése iránt az Európai Bírósághoz fordulni. Az ítélet értelmében azt a bíróságot, amelynek ítéletével szemben kezdeményezhető felülvizsgálat, nem lehet olyannak tekinteni, amelynek ítéletével szemben nincs jogorvoslati lehetőség. A magyar bírósági

[1098] C-302/04, Ynos (2006)
[1099] BH 2006. 15.
[1100] C-210/06, Cartesio (2008)

rendszerre alkalmazva ezt a kijelentést Magyarországon csak a Legfelsőbb Bíróság tekinthető a 234. cikk (3) bekezdése hatálya alá tartozónak, így ha az előtte folyó eljárásban a közösségi jog értelmére vonatkozó kérdés merül fel, köteles az Európai Bírósághoz fordulni. 2009 nyarán egy Polgári és Közigazgatási Kollégiumi közös állásfoglalásban[1101] a Legfelsőbb Bíróság maga is elismerte ezt a helyzetet: „[Az Európai Bíróság jogértelmezése[1102]] *a Pp. szabályai alapján annyit jelent, hogy főszabály szerint a Legfelsőbb Bíróság minősül az EKSz. 234. cikk (3) bekezdése szerinti fórumnak. […] A kezdeményezésre kötelezett bíróság ugyanakkor önállóan mérlegelheti, hogy az érdemi döntés elleni felülvizsgálati […] eljárásban a jogvita eldöntése szempontjából szükséges-e előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie."*

Arról, hogy mikor kötelesek az alsóbb bíróságok odafordulni az EB-hez, eddig nem tett megállapítást a LB. A legtöbb esetben azt hangsúlyozza, hogy az előzetes döntéskérés lehetőség: *„a nemzeti bíróságot nem lehet kényszeríteni arra, hogy egy peres fél kérésére előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen […] A nemzeti bíróság jogosult arra, hogy mérlegelje és eldöntse, hogy a fél által megválaszolni kért kérdés a jogvita eldöntése végett szükséges-e..."*[1103] Egy 2005-ös kollégiumi vélemény[1104] értelmében egy bíróság az Európai Bíróság ítéletének meghozataláig felfüggesztheti a polgári per tárgyalását, ha észleli, hogy azonos jogkérdésben egy másik bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. A véleményben foglaltak szerint azonban *„magától értetődik, hogy a bíróság, belátásától függően, ilyen esetben is fordulhat önállóan az Európai Bírósághoz…"*

A LB álláspontja azonban mégsem egyértelműen az, hogy a bíróságok teljes szabadságot élveznek az előzetes döntés szükségességéről való döntésben. A LB egy erre vonatkozó elvi szintű megállapítása szerint *„az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének feltételei nem állnak fenn, ha a közösségi jog értelmezésére vonatkozó kérdés lényegében megegyezik egy hasonló esetben előzetes döntéshozatal tárgyát képező és az Európai Bíróság által már megválaszolt kérdéssel."*[1105] Ennek alátámasztására a LB az Európai Bíróság *CILFIT* ítéletében[1106] foglaltakra hivatkozott, és a konkrét ügyben az EB-hez hasonló módon járt el az eljárás megengedhetőségének

[1101] 1/2009. PK-KK közös vélemény
[1102] Az említett *Cartesio* ítélet mellett a LB a *Lyckeskog* ítéletre is hivatkozott: C-99/00, Lyckeskog (2002)
[1103] Kfv.I.35.276/2008/2.szám; BH 2007. 377.
[1104] 3/2005. PK-KK közös vélemény
[1105] BH 2006. 216
[1106] C-283/81, CILFIT (1982). E tekintetben helyesebb lett volna a *Da Costa* ítéletre [C-28–30/62, Da Costa (1962)] hivatkozni.

vizsgálata során: az alsóbb bíróság által előterjeszteni kívánt öt kérdés tekintetében áttekintette a vonatkozó Európai Bírósági joggyakorlatot, és ez alapján megállapította, hogy az esetjog egyértelmű[1107], és a konkrét ügyben nincs szükség az EB megkeresésére. Egy későbbi ítéletben pedig így fogalmazott: *„a másodfokú bíróság nem köteles a közösségi jogszabály értelmezése iránt kezdeményezni az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását, ha a közösségi jogszabály ugyan értelmezésre szorul, de helyes alkalmazási módját illetően ésszerű kétely nem merül fel."* [1108] A LB Európai Bírósági esetjogra hivatkozva rögzítette azt is, hogy az előzetes döntéskérés nem irányulhat kifejezetten a magyar jog és a közösségi jog összeegyeztethetőségének vizsgálatára[1109], és hogy a bíróság előtt folyó ügy kimenetelét nem érintő kérdés előterjesztésének nincs helye[1110].

Összességében a LB az Európai Bíróság által is körülhatárolt korlátozási lehetőségeket igyekszik rögzíteni a magyar bíróságok számára. Az EB által a közösségi bíróságok számára meghatározott, az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó sajátosságokat a LB is rögzíti, feltehetően az egységes jogalkalmazás érdekében, hiszen az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának ismerete nem várható el azonos mértékben minden magyar bíróságtól. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban a főszabály az, hogy az eljáró bíróság szabadon dönt az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről, amit szűk körben csak maga az EB korlátozhat,[1111] így abba elvileg a legfelső bírói szerv sem szólhat bele, sem érdemi döntéssel, sem elvi iránymutatásokkal.

Az előzetes döntésre vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapján sajátos kettősséget figyelhetünk meg a LB Európai Bírósághoz való viszonyulásában. Megállapítható, hogy számtalan esetben hivatkozik az EB ítélkezési gyakorlatára (mint láttuk, már a csatlakozást megelőzően), az EB által kidolgozott elveket (elsőbbség, közvetlen hatály, összhangban értelmezés) érvényesíti és az alsóbb bíróságok számára kötelezővé teszi, s adott esetben maga is odafordul az EB-hez. Ugyanakkor számos esetben maga értelmezi az alkalmazandó közösségi jogi rendelkezéseket, anélkül, hogy az EB-hez fordulna, és

[1107] A LB azonban nem a *CILFIT* ítéletben meghatározott feltételek alapján (például a különböző nyelvi változatok összevetésével) hozta meg ítéletét. Ezzel szemben a BH 2008. 271. számú ügyben már a közösségi jog értelmezése során kitért egyes nyelvi változatok vizsgálatára is (igaz, csak a francia és az angol változatra), és ezek után utasította el az előzetes döntéskérés kezdeményezését.
[1108] BH 2008. 271
[1109] BH 2006. 18; BH 2007. 377
[1110] BH 2007. 377
[1111] Osztovits (2009) 28.

ezzel sokszor a rendes bíróság számára az Európai Bíróságéhoz hasonló szerepben ad útmutatást az ügy eldöntésére.

4.2. Az előzetes döntéskérésről szóló végzés felülvizsgálata

A Legfelsőbb Bíróság, mint láttuk, többször megerősítette, hogy a bíróságok szabadon dönthetnek arról, hogy kérnek-e előzetes döntést, ugyanakkor korlátokat is megfogalmazott az előzetes döntéshozatali eljárás megindításával szemben. Az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó, jelenleg hatályos magyar jogi előírások további korlátot is állítanak a magyar bíróságok döntéskérési autonómiája elé. A Polgári perrendtartásról szóló törvény értelmében első fokon az előzetes döntéskérést kezdeményező végzés ellen fellebbezésnek van helye, ugyanakkor az előzetes döntéskérésre irányuló kérelem elutasítása ellen nincs. A másodfokú eljárásban az eljárást kezdeményező és elutasító végzés ellen is[1112] adott a fellebbezés lehetősége.[1113] A felsőbb bíróság tehát minden további nélkül elvághatja az alsóbb bíróságot attól a lehetőségtől, hogy odaforduljon az EB-hez.[1114]

Ha a LB ilyen fellebbezés elbírálása során jár el, érdemben vizsgálja meg, hogy a kérdések előterjesztésének a konkrét ügyben van-e helye, és ha álláspontja szerint a kérdéseket az eljárás megindítása nélkül is meg lehet válaszolni, akkor elutasítja az alsóbb bíróság kezdeményezését. Nem csak kifejezetten az eljárást kezdeményező végzés elleni fellebbezés elbírálása során foglalkozhat azonban ezzel a kérdéssel, hanem a felülvizsgálati eljárásban is. Úgy tűnik, a LB nagyon komolyan veszi felsőbírósági pozícióját, amely pozíciót álláspontja szerint nem módosított Magyarország uniós csatlakozása: hatásköre fennáll az alsóbb bíróság eljárásának felülvizsgálatára az előzetes döntés szükségessége szempontjából is.

Az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés elleni fellebbezés közösségi joggal való összeegyeztethetőségét a jogirodalomban többen a kezdetektől megkérdőjelezték.[1115] 2008 decemberében pedig maga az Európai Bíróság

[1112] A Legfelsőbb Bíróság Polgári és Közigazgatási Kollégiumának 1/2009. számú közös véleménye utal arra, hogy 2009 nyaráig nem fordult elő, hogy a fellebbviteli bíróság az elutasító végzést hozó másodfokú bíróságot az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére utasította volna. A vélemény szerint ennek egyik nyilvánvaló oka, hogy az alkalmazandó jog és annak értelmezése az ügy érdemében hozott döntés része, és amíg ezt a döntést nem hozta meg az eljáró bíróság, addig annak tartalmára nézve a fellebbviteli bíróság kötelező jellegű utasítást nem adhat.
[1113] 1952. évi III. törvény 155/A. §, illetve 249/A. § és 340. § (3) bekezdés.
[1114] Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését érintő bírósági végzések felsőbb bírósági megítéléséről (számos példával) lásd Osztovits (2009).
[1115] Lásd az irodalmi hivatkozásokat Osztovits (2009) 4.

nyilatkozhatott a kérdésben a *Cartesio* ítéletben. Az EB megállapította, hogy a fellebbezés lehetősége önmagában nem összeegyeztethetetlen az EK-Szerződés 234. cikkével, ugyanakkor az eljáró bíróság döntési szabadságára nem hathat ki, és nem vezet az EB előtt folyó eljárás megszüntetéséhez. *Osztovits András* és *Blutman László* egyetértenek abban, hogy az ítélet kiüresítette a fellebbezési eljárás belső tartalmát, aminek egyetlen logikus következménye a fellebbezési lehetőség megszüntetése kell, hogy legyen.[1116]

A magyar jogalkotó 2010. január 1-jei hatállyal eleget tett az Európai Bíróság ítéletéből következő követelménynek, amennyiben ettől az időponttól kezdődően hatályon kívül helyezte a Pp. azon szakaszát, amely az előzetes döntéskérés tárgyában hozott végzés (akár az eljárás megindítása, akár az arra vonatkozó kérelem elutasítása) elleni fellebbezést lehetővé tette. [1117] Az új szabályokat azonban csak a 2010. január 1. után induló ügyekben lehet alkalmazni. A Legfelsőbb Bíróság Polgári és Közigazgatási Kollégiuma ezért 2009 nyarán közös véleményt[1118] bocsátott ki arra vonatkozóan, hogy az alsóbb bíróságoknak hogyan kell eljárniuk azokban az ügyekben, amelyek ezen időpontot megelőzően indulnak.

A kollégiumi vélemény abból indul ki, hogy a *Cartesio* ítéletben adott Európai Bírósági jogértelmezésből „a konkrét következtetések levonása a magyar bíróságok feladata maradt", ezért szükséges a jogértelmezés egységességét a vélemény által biztosítani. Mint a vélemény rögzíti, a *Cartesio* ítéletben foglaltak *„nehezen egyeztethetők össze a Pp. jelenleg hatályos jogdogmatikai rendszerével, tekintettel arra, hogy a fellebbezési eljárásban hozott minden határozat köti az elsőfokú bíróságot, attól az semmilyen formában nem térhet el,"* s ez az előzetes döntéskérés tárgyában hozott végzés elleni fellebbezés esetén is igaz. A LB azzal hozta összhangba az európai és a magyar jogi követelményeket, hogy megállapította: a Pp. vonatkozó rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy a fellebbviteli bíróság az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést nem bírálhatja felül annak szükségessége, vagy az előterjesztett kérdések tartalma, indokoltsága szempontjából, hanem azt helyben kell hagynia. Ha azonban az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését eljárásjogi okok zárják ki (például a per kötelező megszüntetésének lenne helye), akkor a fellebbviteli bíróság továbbra is felülbírálhatja az alsóbb bíróság kezdeményező végzését. A *Cartesio*

[1116] Blutman (2009) 34-35.; Osztovits (2009a.) 29.
[1117] A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának tanácselnöki értekezlete is tájékoztatta az IRM-et, hogy álláspontja szerint a vonatkozó szabályokat a Pp.-ből ki kell venni: Osztovits (2009a.) 30.
[1118] 1/2009. PK-KK közös vélemény

ítéletnek és a Pp. előírásainak egyaránt megfelelő jogértelmezést tehát a LB abban találta meg, hogy a végzés felülbírálhatóságának körét korlátozottá tette addig, amíg ez a lehetőség végleg meg nem szűnik.

A szóban forgó kollégiumi vélemény lényegében a közösségi joggal összhangban történő értelmezés eszközével élt. Azt nem állapította meg, hogy a Pp. vonatkozó rendelkezéseit a közösségi joggal való összeegyeztethetetlenség miatt nem lehet alkalmazni, ugyanis a közösségi jogi relevanciával nem bíró, pusztán eljárásjogi okokat érintő felülvizsgálat lehetőségét meg kellett tartani. Ezen okokon túl azonban a felülvizsgálat kiüresedik: abban az átmeneti időszakban, amíg a 2010. január 1. előtt indult eljárások nem zárulnak le, érdemben már nincs lehetőség az alsóbb bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzésének felülbírálatára.

A X. fejezet összegzése

A Legfelsőbb Bíróság vonatkozó határozatainak vizsgálatából arra a következtetésre juthatunk, hogy a LB messzemenően szem előtt tartja a magyar bíróságok uniós csatlakozásból eredő szerepváltozásának következményeit, és ezekre vonatkozóan az egységes jogalkalmazás biztosításának szándékával igyekszik elvi megállapításokat tenni.[1119] Egyes közösségi jogot értelmező megállapításai vitathatóak, mivel azonban a LB elvi és egyéb határozatai formálisan nem kötelezik az alsóbb bíróságokat, elvileg bármely magyar bíróság számára nyitva áll a lehetőség a LB közösségi jogértelmező gyakorlatának újragondolására[1120], akár az Európai Bíróság közbenjárásával.

Az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság közösségi joghoz való viszonyulásának összevetése érdekes megállapításokra vezet. Az Alkotmánybíróság határozataiból az olvasható ki, hogy a rendes bíróságok feladata érvényt szerezni a közösségi jognak. Ennek a kötelezettségnek a rendes bíróságok eleget tesznek, méghozzá a Legfelsőbb Bíróság elvi iránymutatásai alapján. A rendes bíróságok számára a Legfelsőbb Bíróság adott értelmezést az Alkotmány 2/A. §-áról, az

[1119] A Legfelsőbb Bíróság honlapján olvashatjuk: „[Az az új körülmény, hogy Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz,] *szükségessé tette a Legfelsőbb Bíróság mint igazságszolgáltatási csúcsszerv szerepének újragondolását. (…) Jogegységesítő feladata mellett a törvények kidolgozásában való részvételével, valamint nemzetközi kapcsolatai révén a Legfelsőbb Bíróság fontos tényezője a közösségi jog akadálymentes alkalmazásának Magyarországon.”* Bírósági reform a rendszerváltás után: http://www.lb.hu.

[1120] Különösen igaz ez az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó elvi állásfoglalásokra.

Alkotmánybíróság ugyanis még nem tárta fel ennek az alkotmányos rendelkezésnek az értelmét. A LB a 2/A. § alapján állapítja meg a rendes bíróságok számára a közösségi jog alkalmazásának kötelezettségét. Ennek nyomán mind a LB, mind az alsóbb bíróságok alkalmazzák a közvetlen hatály és az elsőbbség elveit.

Az AB és a LB gyakorlatában szembeötlő eltérés még, hogy a LB már az uniós csatlakozást megelőzően irányadónak tekintette a közösségi joggal összhangban történő értelmezés elvét, és ezt a csatlakozás után is kötelező elvként határozta meg. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben még nem nyilatkozott ezen elv alkalmazhatóságáról.

VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

E dolgozat arra tett kísérletet, hogy feltárja a magyar Alkotmánybíróság viszonyulását a közösségi jog elsőbbségének elvéhez. A vizsgálatot hét tagállam alkotmánybírósági gyakorlata tükrében végezte el. Összességében az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság 2009 végéig sikeresen kerülte el az egyértelmű állásfoglalást a közösségi jog elsőbbségének érvényesüléséről és annak lehetséges korlátairól. Mind az Alkotmány, mind az Alkotmány alatt elhelyezkedő jogszabályok tekintetében adós maradt az elsőbbségi elv elismerésével vagy az elismerés megtagadásának indokolásával. Az Alkotmánybíróság tartózkodó álláspontja a rendes bíróságok feladatává teszi a közösségi jog érvényesítését és a magyar jogszabályokkal való konfliktus esetén annak alkalmazását. A rendes bíróságok ezt a kötelezettséget végeredményben teljesítik Magyarországon.

Az Alkotmánybíróság jelenlegi, elsőbbséghez való viszonyulása a rendszerváltásig vezethető vissza. A demokratikus fordulat megszilárdításának legfőbb letéteményese Magyarországon az Alkotmánybíróság volt. Az eltelt húsz évben szilárd ítélkezési gyakorlatot alakított ki az Alkotmány szinte minden rendelkezése, különösen az alapvető jogok, jogállamiság, jogbiztonság, népszuverenitás, demokrácia elvei tekintetében. Ez az alkotmánybírósági gyakorlat, amelynek kialakítására az absztrakt normakontroll teremtett számtalan lehetőséget, mindenek felett álló célkitűzésként határozza meg a kommunista múlttal való szakítást. Magyarország függetlensége, a demokratikus jogállamiság fenntartása, a nemzeti szuverenitás védelme olyan alkotmányos értékek, amelyek sérelmétől való félelmet ma is fenntartja az önkényuralom emléke. A máig kísértő múlt alapján az Alkotmánybíróság hajthatatlan a jogállamiságot védő szerepével kapcsolatban.[1121]

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság egy olyan jogrenddel szemben védi a magyar alkotmányosságot és nemzeti szuverenitást, amelyhez a rendszerváltást követő önkéntes, feltétlen elhatározással kívánt csatlakozni. Az Európához való visszatalálás, az európai integrációba való bekapcsolódás Magyarország elsődleges célkitűzése volt

[1121] Sajó (2004) 94.

1989 után, annak érdekében, hogy a demokrácia, jogállamiság elveit, az emberi jogok védelmét visszafordíthatatlanul biztosítsa.[1122] Az uniós csatlakozást követően azonban felerősödik a félelem a rendszerváltást követő demokratikus jogállami vívmányok elvesztése fölött: ez határozza meg jelenleg az Alkotmánybíróság viszonyulását is a közösségi joghoz, és elsősorban a közösségi jog elsőbbségéhez. Ez a viszonyulás végeredményben szakítást jelent az Alkotmánybíróság rendszerváltást követően elfoglalt azon álláspontjával, miszerint a magyar alkotmányosság tartalmának formálásakor tekintettel lesz a nyugat-európai tendenciákra, és ítélkezési gyakorlatát a nyugat-európai alkotmányos rendszerekhez való közelítés jegyében alakítja.

Az Alkotmánybíróság a cseh vagy a lengyel alkotmánybíróság elsőbbséghez és tágabban a közösségi joghoz, az uniós csatlakozáshoz való viszonyulásához képest nagyon tartózkodó álláspontot képvisel. Az elsőbbség elvének alkalmazhatóságáról érdemben a mai napig nem nyilatkozott. Ezért nem is tudjuk, hogy pontosan milyen álláspontot képvisel az elsőbbség hatókörével kapcsolatban – talán maga az Alkotmánybíróság sincs ezzel tisztában. Az eddigi határozatok alapján az is elképzelhető, hogy az Alkotmány egészét olyan leronthatatlan értékként fogja fel, amellyel szemben a közösségi jog nem szerezhet érvényesülést. Ugyanakkor az eddigi ítélkezési gyakorlat olyan irányba is mutathat, amely szerint csak egyes alapvető alkotmányos elvek és értékek (jogállamiság, demokrácia, jogbiztonság) képezik az elsőbbségi elv korlátait.

Emögött a tartózkodó álláspont mögött a 30/1998. (VI. 25.) AB határozattól induló merev szuverenista felfogás, a nemzeti szuverenitás sérelmétől való félelem húzódik meg. Így azt is mondhatjuk, hogy a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatra vezető indítvány, amely alapvetően meghatározta az Alkotmánybíróság által kialakított álláspontot, mintegy „pillangó-hatásként" ahhoz vezetett, hogy az Alkotmánybíróság elutasítja a közösségi jog Alkotmánnyal szembeni elsőbbségének lehetőségét.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság tartózkodó álláspontjával párhuzamosan aktív szerepvállalást tapasztalunk a rendes bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság részéről. A Legfelsőbb Bíróság odáig is elmegy, hogy értelmezze az Alkotmányt – tulajdonképpen az Alkotmánybíróság helyett.[1123] A Legfelsőbb Bíróság megállapítja azt, amit az

[1122] Sadurski (2008) 2-5.
[1123] *Sólyom László* szerint nagyon ritkán fordul elő az, hogy a rendes bíróságok az Alkotmányra hivatkoznának, s még ritkábban, hogy az Alkotmányt az AB értelmezésével együtt alkalmazzák:

Alkotmánybíróságtól is szívesen hallanánk: hogy az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt hűség-klauzula alapján a közösségi jogot az Európai Bíróság esetjogának megfelelően alkalmazni kell.[1124] A rendes bíróságok aktív fellépése teremti meg az elsőbbség érvényesülésének lehetőségét, legalábbis az Alkotmány alatti, közösségi joggal ellentétes magyar jogszabályok tekintetében, az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányossági felülvizsgálatból kizárja a közösségi jognak való megfelelés kérdését.

Az Alkotmánybíróságtól legfőképpen az Alkotmány és a közösségi jog közötti viszony meghatározását várnám, hiszen ez határozná meg elsősorban az elsőbbséghez való viszonyulást. Ezzel egyáltalán nem azt kívánom az Alkotmánybíróságtól, hogy fogadja el a közösségi jog korlátlan elsőbbségét, hiszen a nemzeti alkotmányos rendszerekkel ez a lehetőség a legritkább esetben áll összhangban. Mindössze annyit várnék az Alkotmánybíróságtól, hogy nézzen szembe Magyarország öt éve fennálló uniós tagságával, és vonja le abból a magyar alkotmányosságot érintő következtetéseket. Véleményem szerint attól függetlenül, hogy az elsőbbség alkalmazására a törvények és rendeletek tekintetében, a rendes bíróságokon keresztül sor kerül-e, az Alkotmánybíróság feladata az elsőbbség alkotmányos korlátainak körülhatárolása: ezt a rendes bíróságoktól nem lehet elvárni. Az összehasonlítás tárgyát képező alkotmánybíróságok gyakorlata azt mutatja, hogy alapvetően az elsőbbségi elv hatókörének alkotmánybírósági kijelölése határozza meg a nemzeti alkotmányok és a közösségi jog közötti viszonyt, illetve ezzel összefüggésben az alkotmánybíróságok és az Európai Bíróság közötti viszonyt. Az Alkotmánnyal szembeni elsőbbség kérdésében csak az Alkotmánybíróságtól várhatunk választ. A *többletkészletezés-ügy*[1125] bizonyítékát szolgáltatja annak, hogy ez a kérdésfelvetés nem pusztán teoretikus, hanem adott esetben nagy gyakorlati jelentősége lehet, amelynek „köszönhetően" előfordulhat, hogy Magyarország nem teljesíti megfelelően közösségi jogon alapuló kötelezettségeit.

Az alkotmánybírósági viszonyulás lehetséges magyarázataként felvethető, hogy az Alkotmány és egyes vonatkozó törvények (az Alkotmánybíróságról vagy a jogalkotásról szóló törvények) nem megfelelő szabályai miatt korlátozott az AB cselekvési szabadsága a közösségi joggal kapcsolatos kérdések rendezésében. Kétségtelen, hogy lényegesen egyértelműbb helyzetet teremtene, ha az Abtv. kifejezetten biztosítaná

„Ütközés tehát nincs. Viszont érintkezés is alig; a rendes bíróságok nem nyitottak az alkotmánybíráskodás felé." Sólyom (2001) 235.

[1124] EBH 2006. 1442.

[1125] 17/2004. (V. 25.) AB határozat (2004)

például a magyar jogszabályok közösségi jognak való megfelelése vizsgálatát. Felvethető az is, hogy az Alkotmány Európa-klauzulájának pontosabb szövege, például az európai integráció által sérthetetlen alkotmányos rendelkezések meghatározása tudná megváltoztatni az AB viszonyulását. Véleményem szerint azonban az AB találhatna módot arra, hogy a rá vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket úgy értelmezze, hogy ezzel „Európa-barátabb" álláspont elfoglalása váljék lehetővé. Az Alkotmány Európa-klauzulája még inkább nyitott az alkotmánybírósági értelmezésre, az AB azonban szinte semmilyen kísérletet nem tett eddig a vonatkozó alkotmányos kontextus értelmezésére. Úgy vélem, ez a távolságtartás nem magára az Alkotmány szövegére, hanem az AB uniós tagsághoz való hozzáállására vezethető vissza. Az Alkotmánybíróságot nem az Alkotmány 2/A. §-a készteti például arra, hogy figyelmen kívül hagyja a Magyarország és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás kérdését, és olyan népszavazási kezdeményezéseknek adjon helyet, amelyek eredményeként az Országgyűlés a közösségi joggal összeegyeztethetetlen jogszabály meghozatalára válhatna kötelessé. Ilyen esetekben az AB a népszavazásra vonatkozó alkotmányos előírásokra hivatkozik, pedig ezeknek az előírásoknak a 2/A. §-szal való együttes értelmezése teljesen eltérő felfogást is eredményezhetne, ha az Alkotmánybíróság szándéka erre irányulna.

A magyar Alkotmánybíróság nincs egyedül az önkényuralmi rendszer leomlását követően elfogadott alkotmányos értékek romlásától való félelemmel. Ez a viszonyulás megfigyelhető más volt szocialista alkotmánybíróságok esetében is, így a lengyel és a cseh alkotmánybíróság esetében is. Ugyanakkor ez a viszonyulás a cseh és a lengyel alkotmánybíróságot nem arra vezette, hogy elkerülje az elsőbbség elvével kapcsolatos határozott állásfoglalást. Épp ellenkezőleg: mindkét alkotmánybíróság a csatlakozást követően a lehető leghamarabb igyekezett világosság tenni álláspontját az alkotmány feletti elsőbbség lehetőségével kapcsolatban. Mindkét alkotmánybíróság tudatni igyekezett Európával, hogy a csatlakozással együtt nem adják fel alkotmányos identitásukat, függetlenségüket, alapvető alkotmányos értékeiket. A lengyel alkotmánybíróságban olyan erősen él ez az igény, hogy az alkotmányos rendelkezések feletti elsőbbség lehetőségét teljes mértékben kizárja: az alkotmány egyetlen rendelkezését sem tekinti olyannak, amellyel szemben egy külső jogalkotó által alkotott, de Lengyelország területén érvényesülést követelő „idegen" joganyag érvényesülést

szerezhet.[1126] A cseh alkotmánybíróság ennél nagyobb fokú bizalmat tanúsít az uniós jog irányába: csak egy meghatározott alkotmányos „kemény mag" mindenkori érvényesülését tekinti az elsőbbség korlátjának. Ez a „kemény mag" a demokratikus jogállamiság elveit öleli fel.[1127] A cseh és a lengyel alkotmánybíróság tehát nem fordul el az uniós tagságon alapuló új alkotmányos helyzet elfogadásától, azonban nem hajt fejet az Európai Bíróság joggyakorlata előtt. Összeegyezteti saját alkotmányos identitását az uniós tagság követelményeivel, de nem oly módon, hogy szemet huny a közösségi jogi kérdések felett, hanem épp hogy szembenéz velük és vállalja saját álláspontját. Ez az a viszonyulás, amelyet a magyar Alkotmánybíróságtól is várnék a csatlakozást követően. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság számára is elfogadható lehetne a cseh alkotmánybíróság felfogása, azaz hogy a demokratikus jogállamiság elvei az elsőbbség korlátját képezik. Az AB számára is ezek az elvek jelentik a magyar alkotmányosság legelemibb tartalmát.

Az Alkotmánybíróság számára példaként adódik az uniós tagállamok alkotmánybírósági viszonyulása a közösségi jog elsőbbségéhez. Az elsőbbség hatókörének kijelölésekor nem csak a volt szocialista tagállamok alkotmánybíróságainak viszonyulására lehet tekintettel lenni, bár kétségtelen, hogy a hasonló történelmi, politikai, szociális kontextus ezt indokolttá teszi. A 2004-ben csatlakozott tagállamok azonban bátran meríthetnek a korábban csatlakozott tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatából – és ezt a lengyel és a cseh alkotmánybíróság meg is teszi. Legkézenfekvőbben a német, az olasz és a francia alkotmánybíróságok elsőbbségi gyakorlata adódik. Ezek az alkotmánybíróságok az Európai Közösségek alapító tagállamainak alkotmánybíróságai, tagállamoké, amelyek közvetlen közelről voltak tanúi az Európai Bíróság *Van Gend en Loos*[1128] és *Costa*[1129] ítéletei meghozatalának. Hosszú évekbe és sok fáradságba telt a nemzeti alkotmányos berendezkedés és a közösségi jog elsőbbségi elve egymáshoz idomítása, amely folyamat visszavezethető egészen a *Costa* ítélet tagállami (olasz) fogadtatásáig.[1130] Minden tagállami alkotmánybíróság sajátos álláspontot alakított ki az elsőbbségi elv érvényesülési körét tekintve. Az alkotmány meghatározott alapvető elveivel és

[1126] K 18/04. (2005)
[1127] Pl. ÚS 50/04. (2006)
[1128] C-26/62, Van Gend en Loos (1963)
[1129] C-6/64, Costa (1964)
[1130] Sentenza 14/1964, Costa v. ENEL (1964)

értékeivel szemben nem engedik meg a közösségi jog érvényesülését. Nem lehet azonban egységes álláspontról beszélni: minden tagállam vonatkozásában külön-külön kell megvizsgálni, hogy mit értenek az elsőbbség fogalmán. Az, hogy az összehasonlítás alapját képező tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatában állandó fejlődés, változás, az új európai jelenségekhez való alkalmazkodás mutatható ki, arra a feltételezésre vezethet, hogy az Alkotmánybíróság viszonyulása is bizonyosan változni fog a jövőben. Erre már mutatnak apró jelek, elsősorban a 2008-ban hozott *„solymászat-ítélet”*[1131].

Az Európai Unió nem tekinthet el tagállamai alkotmánybíróságai elvi állásfoglalásaitól. Az európai alkotmányosodás sikerét a kezdetektől meghatározta a tagállamok, különösen a tagállami alkotmánybíróságok viszonyulása az alkotmányosodás folyamatához.[1132] A tagállami alkotmánybíróságok vagy akár rendes bíróságok saját tagállamuk vonatkozásában maguk határozzák meg, hogy az elsőbbségi elv hogyan érvényesüljön.[1133] Ezért az elsőbbség elvéről nem lehet pusztán az Európai Bíróság esetjogára figyelemmel beszélni. Az Európai Unió elsőbbségi doktrínájának részét képezik a huszonhét tagállamban történő érvényesülés keretei, elvi korlátai, ahogyan az európai alkotmány részének kell tekintenünk – az integrációs szerződések és az Európai Bíróság esetjoga mellett – a tagállami alkotmányokat és alkotmánybírósági gyakorlatot.[1134] A magyar Alkotmánybíróság elsődleges feladata uniós tagállami alkotmánybíróságként kivenni részét az elsőbbségi elv tartalmának közös európai alakításában. Ha ezt nem teszi meg, azzal szemet huny a magyar alkotmányosság rendszerváltást követő legmélyrehatóbb átalakulásának jelensége fölött: végeredményben a valóság fölött.

[1131] 485/E/2003. AB határozat (2008)
[1132] Weiler (1999) 225.
[1133] Ezt megerősíti például a *Conseil constitutionnel* álláspontja arról, hogy az elsőbbségi elv alapszerződési szintű deklarálása sem változtatna az elv érvényesülési körének saját maga által kialakított korlátain [Décision n° 2004-505 DC, Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2004)]; vagy a *Bundesverfassungsgericht* álláspontja, amely szerint a Lisszaboni Szerződéshez fűzött, az elsőbbség elvéről szóló nyilatkozat pusztán a saját maga által kialakított elsőbbségi elv további érvényesülését biztosítja [BVerfGE 2 BvE 2/08 (2009)].
[1134] Pernice (2002) 514.

Irodalomjegyzék

1. Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris, Budapest, 1998.
2. Adinolfi, Adelina: The Judicial Application of Community Law in Italy (1981–1997). *Common Market Law Review* (1998) 1313–1369. p.
3. Albi, Anneli: ”Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries. *Common Market Law Review* (2005) 399–423. p.
4. Albi, Anneli: Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums. *European Law Journal,* 2009. no. 1. 46–69. p.
5. Alter, Karen J.: *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe.* Oxford University Press, Oxford, 2001.
6. Aziz, Miriam: Sovereignty Lost, Sovereignty Regained? Some Reflections on the Bundesverfassungsgericht’s Bananas Judgment. *Constitutionalism Web-Papers,* No. 3/2003, http://les1.man.ac.uk/conweb/
7. Baas, Auke: The Netherlands in Face of its Community Obligations 1984–1995. *Common Market Law Review* (1996) 1197–1244. p.
8. Badó Attila – Bóka János: *Európa kapujában. Reform, igazság, szolgáltatás.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.
9. Balogh-Békesi Nóra: Közösségi jog és szuverenitás-transzfer a csatlakozási klauzulák és a hatáskör megosztás mentén. *Doktori disszertáció,* Károli Gáspár Református Egyetem (2008) http://www.kre.hu/ajkfiles/phd/Dr.Balogh_Bekesi_Nora_phd.pdf
10. Balogh-Békesi Nóra: „Közös európai alkotmányjog” vagy szuverenitás-transzfer esetről-esetre (A magyar Alkotmánybíróság döntéséről az EU valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás tárgyában). *Jogtudományi Közlöny,* 2008. június, 310–315. p.
11. Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az Alkotmány magyarázata.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003.
12. Baquero Cruz, Julio: The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal,* 2008. no. 4. 389–422. p.
13. Bartha Ildikó – Bencze Mátyás: Az európai jog alkalmazása a magyar bírói ítélkezésben 2004 és 2007 között. In Paksy Máté (szerk.): *Európai jog és jogfilozófia.* Szent István Társulat, Budapest, 2008, 319–345. p.
14. Bebr, Gerhard: How Supreme is Community Law in the National Courts? *Common Market Law Review* (1974) 3–37. p.
15. Berke Barna: Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások. *Magyar Jog,* 1995. 4. sz. 240–252 p.
16. Berke Barna: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás. *Jogállam,* 1996. 1–2. sz. 7–30. p.

17. **1996a:** Berke Barna: Az európai közösségi jog alkotmányos korlátai. In Mádl Ferenc (szerk.): *Európajogi Tanulmányok 2.* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1996, 9–49. p.

18. Berke Barna: A nemzetközi jog, a belső jog és az Alkotmány: a nemzetközi szerződések alkotmányossági revíziója. *Jogállam,* 1997. 1–2. sz. 33–63. p.

19. Berke Barna: A szabadkereskedelmi egyezmények jogi kérdéseiből (Előzmények és szempontok az Európai Unióval kötött társulási szerződésünk elemzéséhez). *Jogtudományi Közlöny,* 1998. 3. sz. 81–93. p.

20. Berke Barna: Az európai közösségi jogrend strukturális elveiről. In *Ius Privatum – Ius Commune Europae. Liber Amicorum Studia Ferenc Mádl Dedicata.* ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi Tanszék, Budapest, 2001, 33–54. p.

21. Besselink, Leonard F.M.: Curing a 'Childhood Sickness'? On Direct Effect, Internal Effect, Primacy and Derogation from Civil Rights. *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 1996. no. 2. 165–178. p.

22. Besselink, Leonard F. M.: Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union. *Common Market Law Review* (1998) 629–680. p.

23. Besselink, Leonard F.M.: Supreme Court of the Netherlands *(Hoge Raad der Nederlanden),* 21 March 2003, Civil Chamber, No. C01/327HR. *Stichting Waterpakt, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Consumentenbond and three others* v. *State of the Netherlands. Common Market Law Review* (2004) 1429–1455. p.

24. Besselink, Leonard F.M.: Double Dutch: The Referendum on the European Constitution. *European Public Law,* 2006. no. 3. 345–351. p.

25. Besselink, Leonard F.M.: The Dutch Constitution, the European Constitution and the Referendum in the Netherlands. In Anneli Albi – Jacques Ziller (szerk.): *The European Constitution and National Constitutions. Ratification and Beyond.* Kluwer, 2007, 113–123. p.

26. **2007a:** Besselink, Leonard F.M.: Fundamental Structures of the Constitution of the Netherlands. *Rechtsgeleerdheid* (2007) http://igitur-archive.library.uu.nl/law/2008-0114-201301/besselink_07_fundamentalstructures.pdf

27. Besson, Élise: Les principes suprêmes inviolables dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne : véritable limite ou simple précaution démocratique? *Annuaire international de justice constitutionnelle* (2005) 11–38. p.

28. Blutman László: A tagállami bíróságok általános kötelezettségei a közösségi jog alapján. *Bírák Lapja,* 2003. 2. sz. 27–48. p.

29. Blutman László: *EU-jog – működésben.* Bába, Szeged, 2004.

30. Blutman László: Az előzetes döntéshozatalt kezdeményező határozat elleni fellebbezés kérdőjelei. *Európai Jog,* 2009. 2. sz. 31–35. p.

31. **2009a:** Blutman László: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél. *Jogtudományi Közlöny,* 2009. 7–8. sz. 301–315. p.

32. Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. és II. *Európai Jog,* 2007. 2. sz. 3–16. p. és 4. sz. 14–28. p.

33. Bobek, Michal: Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice. *Common Market Law Review* (2008) 1611–1643. p.

34. Bragyova András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban? In uő (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Holló András hatvanadik születésnapjára.* Bíbor, Miskolc, 2003, 65–88. p.

35. Bragyova András: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányjogi kérdései. In *EU-Tanulmányok I.* Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004, 1089–1113. p.

36. Bribosia, Hervé: Report on Belgium. In Anne-Marie Slaughter – Alec Stone Sweet – J. H. H. Weiler (eds): *The European Court and National Courts–Doctrine and Jurisprudence.* Hart, Oxford, 2003, 3–39. p.

37. Bříza, Petr: The Czech Republic: The Constitutional Court on the Lisbon Treaty. Decision of 26 November 2008. *European Constitutional Law Review* (2009) 143–164. p.

38. Cartabia, Marta: The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. In Anne-Marie Slaughter – Alec Stone Sweet – J. H. H. Weiler (eds): *The European Court and National Courts–Doctrine and Jurisprudence.* Hart, Oxford, 2003, 133–146. p.

39. Cartabia, Marta: Europe and Right: Taking Dialogue Seriously. *European Constitutional Law Review* (2009) 5–31. p.

40. Champeil-Desplats, Véronique: Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe. *Revue trimestrielle de droit européen,* 2005. no. 2. 557–580. p.

41. Chronowski Nóra: Az Európai Unió és az alkotmány. *Európai Tükör,* 2000. 4. sz. 80–92. p.

42. Chronowski Nóra: *„Integrálódó" alkotmányjog.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005.

43. Chronowski Nóra: Nullum crimen sine EU? *Rendészeti Szemle,* 2008. 4. sz. 39–60. p.

44. Chronowski Nóra – Nemessányi Zoltán: Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség. *Európai Jog,* 2004. 3. sz. 19–29. p.

45. Chronowski Nóra – Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog,* 2003. 8. sz. 449–466. p.

46. Claes, Monica: Constitutionalizing Europe at its Source: The 'European Clauses' in the National Constitutions: Evolution and Typology. *Yearbook of European Law* (2005) 81–125. p.

47. Claes, Monica: *The National Courts' Mandate in the European Constitution.* Hart, Oxford, 2006.

48. Claes, Monica – de Witte, Bruno: Report on the Netherlands. In Anne-Marie Slaughter – Alec Stone Sweet – J. H. H. Weiler (eds): *The European Court and National Courts–Doctrine and Jurisprudence.* Hart, Oxford, 2003, 171–194. p.

49. Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: *EU Law. Text, Cases, and Materials.* Oxford University Press, Oxford, 2008.

50. Czuczai Jenő: Az EU új 'Alkotmányi Szerződésének' hatása a magyar alkotmányfejlődésre. *Európai Jog,* 2005. 3. sz. 3–16. p.

51. Czuczai Jenő: Impact of European Integration on the Role and Functioning of the National Judiciary. In Kellermann, A. E. – Czuczai, J. – Blockmans, S. – Albi, A. – Douna, W. T. (szerk.): *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-) Candidate Countries. Hopes and Fears.* TMC Asser Press, The Hague, 2006, 267–289. p.

52. de Búrca, Gráinne: After the Referenda. *European Law Journal,* 2006. no. 1. 6–8. p.

53. della Cananea, Giacinto: The Italian Constitutional Court and the European Court of Justice: From Separation to Interaction? *European Public Law,* 2008. no. 4. 523–531. p.

54. De Witte, Bruno: Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order. In Paul Craig – Gráinne de Búrca (szerk.): *The Evolution of EU Law.* Oxford University Press, Oxford, 1999, 177–213. p.

55. Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* HVG-ORAC, Budapest, 2006.

56. Dougan, Michael: When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy. *Common Market Law Review* (2007) 931–963. p.

57. Eilmansberger, Thomas: The Relationship between Rights and Remedies in EC Law: In Search of the Missing Link. *Common Market Law Review* (2004) 1199–1246. p.

58. Fichera, Massimo: The European Arrest Warrant and the Sovereign State: A Marriage of Convenience? *European Law Journal,* 2009. no. 1. 70–97. p.

59. Ficsor Mihály: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról I. és II. *Magyar Jog,* 1997. 8. sz. 462–473. p. és 1997. 9. sz. 526–536. p.

60. Figueroa Regueiro, Pablo V.: Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of "Horizontal" Direct Effect of Directives. *Jean Monnet Working Paper* 7/02 http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020701.pdf

61. Fórum: Paczolay Péter, Chronowski Nóra–Petrétei József, Hanák András, Kilényi Géza, Kardos Gábor, Bárd Petra. *Fundamentum,* 2003. 2. sz. 63–86. p.

62. Frowein, J.A.: Solange II (BVerfGE 73, 339). Constitutional complaint Firma W. *Common Market Law Review* (1988) 201–206. p.

63. Gaja, Giorgio: New Developments in a Continuing Story: The Relationship Between EEC Law and Italian Law. *Common Market Law Review* (1990) 83–95. p.

64. Geyer, Florian: European Arrest Warrant. Court of Justice of the European Communities. Judgment of 3 May 2007, Case C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW* v. *Leden van de Ministerraad. European Constitutional Law Review* (2008) 149–161. p.

65. Gilliaux, Pascal: Le renvoi préjudiciel à la Cour de Justice des Communautés européennes. Rapport belge. *Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne,* XVIII^{ème} Colloque, Helsinki, mai 2002. http://www.juradmin.eu/colloquia/2002/belgium.pdf

66. Granger, Marie-Pierre: France is 'Already' Back in Europe: The Europeanization of French Courts and the Influence of France in the EU. *European Public Law* (2008) 335–375. p.

67. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Osiris, Budapest, 2008.

68. Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról.* Európa, Budapest, 1998.

69. Hanák András: Tolatás és szívatás: az Alkotmánybíróság döntései Magyarország EU-csatlakozását követően. *Élet és Irodalom,* 2004. június 4. http://www.es.hu/index.php?view=doc;7734

70. Harmathy Attila: Bírói gyakorlat – Alkotmány. *Magyar Jog,* 2004. 11. sz. 641–648. p.

71. Havelková, Barbara: Burden of proof and positive action in decisions of the Czech and the Slovak Constitutional Courts–milestones or mill-stones for implementation of EC equality law? *European Law Review* (2007) 686–704. p.

72. Herdegen, Matthias: Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional Restraints for an "Ever Closer Union". *Common Market Law Review* (1994) 235–249. p.

73. Hinarejos Parga, Alicia: *Bundesverfassungsgericht* (German Constitutional Court), Decision of 18 July 2005 (2 BvR 2236/04) on the German European Arrest Warrant Law. *Common Market Law Review* (2006) 583–595. p.

74. Hoffmeister, Frank: German *Bundesverfassungsgericht: Alcan,* Decision of 17 February 2000; *Constitutional review of EC Regulation on bananas,* Decision of 7 June 2000. *Common Market Law Review* (2001) 791–804. p.

75. Hoskins, Mark: Tilting the Balance: Supremacy and National Procedural Rules. *European Law Review,* 1996. no. 5. 365–377. p.

76. Hunnings, Neville March: Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato* v. *Simmenthal S.p.A.* Preliminary ruling of 9 March 1978 on request of the *Pretore di Susa,* (1978) E.C.R. 629. *Common Market Law Review* (1978) 479–487. p.

77. Hylarides, Peter: Voters in the Netherlands Defy the European Constitution. *Contemporary Review,* August 2005, 86–91. p.

78. Indoklás a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvényhez. In Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003, 164–173. p.

79. Isaac, Guy: *Droit communautaire général.* Masson, Paris, 1993.

80. Itzcovich, Giulio: Sovereignty, Legal Pluralism and Fundamental Rights. Italian Jurisprudence and European Integration (1964–1973). *European Public Law,* 2004. no. 1. 107–133. p.

81. Jakab András: A közösségi jog és a tagállami jog viszonya (Négy tévedés a 4/1997. (I. 22.) AB határozat egyetlen bekezdésében). *Állam- és Jogtudomány* (2001) 225–250. p.

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

83. Jogi problémák fékezik integrációnkat az EU-hoz. *Magyar Nemzet,* 1995. július 17. 5. p.

84. Justynski, Janus: The Impact of the European Integration Process on the Creation of the Broad Lines of the Constitution of the Republic of Poland and on the Political Practices of the Country. In Alfred E. Kellermann – Jaap W. de Zwaan – Jenő Czuczai (szerk.): *EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level.* T.M.C. Asser Press, The Hague, 2001, 279–290. p.

85. Karlsruhe has spoken: "Yes" to the Lisbon Treaty, but … (Editorial comments.) *Common Market Law Review* (2009) 1023–1033. p.

86. Karsai Krisztina – Ligeti Katalin: Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegélyjog útvesztőiben. *Magyar Jog,* 2008. 6. sz. 399–408. p.

87. Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció.* HVG-ORAC, Budapest, 2005.

88. Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika.* CompLex, Budapest, 2007.

89. Kokott, Juliane: Report on Germany. In Anne-Marie Slaughter – Alec Stone Sweet – J. H. H. Weiler (eds): *The European Court and National Courts–Doctrine and Jurisprudence.* Hart, Oxford, 2003, 77–131. p.

90. Komárek, Jan: European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of "Contrapunctual Principles". *Common Market Law Review* (2007) 9–40. p.

91. Kortmann, Constantijn A.J.M.: European Union Law and National Constitutions: The Netherlands. *XX FIDE Congress, London, November 2001.* http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/net1.pdf

92. Kortmann, Constantijn: Le juge et le contrôle de constitutionnalité aux Pays-Bas. *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* (2006) 61–66. p.

93. Kovács Péter: *Nemzetközi közjog.* Osiris, Budapest, 2006.

94. Kovács Péter: Vol (communautaire) au-dessus d'un nid de coucou (ou le calcul du temps de travail des médecins et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Hongrie). *Revue française de Droit constitutionnel* (2007) 667–671. p.

95. Kovács Péter: A la recherche du bon chemin… – ou l'affaire du mandat d'arrêt européen devant la Cour constitutionnelle. In Jean-Denis Mouton (szerk.): *La France, l'Europe et le Monde (Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier).* Pédone, Paris, 2008, 363–379. p.

96. **2008a:** Kovács Péter: Az EUIN-megállapodás és az alkotmányosság. *Magyar Jog,* 2008. 6. sz. 409–413. p.

97. Kowalik-Bańczyk, Krystyna: Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law. *German Law Journal,* 2005. no. 10. 1355–1366. p.

98. Kukorelli István: Az Alkotmánybíróság szerepfelfogása. In Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Századvég, Budapest, 2006, 97–102. p.

99. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007.

100. Kukorelli István – Papp Imre: A magyar Alkotmány EU-konformitása. In Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Századvég, Budapest, 2006, 240–252. p.

101. Kulcsár Anna: Alkotmánymódosítás nélkül is csatlakozhatunk az unióhoz. *Magyar Hírlap,* 2002. november 8. 5. p.

102. Kumm, Mattias: Who is the final arbiter of constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. *Common Market Law Review* (1999) 351–386. p.

103. Kumm, Mattias: The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal,* 2005. no. 3. 262–307. p.

104. Kühn, Zdeněk: Application of European Law in Central European Candidate Countries. *European Law Review* (2003) 551–560. p.

105. Kühn, Zdeněk: The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions. *German Law Journal,* 2005. no. 3. 563–582. p.

106. Kühn, Zdeněk: The European Arrest Warrant, Third Pillar Law and National Constitutional Resistance / Acceptance. The EAW Saga as Narrated by the Constitutional Judiciary in Poland, Germany, and the Czech Republic. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* (2007) 99–133. p.

107. La Pergola, Antonio – Del Duca, Patrick: Community Law, International Law and the Italian Constitution. *American Journal of International Law* (1985) 598–621. p.

108. Łazowski, Adam: Poland: Constitutional Tribunal on the Preliminary Ruling Procedure and the Division of Competences Between National Courts and the Court of Justice. *European Constitutional Law Review* (2008) 187–197. p.

109. Leczykiewicz, Dorota: *Trybunał Konstytucyjny* (Polish Constitutional Tribunal), Judgment of 27 April 2005, No. P 1/05, on the constitutionality of the European Arrest Warrant national implementation. *Common Market Law Review* (2006) 1181–1191. p.

110. Leczykiewicz, Dorota: Constitutional conflicts and the third pillar. *European Law Review* (2008) 230–242. p.

111. Legény Krisztián: Az alkotmánybíráskodás modelljei. In Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog.* CompLex, Budapest, 2006, 211–280. p.

112. Lenaerts, Koenraad: The Application of Community Law in Belgium. *Common Market Law Review* (1986) 253–286. p.

113. Lenaerts, Koen – Arts, Dirk – Maselis, Ignance: *Procedural Law of the European Union.* Sweet & Maxwell, London, 2006.

114. Lenaerts, Koen – Corthaut, Tim: Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law. *European Law Review* (2006) 287–315. p.

115. Lenaerts, Koen – Van Nuffel, Piet: *Constitutional Law of the European Union.* Sweet & Maxwell, London, 2005.

116. Maestripieri, Cesare: The Application of Community Law in Italy in 1972. *Common Market Law Review* (1973) 340–351. p.

117. Martonyi János: Magyarország EU-csatlakozásának közjogi feltételei. In Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003, 17–26. p.

118. Mastellone, Carlo: The Judicial Application of Community Law in Italy, 1976–1980. *Common Market Law Review* (1982) 153–180. p.

119. Mathieu, Bertrand: Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français. *Revue française de Droit constitutionnel* (2007) 675–693. p.

120. Maus, Didier – Passelecq, Olivier (szerk.): *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales.* La documentation Française, Paris, 1998.

121. Molnár Tamás: A nemzetközi jog és a magyar jogrendszer viszonya 1985–2005. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. II. kötet.* Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 913–944. p.

122. Moravcsik, Andrew: Europe without Illusions: A Category Error. *Prospect Magazine,* 2005. no. 112. http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=6939

123. Osztovits András: A nem létező acte clair tan az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában. *Magyar Jog,* 2004. 5. sz. 292–299. p.

124. Osztovits András: A törvényes bíróhoz való jog a német szövetségi- és az osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny,* 2005. 10. sz. 420–429. p.

125. Osztovits András: Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének magyar joggyakorlata EU tagságunk első négy évében – tapasztalatok és tanulságok. *Magyar Jog,* 2008. 11. sz. 809–819. p.

126. **2008a:** Osztovits András (szerk.): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata. CompLex, Budapest, 2008.

127. Osztovits András: A Pp. előzetes döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó rendelkezéseinek felsőbírósági gyakorlata. *Európai Jog,* 2009. 1. sz. 3–12. p.

128. **2009a:** Osztovits András: Köddé fakult délibáb – a Cartesio ügyben hozott ítélet hatása a magyar polgári eljárásjogra. *Európai Jog,* 2009. 2. sz. 26–30. p.

129. Paczolay Péter: Az alkotmánybíráskodás modelljei és az Európai Unió. *Politikatudományi Szemle,* 1998. 1. sz. 119–135. p.

130. Paczolay Péter: Az Európai Unió és az Alkotmánybíróság. In Pesti S. – Szabó M. (szerk.): *„Jöjj el szabadság!" Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet.* Rejtjel, Budapest, 2003, 663–679. p.

131. Paczolay Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás. *Politikatudományi Szemle,* 2004. 1–2. sz. 31–47. p.

132. Peeters, Patrick: Belgium: Expanding Constitutional Review by the Belgian 'Court of Arbitration'. *European Public Law,* 2005. no. 4. 475–485. p.

133. Pernice, Ingolf: Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review* (2002) 511–529. p.

134. Poiares Maduro, Miguel: Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. In Neil Walker (ed.): *Sovereignty in Transition.* Hart, Oxford and Portland, Oregon, 2006, 501–537. p.

135. Prechal, Sacha: *Directives in EC Law.* Oxford University Press, Oxford, 2005.

136. Prechal, S. – van Ooik, R.H. – Jans, J.H. – Mortelmans, K.J.M.: 'Europeanisation' of the law: consequences for the Dutch judiciary. *Raad voor de Rechtspraak Research Memoranda,* 2005. no. 2.

137. Raisz Anikó: Kereszttűzben az európai elfogatóparancs – avagy emberi jogi aggályok az Alkotmánybíróság határozata kapcsán. *Jogtudományi Közlöny,* 2008. július–augusztus, 387–393. p.

138. Richards, Claudina: The Supremacy of Community Law before the French Constitutional Court. 31 *European Law Review* (2006) 499–517. p.

139. Rideau, Joël: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes.* L.G.D.J., Paris, 2006.

140. Rossi, Lucia Serena: Corte costituzionale (Italian Constitutional Court): Decisions 348 and 349/2007 of 22 October 2007, and 102 and 103/2008, of 12 February 2008. *Common Market Law Review* (2009) 319–331. p.

141. Ruggeri Laderchi, Francesco P.: Report on Italy. In Anne-Marie Slaughter – Alec Stone Sweet – J. H. H. Weiler (eds): *The European Court and National Courts–Doctrine and Jurisprudence.* Hart, Oxford, 2003, 147–170. p.

142. Sadurski, Wojciech: Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe. *European Law Journal,* 2004. no. 4. 371–401. p.

143. Sadurski, Wojciech: EU Enlargement and Democracy in New Member States. In Sadurski, Wojciech – Czarnota, Adam – Krygier, Martin: *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders.* Springer, Dordrecht, 2006, 27–49. p.

144. Sadurski, Wojciech: „Solange, chapter 3": Consitutional Courts in Central Europe–Democracy–European Union. *European Law Journal,* 2008. no. 1. 1–35. p.

145. Sajó András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. *Fundamentum,* 2003. 2. sz. 14–25. p.

146. Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. *Fundamentum,* 2004. 3. sz. 89–96. p.

147. Sales, Eric: La transposition des directives communautaires : une exigence de valeur constitutionnelle sous réserve de constitutionnalité. *Revue trimestrielle de droit européen,* 2005. no. 3. 597–621. p.

148. Sári János: Rekviem a magyar alkotmányjogért (A csatlakozás után). *Magyar Jog,* 2005. 7. sz. 385-393. p.

149. Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris, Budapest, 2008.

150. Scheuing, Dieter H.: The Approach to European Law in German Jurisprudence. *German Law Journal,* 2004. no. 6. 703–719. p.

151. Schrans, Guy: Belgium. *Conseil d'Etat* (Administrative division). Decision of October 7, 1968. *Mrs. Y. Corveleyn* v. *Belgian State (Minister of Justice). Common Market Law Review* (1970) 237–240. p.

152. Schrans, G.: Cream cheese and conditional supremacy of Community Law over Belgian law. Some comments on the judgment of March 4, 1970, of the Court of Appeal of Brussels. *Common Market Law Review* (1971) 92–97. p.

153. Schütze, Robert: Supremacy without Pre-emption? The very Slowly Emergent Doctrine of Community Pre-emption. *Common Market Law Review* (2006) 1023–1048. p.

154. Schwarze, Jürgen: The Treaty establishing a Constitution for Europe – Some General Reflections on its Character and its Chances of Realisation. *European Public Law,* 2006. no. 2. 199–211. p.

155. Skrzypek, Natalia: Le Tribunal constitutionnel polonais et le droit communautaire. *Cahiers du droit européen,* 2007. no. 1–2. 179–212. p.

156. Slautsky, Emmanuel: *D'une célèbre Fromagerie Franco-Suisse au déni de démocratie.* Avril 2008. http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_2/contributions/Contribution_Slautsky_avril2008.pdf

157. Šlosarčík, Ivo: Constitutional Changes in the Czech Republic and Case-Law of the Constitutional Court in 2000–2002. *European Public Law,* 2004. no. 1. 3–18. p.

158. Šlosarčík, Ivo: Czech Republic and the European Union Law in 2004–2006. *European Public Law,* 2007. no. 3. 367–378. p.

159. Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris, Budapest, 2001.

160. Sólyom László: A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004, 9–24. p.

161. Sólyom László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. *Iustum Aequum Salutare,* 2009. 2. sz. 83–92. p.

162. Somogyvári István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. *Európai Közigazgatási Szemle (A Magyar Jog melléklete),* 2001. 1. sz. 22–27. p.

163. Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum,* 2003. 2. sz. 27–37. p.

164. Sonnevend Pál: Alapjogvédelem a csatlakozás után. In Majtényi László – Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004, 133–138. p.

165. Sonnevend Pál: Preparing the European Union for the Future? Necessary Revisions of Primary Law after the Non-Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe. *XXIII FIDE Congress, Linz, May 2008.*

166. Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai. I. kötet.* Dialóg Campus, Budapest, 2003.

167. Szalayné Sándor Erzsébet: A jogorvoslat duális rendszere az Európai Unióban. *JURA,* 2004. 1. sz. 48–61. p.

168. Tatham, Allan F.: *EC Law in Practice: A Case-Study Approach.* HVG-ORAC, Budapest, 2006.

169. Temple Lang, John: Developments, Issues, and New Remedies – The Duties of National Authorities and Courts under Article 10 of the EC Treaty. *Fordham International Law Journal* (2004) 1904–1939. p.

170. Tesauro, Giuseppe: Community Law and National Courts – An Italian Perspective. In David O'Keeffe (szerk.): *Judicial Review in European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley.* Kluwer, The Hague, 2000, 391–405. p.

171. Toth, A.G.: *The Oxford Encyclopaedia of European Community Law. Vol. 1. (Institutional Law).* Clarendon, Oxford, 1990.

172. Toth, A.G.: The European Union and Human Rights: The Way Forward. *Common Market Law Review* (1997) 491–529. p.

173. Toth, Akos: A magyar Alkotmány helyzete az EU-csatlakozás után. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás. II. kötet.* Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 953–963. p.

174. Tóth Judit: Alkotmányosság az Európai Unióban és a tagállamokban. In Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog.* CompLex, Budapest, 2006, 329–373. p.

175. Tridimas, Takis: Enforcing Community Rights in National Courts: Some Recent Developments. In Claire Kilpatrick – Tonia Novitz – Paul Skidmore (szerk.): *The Future of Remedies in Europe*. Hart, Oxford, 2000, 35–50. p.

176. Trócsányi László: Nemzeti szuverenitás és európai integráció. *Európai Tükör,* 2008. 3. sz. 3–12. p.

177. Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.

178. Trócsányi László – Csink Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny,* 2008. február, 63–69. p.

179. Uitz Renata: EU Law and the Hungarian Constitutional Court: Lessons of the First Post-accession Encounter. In Wojciech Sadurski – Jacques Ziller – Karolina Żurek: *Après Enlargement. Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe.* EUI RSC, Florence, 2006, 41–63. p.

180. Vandamme, Thomas: Prochain Arrêt: La Belgique! Explaining Recent Preliminary References of the Belgian Constitutional Court. *European Constitutional Law Review* (2008) 127–148. p.

181. van den Brink, Ton: Implementing European Union Law in the Netherlands: the Current System, its Limitations and Possible Alternatives. *European Public Law,* 2006. no. 1. 111–125. p.

182. Varju Márton: On divergence in European human rights laws: the European Convention on Human Rights and European community law: a claim of non-divergence. *Doktori disszertáció,* The University of Hull (2008) http://edocs.hull.ac.uk/muradora/objectView.action?parentId=hull%3A992&type=1&pid=hull%3A993

183. Varju Márton: Hungary – On the Constitutional Issues of EU Membership and the Interplay between the ECHR and Domestic Constitutonal Law concerning the Right of Assembly and Freedom of Expression. *European Public Law,* 2009. no. 3. 295–306. p.

184. **2009a:** Varju Márton: European Community law and Hungary: Domestic courts and the application of European Community law. *Kézirat,* Debreceni Egyetem (2009)

185. Várnay Ernő: Az ACTE CLAIR-tan és a CILFIT-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása. *Magyar Jog,* 2005. 2. sz. 95–108. p.

186. Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny,* 2007. október, 423–436. p.

187. Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.

188. Várnay Ernő – Tatham, Allan F.: A New Step on the Long Way – How to Find the Proper Place for Community Law in the Hungarian Legal Order? *Miskolc Journal of International Law,* 2006. no. 3. 76–84. p.

189. Vastagh Pál: Magyar jogalkotás, jogalkalmazás az EU-csatlakozásunk küszöbén. In Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003, 29–36. p.

190. Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel. *Európai Jog,* 2008. 4. sz. 27–34. p.

191. Vincze Attila: A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről. *Európai Jog,* 2009. 4. sz. 3–10. p.

192. Volkai János: The Application of the Europe Agreement and European Law in Hungary: the Judgment of an Activist Constitutional Court on Activist Notions. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 8/99, http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990801.html

193. Vörös Imre: Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben. *Állam- és Jogtudomány* (1998) 89–108. p.

194. Vörös Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi, jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. In Czuczai Jenő (szerk.): *Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003, 39–60. p.

195. Vörös Imre: Az alkotmány módosításának állása és az EU-csatlakozás. In Inotai András (szerk.): *EU-Tanulmányok. I. kötet.* Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004, 1215–1234. p.

196. Vörös Imre: Az európai alkotmány várható hatásai a magyar jogrendszerre. *Állam- és Jogtudomány* (2006) 197–234. p.

197. **2006a:** Vörös Imre: A magyar Alkotmány euro-kompatibilitása. In Pázmándi Kinga (szerk.): *Sárközy Tamás ünnepi kötet.* HVG-ORAC, Budapest, 2006, 317–336. p.

198. Waelbroeck, Michel: The Emergent Doctrine of Community Pre-emption – Consent and Re-delegation. In T. Sandalow – E. Stein (szerk.): *Courts and Free Markets. Perspectives from the United States and Europe. Vol. II.* Clarendon, Oxford, 1982, 548–580. p.

199. Weatherill, Stephen: *Law and Integration in the European Union.* Clarendon, Oxford, 1995.

200. Weatherill, Stephen: *Cases and Materials on EU Law.* Oxford University Press, Oxford, 2003.

201. Weiler, Joseph: The Community System: the Dual Character of Supranationalism. *Yearbook of European Law* (1981) 267–306. p.

202. Weiler, J. H. H.: Introduction: The Reformation of European Constitutionalism. In uő (szerk.): *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and other Essays on European Integration.* Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 221–237. p.

203. Weiler, J. H. H.: In defence of the status quo: Europe's constitutional *Sonderweg*. In uő – Marlene Wind (szerk.): *European Constitutionalism Beyond the State.* Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 7–23. p.

204. Winter, J. A.: Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law. *Common Market Law Review* (1972) 425–438. p.

205. Wopera Zsuzsa – Wallacher Lajos (szerk.): Polgári eljárásjogi szabályok az Európai Unió jogában. Kommentár a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés keretében elfogadott közösségi normákhoz. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2006.

206. Wytinck, Peter: The Application of Community Law in Belgium (1986–1992). *Common Market Law Review* (1993) 981–1020. p.

207. Young, Lorna – Lenz, Miriam – Sif Tynes, Dóra: Horizontal what? Back to Basics. *European Law Review* (2000) 509–522. p.

208. Zemánek, Jiří: The Constitutional Courts in the New Member States and the Uniform Application of European Law. In Ingolf Pernice – Juliane Kokott – Cheryl Saunders (szerk.): *The Future of the European Judicial System in a Comparative Perspective.* Nomos, Baden-Baden, 2006, 257–265. p.

209. Zuleeg, Manfred: The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario. *European Law Review* (1997) 19–34. p.

Források a világhálón

http://www.ahjucaf.org/ (Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français)
http://alkotmanybirosag.hu/ (Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának honlapja)
http://birosag.hu/ (Magyar Bíróságok portál)
http://www.bundesverfassungsgericht.de/ (A német Szövetségi Alkotmánybíróság honlapja)
http://www.consilium.eu.int/ (Az Európai Unió Tanácsa)
http://www.cortecostituzionale.it/ (Az olasz Alkotmánybíróság honlapja)
http://www.cortedicassazione.it/ (Az olasz Semmítőszék honlapja)
http://www.courconstitutionnelle.be/ (A belga Alkotmánybíróság honlapja)
http://curia.europa.eu/ (Az Európai Közösségek Bírósága)
http://www.ecln.net/ (European Constitutional Law Network)
http://ec.europa.eu/civiljustice/index_hu.htm (Európai Igazságügyi Hálózat polgári és kereskedelmi ügyekben)
http://www.europeum.org/ (Institut Pro Evropskou Politiku – Institute For European Policy)
http://irm.gov.hu/ (Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapja)
http://www.juradmin.eu/ (Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union)
http://www.juridat.be/cass/cass_fr/p1.htm (A belga Semmítőszék honlapja)
http://www.keh.hu/ (Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja)
http://www.lb.hu/ (Legfelsőbb Bíróság honlapja)
http://www.parlament.hu/ (A magyar Országgyűlés honlapja)
http://www.raadvst-consetat.be/ (A belga Államtanács honlapja)
http://www.rechtspraak.nl/ (A holland igazságszolgáltatási rendszer honlapja)
http://www.raadvanstate.nl/ (A holland Államtanács honlapja)
http://www.trybunal.gov.pl/ (A lengyel Alkotmánybíróság honlapja)
http://www.usoud.cz/ (A cseh Alkotmánybíróság honlapja)
http://www.us-rs.si/pcceu/index.php?sv_path=465 (Position of Constitutional Courts Following Integration into the European Union – International Conference, 30.9.–2.10.2004, Bled, Slovenia)
http://www.venice.coe.int/ (Európa Tanács Velencei Bizottság)

Esetjegyzék

Európai Bíróság és Elsőfokú Bíróság ítéletei

C-1/58, *Friedrich Stork & Cie* v. *ESZAK Főhatóság* [1958] EBHT 43.
C-36/59–38/59 és 40/59, *Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH és mások* v. *ESZAK Főhatóság* [1960] EBHT 857.
C-13/61, *Robert Bosch GmbH* [1962] EBHT 45.
C-26/62, *Van Gend en Loos* v. *Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] EBHT 1.
C-28–30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV* v. *Nederlandse administratie der belastingen* [1962] EBHT 31.
C-90/63 és C-91/63, *Bizottság* v. *Luxemburg és Belgium* [1964] EBHT 1217.
C-6/64, *Flaminio Costa* v. *ENEL* [1964] EBHT 1141.
C-40/64, *Marcello Sgarlata és mások* v. *Bizottság* [1965] EBHT 215.
C-34/67, *Firma Gebrüder Lück* v. *Hauptzollamt Köln-Rheinau* [1968] EBHT 359.
C-14/68, *Walt Wilhelm és mások* v. *Bundeskartellamt* [1969] EBHT 001.
C-29/69, *Erich Stauder* v. *Stadt Ulm – Sozialamt* [1969] EBHT 419.
C-9/70, *Franz Grad* v. *Finanzamt Traunstein* [1970] EBHT 825.
C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH* v. *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] EBHT 1125.
C-22/70, *Bizottság* v. *Tanács* [1971] EBHT 263.
C-43/71, *Politi S.a.s.* v. *Ministero delle Finanze della Repubblica italiana* [1971] EBHT 1039.
C-48/71, *Bizottság* v. *Olaszország* [1972] EBHT 529.
C-93/71, *Orsolina Leonesio* v. *Ministero dell'agricoltura e foreste* [1972] EBHT 287.
C-39/72, *Bizottság* v. *Olaszország* [1973] EBHT 101.
C-4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung* v. *Bizottság* [1974] EBHT 491.
C-34/73, *F.lli Variola SpA* v. *Amministrazione italiana delle Finanze* [1973] EBHT 981.
C-167/73, *Bizottság* v. *Franciaország* [1974] EBHT 359.
C-2/74, *Jean Reyners* v. *Belgium* [1974] EBHT 631.
C-41/74, *Yvonne Van Duyn* v. *Home Office* [1974] EBHT 1337.
C-36/75, *Roland Rutili* v. *Ministre de l'intérieur* [1975] EBHT 1219.
C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz EG és Rewe-Zentral AG* v. *Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] EBHT 1989.
C-35/76, *Simmenthal SpA* v. *Ministero delle Finanze italiano* [1976] EBHT 1871.
C-45/76, *Comet BV* v. *Produktschap voor Siergewassen* [1976] EBHT 2043.
C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato* v. *Simmenthal SpA* [1978] EBHT 629.
C-66/79, C-127/79 és C-128/79, *Amministrazione delle Finanze* v. *Srl Meridionale Industria Salumi, Fratelli Vasanelli and Fratelli Ultrocchi* [1980] EBHT 1237.
C-158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH és Rewe-Markt Steffen* v. *Hauptzollamt Kiel* [1981] EBHT 1805.
C-8/81, *Ursula Becker* v. *Finanzamt Münster-Innenstadt* [1982] EBHT 53.
C-126/81, *Wünsche Handelsgesellschaft* v. *Németország* [1982] EBHT 1479.
C-283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA* v. *Ministero della sanità* [1982] EBHT 3415.

C-199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato* v. *San Giorgio* [1983] EBHT 3595.
C-14/83, *Sabine von Colson und Elisabeth Kamann* v. *Land Nordrhein-Westfalen* [1984] EBHT 1891.
C-294/83, *Parti écologiste "Les Verts"* v. *Európai Parlament* [1986] EBHT 1339.
C-152/84, *M. H. Marshall* v. *Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)* [1986] EBHT 723.
C-218/85, *Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne (CERAFEL)* v. *Albert Le Campion* [1986] EBHT 3513.
C-80/86, *Kolpinghuis Nijmegen BV elleni büntetőeljárás* [1987] EBHT 3969.
C-222/86, *UNECTEF* v. *Heylens* [1987] EBHT 4097.
C-8/88, *Németországi Szövetségi Köztársaság* v. *Bizottság* [1990] EBHT I-2321.
C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA* v. *Comune di Milano* [1989] EBHT 1839.
T-51/89, *Tetra Pak Rausing SA* v. *Bizottság* [1990] EBHT II-309.
C-106/89, *Marleasing SA* v. *La Comercial Internacional de Alimentacion SA* [1990] EBHT I-4135.
C-184/89, *Helga Nimz* v. *Freie und Hansestadt Hamburg* [1991] EBHT I-297.
C-188/89, *A. Foster és mások* v. *British Gas plc.* [1990] EBHT I-3313.
C-213/89, *The Queen* v. *SEBHTetary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások* [1990] EBHT I-2433.
C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE és mások* v. *Dimotiki Etairia Pliroforissis és mások* [1991] EBHT I-2925.
C-6/90 és C-9/90, *Andrea Francovich és mások* v. *Olaszország* [1991] EBHT I-5357.
C-13/91 és C-113/91, *Michel Debus elleni büntetőeljárás* [1992] EBHT I-3617.
C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG* v. *Landrat des Kreises Schleswig-Holstein* [1992] EBHT I-5567.
C-158/91, *Jean-Claude Levy elleni büntetőeljárás* [1993] EBHT I-4287.
C-91/92, *Paola Faccini Dori* v. *REBHTeb Srl* [1994] EBHT I-3325.
C-46/93 és C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA* v. *Németország* és *SEBHTetary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd és mások* [1996] EBHT I-1029.
C-280/93, *Németország* v. *Tanács* [1994] EBHT I-4973.
C-312/93, *Peterbroeck és mások* v. *Belgium* [1995] EBHT I-4599.
C-430/93–431/93, *Jeroen Van Schijndel* v. *Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* [1995] EBHT I-4705.
C-466/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH és mások* v. *Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1995] EBHT I-3799.
C-71/94–73/94, *Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH* v. *Beiersdorf AG és mások* [1996] EBHT I-3603.
T-194/94, *John Carvel and Guardian Newspapers Ltd* v. *Tanács* [1995] EBHT II-2765.
C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz* kontra *Alcan Deutschland GmbH* [1997] EBHT I-1591.
C-168/95, *Luciano Arcaro elleni büntetőeljárás* [1996] EBHT I-4705.
C-299/95, *Friedrich Kremzow* v. *Ausztria* [1997] EBHT I-2629.
C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH* v. *Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* [1997] I-4961.
C-207/96, *Bizottság* v. *Olaszország* [1997] EBHT I-6869.
C-253–258/96, *Helmut Kampelmann u. a.* v. *Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Stadtwerke Witten GmbH* v. *Andreas Schade, Klaus Haseley* v. *Stadtwerke Altena GmbH* [1997] EBHT I-06907.
C-10/97–22/97, *Ministero delle Finanze* v. *IN. CO. GE.'90 Srl és mások* [1998] EBHT I-6307.

C-240/98–244/98, *Océano Grupo Editorial SA* v. *Roció Murciano Quintero és mások* [2000] EBHT I-4941.
C-287/98, *Grand-Duché de Luxembourg* v. *Berthe Linster és mások* [2000] EBHT I-6917.
C-443/98, *Unilever Italia SpA* v. *Central Food SpA* [2000] EBHT I-7535.
C-274/99 P, *Bernard Connolly* v. *Bizottság* [2001] EBHT I-1611.
C-453/99, *Courage Ltd* v. *Crehan* [2001] EBHT I-6297.
C-99/00, *Kenny Roland Lyckeskog elleni büntetőeljárás* [2002] EBHT I-4839.
C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge* v. *Ausztria* [2003] EBHT I-5659.
C-179/00, *Gerald Weidacher* v. *Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft* [2002] EBHT I-00501.
C-187/00, *Helga Kutz-Bauer* v. *Freie und Hansestadt Hamburg* [2003] EBHT I-2741.
C-453/00, *Kühne & Heitz NV* v. *Produktschap voor Pluimvee en Eieren* [2004] EBHT I-837.
C-187/01, C-385/01, *Hüseyin Gözütok és Klaus Brügge elleni büntetőeljárás* [2003] EBHT I-1345.
C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)* v. *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* [2003] EBHT I-8055.
C-218/01, *Henkel KGaA* [2004] EBHT I-1725.
C-224/01, *Gerhard Köbler* v. *Ausztria* [2003] I-10239.
C-397/01–403/01, *Bernhard Pfeiffer és mások* v. *Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.* [2004] EBHT I-8835.
C-201/02, *The Queen, on the application of Delena Wells* v. *SEBHTetary of State for Transport, Local Government and the Regions* [2004] EBHT I-723.
C-387/02, C-391/02, C-403/02, *Silvio Berlusconi és mások elleni büntetőeljárás* [2005] EBHT I-3565.
C-105/03, *Maria Pupino elleni büntetőeljárás* [2005] EBHT I-5285.
C-204/03, *Bizottság* v. *Spanyolország* [2005] EBHT I-8389.
C-243/03, *Bizottság* v. *Franciaország* [2005] EBHT I-8411.
C-212/04, *Konstantinos Adeneler és mások* v. *Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)* [2006] EBHT I-6057.
T-257/04, *Lengyelország* v. *Bizottság* [2009] EBHT 0000.
C-302/04, *Ynos Kft.* v. *Varga János* [2006] EBHT I-0371.
C-290/05 és C-333/05, *Nádasdi Ákos* v. *Vám- és Pénzügyőrség Észak-Alföldi Regionális Parancsnoksága* és *Németh Ilona* v. *Vám- és Pénzügyőrség Dél-Alföldi Regionális Parancsnoksága* [2006] EBHT I-10115.
C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW* v. *Leden van de Ministerraad* [2007] EBHT I-3633.
C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones és mások* v. *Tanács* [2007] EBHT I-5305.
C-313/05, *Maciej Brzeziński* v. *Dyrektor Izby Celnej w Warszawie* [2007] EBHT I-513.
C-402/05 P és C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation* v. *Tanács és Bizottság* [2008] EBHT 0000.
C-411/05, *Félix Palacios de la Villa* v. *Cortefiel Servicios SA* [2007] EBHT I-8531.
C-2/06, *Willy Kempter KG* v. *Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [2008] EBHT 0000.
C-210/06, *CARTESIO Oktató és Szolgáltató Bt.* [2008] EBHT 0000.
C-283/06 és C-312/06, *KÖGÁZ Rt és társai* v. *Zala Megyei Közigazgatási Hivatal Vezetője* és *OTP Garancia Biztosító Rt* v. *Vas Megyei Közigazgatási Hivatal* [2007] EBHT I-08463.

C-455/06, *Heemskerk BV en Firma Schaap* v. *Productschap Vee en Vlees* [2008] EBHT 0000.
C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine* v. *Premier ministre és mások* [2008] EBHT 0000.
C-74/08, *PARAT Automotive Cabrio Textiltetőket Gyártó Kft.* v. *Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, Hatósági Főosztály, Észak-magyarországi Kihelyezett Hatósági Osztály* [2009] EBHT 0000.
C-169/08, *Regione Autonoma della Sardegna* (folyamatban)
Opinion 1/91 [1991] EBHT I-6079.

Belga Alkotmánybíróság (Egyeztető Bíróság), Semmítőszék és Államtanács határozatai

Alkotmánybíróság *(Grondwettelijk Hof/Cour constitutionnelle),* korábban Egyeztető Bíróság *(Arbitragehof/Cour d'arbitrage)*

CA, arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989.
CA, arrêt n° 26/91 du 16 octobre 1991.
CA, arrêt n° 12/94 du 3 février 1994.
CA, arrêt n° 76/94 du 18 octobre 1994.
CA, arrêt n° 136/2000 du 21 décembre 2000.
CA, arrêt n° 128/2007 du 10 octobre 2007.
CA, arrêt n° 10/2008 du 23 janvier 2008.
CA, arrêt n° 58/2009 du 19 mars 2009.

Semmítőszék *(Hof van Cassatie/Cour de Cassation)*

CC, 8 juin 1967.
CC, 27 mai 1971, *Fromagerie Franco-Suisse "Le Ski"*. Journal des tribunaux (1971) 460.
CC, 25 février 1974.
CC, 19 septembre 1977. Pas. belge, I (1978) 70.

Államtanács *(Raad van State/Conseil d'Etat)*

Arrêt n° 13.146 du 7 octobre 1968, *Corveleyn.* Recueil des arrêts (1968) 710.
Arrêt n° 24.734 du 12 octobre 1984, *s.a. Clin Midy.*
Arrêt n° 62.921 du 5 novembre 1996, *Jean-François Goosse.*
Arrêt n° 62.922 du 5 novembre 1996, *Henri Orfinger.* Journal des tribunaux (1997) 253.

Cseh Alkotmánybíróság és Fellebbviteli Bíróság határozatai

Alkotmánybíróság *(Ústavní soud)*

III. ÚS 31/97, *Sbirka rozhodnuti Ustavniho soudu CR,* vol. 8, p. 149
Pl. ÚS 5/01, 2001. október 16. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-5-01.php
Pl. ÚS 36/01, 2002. június 25. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-36-01.php
Pl. ÚS 19/04, 2006. február 21, *Soudní Rozhledy* (2006) 5 173.
Pl. ÚS 50/04, 2006. március 8. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-50-04.php
Pl. ÚS 37/04, 2006. április 26. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-37-04.php
Pl. ÚS 66/04, 2006. május 3. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-66-04.php
Pl. ÚS 56/05, 2008. március 27. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-56-05.php
Pl. ÚS 12/08, 2008. december 2. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-12-08.php
Pl. ÚS 19/08, 2008. november 26. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/pl-19-08.php

Pl. ÚS 29/09, 2009. november 3. http://www.concourt.cz/view/2144

Fellebbviteli Bíróság, Olomouc *(Vrchní soud, Olomouc)*
Škoda Auto, 1996. november 14. *Pravni Rozhledy* (1997) 5 (9) 484.

Francia Alkotmánytanács, Semmítőszék és Államtanács határozatai

Alkotmánytanács *(Conseil constitutionnel)*

Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970, *Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes.* JO 21 juin 1970, p. 5806

Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.* JO du 16 janvier 1975, p. 671

Décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977, *Dernière loi de finances rectificative pour 1977 et, notamment, son article 6.* JO du 31 décembre 1977, p. 6385

Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985, *Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales.* JO du 23 mai 1985, p. 5795

Décision n° 88-1082/1117 du 21 octobre 1988, *A.N., Val-d'Oise (5ème circ.).* JO du 25 octobre 1988, p. 13474

Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, *Loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen.* JO du 27 juillet 1991, p. 10001

Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne.* JO du 11 avril 1992, p. 5354

Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne.* JO du 3 septembre 1992, p. 12095

Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes.* JO du 3 janvier 1998, p. 165

Décision n° 98-400 du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France.* JO du 26 mai 1998, p. 8003

Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique.* JO du 22 juin 2004, p. 11182

Décision n° 2004-497 DC du 1 juillet 2004, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.* JO du 10 juillet 2004, p. 12506

Décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la bioéthique.* JO du 7 août 2004, p. 14077

Décision n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.* JO du 7 août 2004, p. 14087

Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe.* JO du 24 novembre 2004, p. 19885

Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances.* JO du 2 avril 2006, p. 4964

Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2004, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.* JO du 3 août 2006, p. 11541

Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie.* JO du 8 décembre 2006, p. 18544
Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne.* JO du 29 décembre 2007, p. 21813
Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés.* JO du 26 juin 2008, p. 10228

Semmítőszék *(Cour de Cassation)*
N° 73-13556 du 24 mai 1975, *Administration des douanes* v. *Société Cafés Jacques Vabre.*
Ass. plén. 2 juin 2000, *Pauline Fraisse.*

Államtanács *(Conseil d'Etat)*
C. E. Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo.*
C. E. Ass. 30 octobre 1998, *Sarran.*
C. E., 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique.*
C. E. Ass. 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*

Holland Legfelső Bíróság és Államtanács határozatai

Legfelső Bíróság *(Hoge Raad)*
HR 06. 03. 1959, Nederlandse Jurisprudentie (1962) 2.
HR 18. 05. 1962, *Robert Bosch GmbH.* Nederlandse Jurisprudentie (1965) 115.
HR 23. 11. 23, *Van de Brand.* Nederlandse Jurisprudentie (1991) 298.
HR 21. 03. 2003, Eerste Kamer, C01/327HR, *Stichting Waterpakt és mások.* http://zoeken.rechtspraak.nl (LJN: AE8462)
HR 02. 11. 2004, Strafkamer, 00156/04 E. Nederlandse Jurisprudentie (2004) 156.

Államtanács Közigazgatási Igazságszolgáltatási Tanácsa *(Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)*
07. 07. 1995, R01.93. 0067, *Alman Metten.* NJB-katern, 1995, 545.

Lengyel Alkotmánybíróság *(Trybunał Konstytucyjny)* határozatai

K 15/97, 1997. szeptember 29.
K 15/04, 2004. május 31. http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/K_15_04_GB.pdf
P 1/05, 2005. április 27.
http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/summaries_assets/documents/P_1_05_full_GB.pdf
K 18/04, 2005. május 11.
http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_18_04_GB.pdf
P 37/05, 2006. december 19.
http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/P_37_05_full_text.pdf

Magyar Alkotmánybíróság és Legfelsőbb Bíróság határozatai

Alkotmánybíróság
30/1990. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1990. 128.
53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 327.

61/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 831.
37/1996. (IX. 4.) AB határozat, ABH 1996. 122.
4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997. 41.
30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220.
25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999. 251.
53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001. 414.
942/B/2001. AB határozat, ABH 2004. 1561.
72/2002. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2002. 433.
14/2003. (IV. 9.) AB végzés
36/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003. 410.
48/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003. 552.
485/E/2003. AB határozat, ABH 2008. 1401.
13/2004. (IV. 20.) AB határozat, ABH 2004. 230.
17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004. 291.
56/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004. 797.
57/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004. 809.
58/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004. 822.
673/B/2004. AB határozat, ABH 2006. 1604.
695/B/2004. AB határozat, ABH 2007. 613.
744/B/2004. AB határozat, ABH 2005. 1281.
61/B/2005. AB határozat, ABH 2008. 1252.
7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005. 83.
770/B/2005. AB határozat
1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006. 1824.
1/2006. (I. 30.) AB határozat, ABH 2006. 39.
10/2006. (II. 28.) AB határozat, ABH 2006. 122.
66/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006. 725.
72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006. 819.
766/B/2006. AB határozat
1090/H/2006. AB határozat
281/B/2007. AB végzés
26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007. 332.
358/B/2007. AB határozat, ABH 2008. 1597.
9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007. 196.
32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008. 319.
61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008. 514.
76/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008. 730.
87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008. 867.
877/H/2008. AB határozat

Legfelsőbb Bíróság
EBH 2003. 984
EBH 2004. 1072
EBH 2006. 1442
EBH 2006. 1568
EBH 2007. 1732
EBH 2008. 1809
EBH 2008. 1815
EBH 2008. 1819
BH 2006. 15

BH 2006. 18
BH 2007. 377
BH 2008. 271
BH 2008. 309
Kfv.I.35.052/2007/7.szám
Kfv.I.35.071/2007/7.szám
Kfv.I.35.021/2006/8.szám
Kfv.I.35.276/2008/2.szám
Kfv.IV.37.240/2007/11.szám
3/2004. PJE
1/2005. BJE
3/2005. (XI. 14.) PK-KK közös vélemény a tárgyalás felfüggesztésének egyes kérdéseiről
1/2009. (VI. 24.) PK-KK közös vélemény az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése körében hozott végzések elleni fellebbezések elbírálásáról és a kezdeményezési kötelezettségről

Német Szövetségi Alkotmánybíróság, Szövetségi Pénzügyi Bíróság és Szövetségi Közigazgatási Bíróság határozatai

Szövetségi Alkotmánybíróság *(Bundesverfassungsgericht)*
BVerfGE 22, 293, 1 BvR 248/63 és 216/67
BVerfGE 31, 145, 2 BvR 225/69
BVerfGE 37, 271, 2 BvL 52/71
BVerfGE 52, 187, 2 BvL 6/77
BVerfGE 58, 1, 2 BvR 1107/77 és 195/79
BVerfGE 59, 63, 2 BvR 1058/79
BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83
BVerfGE 75, 223, 2 BvR 687/ 85
BVerfGE 92, 203, 2 BvG 1/89
BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92
BVerfGE 102, 147, 2 BvL 1/97
BVerfGE 2 BvR 1210/98 vom 17.2.2000
BVerfGE 1 BvR 1036/99 vom 9.1.2001
BVerfG 1 BvR 481/01 vom 10.5.2001
BVerfGE 113, 273, 2 BvR 2236/04
BVerfGE 95, 173
BVerfGE 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009

Szövetségi Pénzügyi Bíróság *(Bundesfinanzhof)*
BFH, 15 Januar 1969, *Lütticke.* Entscheidungen des Bundesfinanzhofs 95, 67
BFH, 16 Juli 1981, *Kloppenburg,* Entscheidungen des Bundesfinanzhofs 133, 470
BFH, 25 April 1985, *Kloppenburg,* Entscheidungen des Bundesfinanzhofs 143, 383

Szövetségi Közigazgatási Bíróság *(Bundesverwaltungsgericht)*
BVerwG 3 C 12.82, 5 Juni 1986, *Denkavit.*

Olasz Alkotmánybíróság és Semmítőszék határozatai

Alkotmánybíróság *(Corte costituzionale)*

Sentenza 14/1964, 24 febbraio 1964, *Flaminio Costa* v. *ENEL.* Gazzetta Ufficiale n. 67 del 14 marzo 1964

Sentenza 98/1965, 16 dicembre 1965, *Acciaierie San Michele.* Gazzetta Ufficiale n. 326 del 31 dicembre 1965

Sentenza 183/1973, 27 dicembre 1973, *Frontini* v. *Ministero delle Finanze.* Gazzetta Ufficiale n. 2 del 2 gennaio 1974

Sentenza 232/1975, *Industrie chimiche Italia centrale (I.c.I.c.)* v. *Ministero del commercio con l'estero.* Gazzetta Ufficiale n. 293 del 5 novembre 1975

Sentenza 188/1980, 16 dicembre 1980, *Lintrami Analdo és mások elleni büntetőeljárás.* Gazzetta Ufficiale n. 357 del 31 dicembre 1980

Sentenza 176/1981, 6 ottobre 1981, *S.p.a. Comavicola* v. *Amministrazione delle finanze dello Stato.* Gazzetta Ufficiale n. 304 del 4 novembre 1981

Sentenza 170/1984, 5 giugno 1984, *S.p.A. Granital* v. *Amministrazione delle Finanze dello Stato.* Gazzetta Ufficiale n. 169 del 20 giugno 1984

Sentenza 113/1985, 19 aprile 1985, *S.p.A. B.E.C.A.* v. *Amministrazione finanziaria dello Stato.* Gazzetta Ufficiale n. 107 del 8 maggio 1985

Sentenza 232/1989, 13 aprile 1989, *S.p.A. Fragd* v. *Amministrazione delle Finanze dello Stato.* Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 1989

Sentenza 389/1989, 4 luglio 1989, *Provincia Autonoma di Bolzano.* Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 1989

Sentenza 168/1991, 8 aprile 1991, *S.p.a. Industria Dolciaria Giampaoli* v. *Ufficio del Registro di Ancona.* Gazzetta Ufficiale del 24 aprile 1991

Ordinanza 244/1994, 9 giugno 1994, *Manara Massimo* v. *Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri della provincia di Parma.* Gazzetta Ufficiale del 22 giugno 1994

Sentenza 384/1994, 7 novembre 1994, *Consiglio dei ministri* v. *Regione Umbria.* Gazzetta Ufficiale del 16 novembre 1994

Ordinanza 536/1995, 15 dicembre 1995, *s.r.l. Messaggero Servizi* v. *Ufficio del Registro di Padova.* Gazzetta Ufficiale del 3 gennaio 1996

Sentenza 94/1995, 20 marzo 1995, *Regione Siciliana.* Gazzetta Ufficiale del 5 aprile 1995

Sentenza 348/2007, 22 ottobre 2007. Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2007

Ordinanza 103/2008, 16 aprile 2008, *Presidente del Consiglio dei ministri* v. *Regione Sardegna.* Gazzetta Ufficiale del 16 aprile 2008

Semmítőszék *(Corte di Cassazione)*

Sentenza No. 1773, 8 giugno 1972. Massimario della Giurisprudenza italiana, 1972, p. 682

Sentenza No. 2896, 6 ottobre 1972, *Nesci* v. *Schiavello*. Giurisprudenza Italiana, 1972, col. 1862

Hivatkozott jogszabályok jegyzéke

Európai Uniós jogalkotás

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (HL C 340, 1997/11/10)
Szerződés az Európai Unióról (HL C 340, 1997/11/10)
Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (HL C 306, 2007/12/17)

A Tanács 64/221/EGK irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról (HL 56, 1964/04/04, 850-857.)
A Tanács 120/67/EGK rendelete (1967. június 13.) a gabonafélék piacának közös szervezéséről (HL 117, 1967/06/19, 2269-2283.)
A Bizottság 473/67/EGK rendelete (1967. augusztus 21.) a gabonafélékre, a gabonából készült termékekre, a rizsre, a törmelékrizsre és a rizsből készült termékekre vonatkozó import- és exportengedélyekről (HL 204, 1967/08/24, 16-20.)
A Tanács 77/91/EGK irányelve (1976. december 13.) a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról (HL L 26, 1977/01/31, 1-13.)
A Tanács irányelve 77/249/EGK irányelve (1977. március 22.) az ügyvédi szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges gyakorlásának elősegítéséről (HL L 78, 1977/3/26, 17-18.)
A Tanács 77/388/EGK irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás (HL L 45, 1977/06/13, 1-40.)
A Tanács 1979. július 24-én elfogadott Eljárási Szabályzata (HL L 268, 1979/10/25, 1-3.)
A Tanács 89/622/EGK irányelve (1989. november 13.) a dohánytermékek címkézésére vonatkozó tagállami törvényalkotási, rendeleti és igazgatási előírások közelítéséről (HL L 359, 1989/12/8, 1-4.)
A Tanács 91/308/EGK irányelve (1991. június 10.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről (HL L 166, 1991/06/28, 77-83.)
A Tanács 91/477/EGK irányelve (1991. június 18.) a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről (HL L 256, 1991/9/13, 51-58.)
A Tanács 91/676/EGK irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről (HL L 375, 1991/12/31, 1-8.)
A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206, 1992/7/22, 7-50.)
A Tanács 404/93/EGK rendelete (1993. február 13.) a banánpiac közös szervezéséről (HL L 47, 1993/02/25, 1-11.)

A Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól (HL L 307, 1993/12/13, 18-24.)

A Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választások során történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 329, 1993/12/30, 34-38.)

Az Európai Parlament és a Tanács 98/5/EK irányelve (1998. február 16.) az ügyvédi hivatásnak a képesítés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről (HL L 77, 1998/3/14, 36-43.)

A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (HL L 180, 2000/07/19, 22-26.)

Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL L 8, 2001/1/12, 1-22.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról (HL L 197, 2001/07/21, 30-37.)

A Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (HL L 190, 2002/7/18, 1-20.)

A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról (HL L 270, 2003/10/21, 1-69.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve (2003. november 4.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól (HL L 299, 2003/11/18, 9-19.)

A Bizottság 1972/2003/EK rendelete (2003. november 10.) a mezőgazdasági termékek kereskedelme tekintetében a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozása következtében elfogadandó átmeneti intézkedésekről (HL L 293, 2003/11/11, 3-6.)

A Bizottság 60/2004/EK rendelete (2004. január 14.) a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozása következtében a cukorágazatra vonatkozó átmeneti intézkedések megállapításáról (HL L 9, 2004/1/15, 8-12.)

A Bizottság 1609/2005/EK rendelete (2005. szeptember 30.) a cukorágazatbeli termelési kvóták szerinti garantált mennyiségek és a preferenciális import keretében a cukorfinomítók feltételezett maximális ellátási igényeinek 2005/2006-os gazdasági évre vonatkozó csökkentéseiről (HL L 256, 2005/10/01, 15-18.)

Magyar jogalkotás

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról
1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről
1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
1998. évi XI. törvény az ügyvédekről
2002. évi X. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás 62. Cikke (3) bekezdésén alapuló, a Társulási Tanács 2/96. számú verseny végrehajtási szabályokról szóló határozata helyébe lépő 1/02. számú társulási tanácsi határozat kihirdetéséről
2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
2002. évi XLI. törvény a köztársasági elnök és a Köztársasági Elnöki Hivatal elhelyezéséről
2003. évi CX. törvény a regisztrációs adóról
2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról
2003. évi CXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről
2003. évi CXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről
2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről
2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
2007. évi CLXVII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

230/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a magyar-EK Társulási Tanácsnak a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló Európai Megállapodás 62. Cikke (1) bekezdésének (i), (ii) pontja és (2) bekezdése, valamint az e Megállapodás 2. számú, az ESZAK-termékekről szóló Jegyzőkönyve 8. Cikke (1) bekezdésének (i), (ii) pontja és (2) bekezdése végrehajtási szabályainak elfogadása tárgyában hozott 2/96. számú határozata kihirdetéséről
233/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egészségügyi ágazatban történő végrehajtásáról
275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről
67/2009. (VI. 9.) FVM rendelet a zöldség-gyümölcs termelői csoportok és termelői szervezetek nemzeti szabályozásáról

Summary of Ph.D Dissertation

ON THE APPROACH OF THE HUNGARIAN CONSTITUTIONAL COURT ON THE PRIMACY OF EUROPEAN COMMUNITY LAW IN THE LIGHT OF THE APPROACH PREVALENT IN THE CONSTITUTIONAL COURTS OF OTHER MEMBER STATES

The objective of the thesis is analysing the attitude of the Hungarian Constitutional Court (HCC) towards the principle of primacy of Community Law. In the centre of the research the decisions of the HCC stand: the thesis aims at discovering the concept of the HCC on primacy on the basis of the case-law. The thesis undertakes more than a mere overview of the Constitutional Court decisions. Its main objective is to find the place of the HCC among Constitutional Courts of EU Member States with regard to the attitude towards the primacy principle. To achieve this goal, it deals with the jurisprudence of the Constitutional Courts of seven chosen Member States. These Member States are the three „big" founding Member States, i.e. Germany, France and Italy; two „small" founding Member States, i.e. Belgium and the Netherlands; and two Member States joining together with Hungary: Poland and the Czech Republic.

The main result of the research is the well-founded statement that until the end of 2009 the HCC has successfully avoided approaching the question of the application of the primacy principle and the problem of the constitutional boundaries of primacy. The HCC has not taken sides yet concerning the acceptance or the denial of acceptance of primacy over the Constitution or sub-constitutional norms. Based on the judgments delivered so far, it can be assumed that the HCC considers the entirety of the Hungarian Constitution such an inviolable value over which Community Law can not take precedence. But it can also be assumed that only some fundamental constitutional principles (law-based state, democracy, legal certainty) form boundaries of primacy. Behind this attitude stand the strong sovereignty-based approach appearing in HCC judgment 30/1998. (VI. 25.) and the fear of harm of national sovereignty. The HCC represents a very reserved approach compared to the attitude of the Polish or Czech Constitutional Court towards primacy or more widely Community Law.

This reserved approach of the HCC makes the application of Community Law and the setting aside of Hungarian Law in conflict a task of regular courts. Hungarian courts have successfully engaged this obligation. The Hungarian Supreme Court interprets the

Constitution – instead of the HCC after all. The Supreme Court declares that on the basis of the loyalty clause in Article 10 of the EC Treaty Community Law must be applied according to the case-law of the ECJ. It is a statement which we would like to hear from the HCC as well.

For the HCC the attitude of the EU Member States towards primacy comes up as an example. During the determination of the scope of primacy it is not only Constitutional Courts of the post-communist Member States whose jurisprudence can be taken into account although it is justified by similar historical, political and social background. But Member States having acceded in 2004 can bravely take the jurisprudence of Member States having acceded earlier as an example – the Polish and Czech Constitutional Courts take this opportunity. The most obvious examples are the doctrines of primacy of the German, French and Italian Constitutional Courts. These Courts are part of founding Member States which Member States were witnesses of the judgments of the ECJ in the affairs of *Van Gend en Loos* and *Costa*. It took them many years and much trouble to adapt their national constitutional structures to the principle of primacy of Community Law. This procedure can be traced back as far as to the national (Italian) reception of the judgment in *Costa*. Every Constitutional Court of the EU Member States have formed its own approach related to the scope of the primacy principle. They do not allow Community Law to take precedence over certain fundamental principles and values of the national Constitution. But there is no uniform approach: the content of the concept of primacy must be examined in relation to every Member State on a case by case basis.

What the thesis primarily expects from the HCC is the determination of the relationship between the Constitution and Community Law, defining the relationship towards primacy. It does not expect from the HCC to accept the absolute primacy of Community Law since such an acceptance is very rarely consistent with national constitutional orders. All it expects from the HCC is to face the 5-year old EU membership of Hungary and draw the conclusions related to Hungarian constitutionalism from it.