

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

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

Dr. Fazekas Flóra

Témavezető: Prof. Dr. Várnay Ernő



DEBRECENI EGYETEM
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2009

1. A dolgozat célkitűzései

Dolgozatom elsődleges célkitűzése annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy az Alkotmánybíróság hogyan viszonyul a közösségi jog elsőbbségének elvéhez. A téma indokoltságát az adja, hogy mind a magyar, mind a külföldi irodalom meglehetősen kevésbé 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. Dolgozatom ezt a hiányt igyekszik pótolni.

Az elsőbbségi elv az európai integráció hajnala (1964) óta jelen van az európai jogrendben¹, 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 elvét², a Lisszaboni Szerződéshez pedig az aláíró tagállamok képviselői nyilatkozatot fűztek³, 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 megdőlt.⁴

Az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok számára az elsőbbség elve nem ugyanazt jelenti. Az Európai Bíróság számára az elsőbbség alkalmazását olyannyira indokoltá teszi a közösségi jog egységes érvényesülése, hogy a tagállami alkotmányos rendelkezésekkel szembeni érvényesülését 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. Ez azért lehet 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

¹ A nevezetes *Costa* ítélet óta: C-6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] EBHT 1141.

² Az alábbi szöveggel: „Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.”

³ A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához fűzött 17. számú nyilatkozat.

⁴ Az uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosító törvény alapjául szolgáló törvényjavaslat az alábbi rendelkezést is tartalmazta: „A Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek.” Ez a rendelkezés a végleges törvényszövegbe nem került be.

közösségi jog által érinthetetlen alkotmányos magot jelentenek.⁵ Minden tagállamban, ahol az alkotmánybíráskodást folytató szerv vizsgálta az alkotmány sérthetetlen magjának kérdését, végül sor került „nem derogálható elvek” körülhatárolására.⁶

Az alapító tagállamok, de még a később csatlakozott tagállamok alkotmánybírósaival kapcsolatban is sokan igyekeztek már teljes körűen feltárni az elsőbbséghez való viszonyulást. A téma azonban ma is újabb felfedeznivalókkal kecsegtet. Az alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlata szükségszerűen folyamatos változásban van, hiszen alkalmazkodnia kell a jog, a társadalom, a politika új eseményeihez. Az alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlat nem egy tagállamban az elsőbbség megítélésével kapcsolatban is változik. Példa erre a francia alkotmánytanács 2004 utáni ítélkezési gyakorlatának új iránya⁷, az olasz alkotmánybíróság újabb ítélkezési gyakorlata a közösségi jog alkotmányosodásához kapcsolódóan⁸, 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.

Ugyanakkor a 2004-es kibővüléssel kapcsolatosan csak az utóbbi időben kezd a jogirodalom az elsőbbségi elvre fókuszálva megnyilatkozni. Az azóta eltelt öt év távlatából már megalapozott állításokat lehet tenni a 2004-ben csatlakozott tagállamok alkotmánybírósaiknak 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 elsőbbségére 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.

⁵ Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog*, 2007. 2. sz. 10. o.

⁶ 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, 53. o.

⁷ Eszerint az irányelvek átültetésének alkotmányos kötelezettségét csak az „alkotmány kifejezett rendelkezésének” sérelme akadályozhatja.

⁸ Ennek alapja a 2001-ben módosított alkotmányszöveg, amely értelmében „A törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják, az Alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban.”

Kutatásom tárgya a tagállami alkotmánybíróságok közül a magyar Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata. Vizsgálatom fókuszában az Alkotmánybíróság határozatai állnak: ezekből igyekszem kiolvasni az Alkotmánybíróság elsőbbség-felfogását, ami olykor nem egyszerű feladat. Ugyanakkor a határozatok pusztá áttekintésénél többre vállalkozom. Célom az is, hogy elhelyezzem a magyar Alkotmánybíróságot az uniós tagállamok alkotmánybíróságai között az elsőbbségi elvhez való viszonyulás szempontjából. Ehhez részletesen áttekintettem 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. E tagállamok alkotmánybírósági gyakorlatának vizsgálatán keresztül eltérő viszonyulások tárulnak fel az elsőbbségi elvhez kapcsolódóan: minden tagállamban más és más az elsőbbségi doktrína tartalma.

A három nagy alapító tagállam kiválasztását elsősorban az indokolja, hogy 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. Ezen tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatának vizsgálata nélkül a magyar Alkotmánybíróság viszonyulásának összehasonlító elemzése nem képzelhető el, hiszen a magyar Alkotmánybíróságra is az ott kialakított alkotmányos fenntartások doktrínája szolgálhat példaként. Ami Hollandia és Belgium (alkotmány)bírósági⁹ gyakorlatát illeti, ezzel kapcsolatban a magyar jogirodalomban gyakorlatilag semmilyen munkával nem találkozunk.¹⁰ Az elsőbbségi elvet az Európai Bíróság esetjogában kimondó *Costa* ítélet¹¹ közvetlen előzményének, a *Van Gend en Loos* ítéletnek¹² 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

⁹ 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.

¹⁰ Luxemburg 1996-ban alakult alkotmánybíróságának gyakorlatát kizárom a vizsgálatból, mert sem az Európai Bíróság, sem más tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatára nem volt olyan jelentős hatással, mint a másik öt tagállam ítélkezési gyakorlata.

¹¹ C-6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] EBHT 1141.

¹² C-26/62, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] EBHT 1.

kettősség figyelhető meg: egyrészt nagyfokú nyitottság a közösségi jog irányában, ugyanakkor az elsőbbség elvével szembeni alkotmányos korlátok megjelenése is.

A Magyarországgal együtt csatlakozó tagállamok alkotmánybíróági gyakorlatának vizsgálatát nyilvánvalóan a hasonló történelmi múlt, hasonló politikai, társadalmi berendezkedés, hasonló alkotmányosság-felfogás¹³ indokolja. Ezen tagállamok közül választásom azért esett Lengyelországra és Csehországra, mert ezek azok a tagállamok, ahol az alkotmánybíróság már több ízben, elvi érveléssel nyilatkozott az elsőbbség elvéről, így már viszonylag egyértelmű viszonyulás mutatható ki. A magyar jogirodalom a lengyel és a cseh alkotmánybíróság elsőbbséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának részletes 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 alkotmánybíróságok felfogásától. Az esetjogi vizsgálat kiindulópontja az Alkotmánybíróság csatlakozást megelőző viszonyulásában van, ugyanis az Alkotmánybíróság 1998-ban a Társulási Megállapodás közvetlen alkalmazhatóságának lehetőségét boncolgató határozatában¹⁴ erős szuverenista álláspontot tett magáévá. A dolgozat egyik lényegi kérdése, hogy a csatlakozást követően hozott határozatokból is hasonló viszonyulás olvasható-e ki.

Az Alkotmánybíróság közösségi joggal kapcsolatos határozatainak feldolgozásakor teljességre törekedtem. Szándékom szerint minden, az uniós tagsággal kapcsolatos alkotmányos kérdésre kitérek, azt vizsgálva, hogy az Alkotmánybíróság tett-e, és ha igen, milyen tartalmú megállapításokat tett az adott tárgykör vonatkozásában. Ez egyúttal azt is feltételezi, hogy az elsőbbség elvét klasszikus fogalmához képest tágabban fogom fel: az elsőbbséghez való viszonyulásra következtettem például a másodlagos közösségi jog felülvizsgálata, a közösségi joggal összhangban történő értelmezés, a Magyarország és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás, az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése kérdéseinek vizsgálatából is. Az Alkotmánybíróság ezen tárgykörökben adott iránymutatásait (vagy ezek hiányát) összevetettem a vizsgálat keretét adó hét tagállam alkotmánybíróági gyakorlatában fellelhető, az adott tárgykörhöz kapcsolódó állásfoglalásokkal. Ebből a

¹³ Sadurski, Wojciech: „Solange, chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe–Democracy–European Union. *European Law Journal*, 2008. no. 1. 1–35. o.; 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. o.

¹⁴ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220.

vizsgálatból egyúttal kirajzolódik a tágan értelmezett elsőbbségi elv által felvetett alkotmányos problémák köre is.

2. A kutatás módszerei

A dolgozat egyaránt él teoretikus és empirikus eszközökkel. Mivel a kutatás fókuszában az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata áll, az empirikus kutatás során egyértelműen adódik az esetjogi feldolgozás módszere. Az Európai Bíróság és 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 végeztem. A dolgozatban szereplő határozatokat az ismertetésen túl igyekeztem megfelelő mélységben elemezni, kommentálni, illetve kritikai megjegyzésekkel is élni.

Az elméleti kidolgozás során sor került 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, így a teljes körű irodalmi feldolgozás gyakorlatilag lehetetlen. Ezért csak a vonatkozó magyar irodalom lehetőleg teljes feldolgozására vállalkozhattam, 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 éltem. Mind az elsőbbség általános elméletének kidolgozása és a magyar bíróságok európai kontextusba illesztése során, mind az ítélkezési gyakorlat empirikus vizsgálata során alkalmaztam a jogösszehasonlítás módszerét.

3. A dolgozat felépítése

A dolgozat három részből épül fel, melyek közül az első nézőpontja eltér a másik kettőtől. Az első rész az elsőbbségi elv „európai” dimenziójával foglalkozik: részletesen áttekinti az Európai Bíróság vonatkozó esetjogát. 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” nézőpontja felé. A II. Rész veszi sorra az említett hét tagállam alkotmánybírósági gyakorlatát, a kezdetektől 2009-ig. 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 a 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 felsőszintű rendes bíróságok elsőbbséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára is. Ez a III. Részben a Legfelsőbb Bíróság vonatkozó határozatainak elemzését jelenti.

4. A kutatás eredményei

A kutatás elsődleges eredménye annak megállapítása, 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.¹⁵

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 1989 után, annak érdekében, hogy a demokrácia, jogállamiság elveit, az emberi jogok védelmét visszafordíthatatlanul biztosítsa.¹⁶ 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 ítélezési 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 értéként fogja fel az Alkotmánybíróság, amellyel szemben a közösségi jog nem szerezhethet érvényesülést. Ugyanakkor az eddigi ítélezési 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 alkotmánybírósági 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,

¹⁵ Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. *Fundamentum*, 2004. 3. sz. 94. o.

¹⁶ Sadurski, *i.m.*, 2-5. o.

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 Alkotmány európai integrációban való részvételt meghatározó szakaszát – tulajdonképpen az Alkotmánybíróság helyett.¹⁷ A Legfelsőbb Bíróság megállapítja azt, amit az Alkotmánybíróságtól is szívesen hallanánk: hogy az EK-Szerződés 10. cikkében foglalt hűség-klauszula alapján a közösségi jogot az Európai Bíróság esetjogának megfelelően alkalmazni kell.¹⁸ 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 viszonyt. 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 el 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*¹⁹ bizonyítékát szolgáltatja annak, hogy ez a kérdésfelvetés nem pusztán teoretikus, hanem adott esetben nagy gyakorlati

¹⁷ Súlyom 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: „Ütközés tehát nincs. Viszont érintkezés is alig; a rendes bíróságok nem nyitottak az alkotmánybíráskodás felé.” Súlyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001, 235. o.

¹⁸ EBH 2006. 1442.

¹⁹ 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004. 291.

jelentősége lehet, amelynek „köszönhetően” előfordulhat, hogy Magyarország nem teljesíti megfelelően közösségi jogon alapuló kötelezettségeit.

Az alkotmánybíróági viszonyulás lehetséges magyarázataként felvethető, hogy az Alkotmány és egyes vonatkozó törvények (az Alkotmánybíróaságról vagy a jogalkotásról szóló törvények) nem megfelelő szabályai miatt korlátozott az Alkotmánybíróaság cselekvési szabadsága a közösségi joggal kapcsolatos kérdések rendezésében. Kétségtelen, hogy lényegesen egyértelműbb helyzetet teremtené, ha az Abtv. kifejezetten biztosítaná 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 Alkotmánybíróaság 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 alkotmánybíróasági értelmezésre, az Alkotmánybíróaság azonban szinte semmilyen kísérletet nem tett eddig a vonatkozó alkotmányos kontextus értelmezésére. Úgy vélem, ez a távolságtartás nem magára az Alkotmány szövegére, hanem az Alkotmánybíróaság uniós tagsághoz való hozzáállására vezethető vissza. Az Alkotmánybíróaságot nem az Alkotmány 2/A. §-a készíti 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 Alkotmánybíróaság a népszavazásra vonatkozó alkotmányos előírásokra hivatkozik, pedig ezeknek az előírásoknak a 2/A. §-szal való együttes értelmezése teljesen eltérő felfogást is eredményezhetne, ha az Alkotmánybíróaság szándéka erre irányulna.

A magyar Alkotmánybíróaság nincs egyedül az önkényuralmi rendszer leomlását követően elfogadott alkotmányos értékek romlásától való félelemmel. Ez a viszonyulás megfigyelhető más volt szocialista alkotmánybíróaságok esetében is, így a lengyel és a cseh alkotmánybíróaság esetében is. Ugyanakkor ez a viszonyulás a cseh és a lengyel alkotmánybíróaságot nem arra vezette, hogy elkerülje az elsőbbség elvével kapcsolatos határozott állásfoglalást. Épp ellenkezőleg: mindkét alkotmánybíróaság a csatlakozást követően a lehető leghamarabb igyekezett világossá tenni álláspontját az alkotmány feletti elsőbbség lehetőségével kapcsolatban. Mindkét alkotmánybíróaság igyekezett tudatni

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.²⁰ 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.²¹

A cseh és a lengyel alkotmánybíróság tehát nem fordul el az uniós tagságon alapuló új alkotmányos helyzet elfogadásától, azonban nem is 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 indokoltá 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, olyan tagállamoké, amelyek közvetlen közletről voltak tanúi az Európai Bíróság *Van Gend en Loos* és *Costa* 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*

²⁰ K 18/04, 2005. május 11. http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_18_04_GB.pdf

²¹ Pl. ÚS 50/04, 2006. március 8. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-50-04.php

ítélet tagállami (olasz) fogadtatásáig.²² Minden tagállami alkotmánybíróság sajátos álláspontot alakított ki az elsőbbségi elv érvényesülési körét tekintve. Az alkotmány meghatározott alapvető elveivel és 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. Eerre már mutatnak apró jelek, elsősorban a 2008-ban hozott *solymászat-ítélet*²³. Ebben az Alkotmánybíróság egyrészt lefolytatni látszott egy magyar jogszabály másodlagos közösségi jogba ütközésének vizsgálatát, másrészt a közösségi joggal összhangban történő értelmezés eszközét is beépítette érvelésébe. Nem tudni azonban, hogy ez a határozat az alkotmánybírósági gyakorlat új irányát jelenti-e, vagy az ítélkezési gyakorlat következetlenségét jelzi. Az is figyelemre érdemes kérdés, hogy az Alkotmánybíróság az előtte fekvő, az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről szóló törvény előzetes alkotmányossági kontrollja kapcsán²⁴ el fog-e térni a *többletkészletezés-ügyben* alkalmazott módszertől, szembenézve a közösségi jog végrehajtására született magyar jogszabályok által felvetett speciális kérdésekkel, vagy sem. Felvethető továbbá az a kérdés is, hogy az Alkotmánybíróság milyen álláspontot képvisel az *ultra vires* uniós aktusok megítélésével kapcsolatban. Az Alkotmány 2/A. §-áról és az Európai Unióra történő hatáskör-átruházás alkotmányos korlátairól adott rövid értelmezés²⁵ arra a következtetésre vezethet, hogy az Alkotmánybíróság a német alkotmánybíróság *Maastricht-ítéletében*²⁶ elfoglalt álláspontra helyezkedhetne, azaz alkotmányellenesség miatt megtilthatná az *ultra vires* uniós aktusok magyarországi alkalmazását.

Dolgozatom a magyar Alkotmánybíróság elsőbbség-felfogásának kérdéskörén túlmutató következtetése, hogy 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

²² Sentenza 14/1964, 24 febbraio 1964, *Flaminio Costa v. ENEL*. Gazzetta Ufficiale n. 67 del 14 marzo 1964

²³ 485/E/2003. AB határozat, ABH 2008. 1401.

²⁴ 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

²⁵ 61/B/2005. AB határozat, ABH 2008. 1252.

²⁶ BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92

folyamatához.²⁷ A tagállami alkotmánybíróságok vagy akár rendes bíróságok saját tagállamuk vonatkozásában maguk határozzák meg, hogy az elsőbbségi elv hogyan érvényesüljön.²⁸ 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 alkotmánybírási gyakorlatot.²⁹ A magyar Alkotmánybíróság elsődleges feladata uniós tagállami alkotmánybírásként kivenni részét az elsőbbségi elv tartalmának közös európai alakításából. Ha ezt nem teszi meg, azzal szemet huny a magyar alkotmányosság rendszerváltást követő legmélyrehatóbb átalakulásának jelensége fölött: végeredményben a valóság fölött.

²⁷ 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, 225. o.

²⁸ Ezt megerősíti például a francia Alkotmánytanács 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 du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. JO du 24 novembre 2004, p. 19885); vagy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 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 vom 30.6.2009).

²⁹ Pernice, Ingolf: Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review* (2002) 514. o.

A szerző közleményei a dolgozat témájában

Tanulmányok

1. Nemzeti jog, nemzetközi jog, közösségi jog Hans Kelsen alapján. *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. (<http://jesz.ajk.elte.hu/fazekas30.html>)
2. A közösségi jog elsőbbségét érintő magyar alkotmánybírósági határozatok. *Collega*, 2007/2-3. 207–212. o.
3. The European Communities' Legal System from a Kelsenian Aspect. *6th International Conference of PHD Students*, Miskolc, 2007, 91–95. o.
4. The Principle of Pre-emption in Community Law. *Debreceni Jogi Műhely*, 2008/1. (http://www.law.klte.hu/jogimuhely/02_hun_index.htm)
5. La Cour constitutionnelle et la Cour suprême hongroise face au principe de la primauté du droit de l'Union européenne. *VII^{ème} Séminaire Doctoral International et Européen*, Nice, 2008, 139–148. o.
6. Different Approaches of the Supremacy Principle in European Legal Theory: With or without Direct Effect? *Collega*, 2009/1-2. 87–90. o.
7. A közösségi jog elsőbbsége a cseh Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában. *Európai Jog*, 2009/5. 34–44. o.
8. A közösségi jog elsőbbsége a francia Alkotmánytanács és a francia felsőbbbíróságok gyakorlatában. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2010. február (megjelenés alatt)
9. Az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörmegosztás problematikája az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében. In Chronowski Nóra (szerk.): *A köztársasági alkotmány 20 éve*. Pécs, 2010. (megjelenés alatt)

Szakmai előadások

1. A közösségi jog elsőbbségét érintő magyar alkotmánybírósági határozatok. *Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, KGRE, Budapest* (2007. március 31.)
2. The Principle of Pre-emption in Community Law. *IV. Debreceni Doktorandusz Konferencia* (2007. április 20.)
3. The European Communities' Legal System from a Kelsenian Aspect. *6th International Conference of PHD Students, Miskolc* (2007. augusztus 14.)
4. Aspects différents de l'examen de la primauté du droit communautaire. *VI^{ème} Séminaire Doctoral International et Européen, Nizza* (2007. szeptember 11.)
5. A közösségi joggal kapcsolatos álláspont a francia Alkotmánytanács és Államtanács gyakorlatában. *V. Debreceni Doktorandusz Konferencia* (2008. április 25.)
6. Le principe de la primauté du droit de l'Union européenne dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême hongroise. *VII^{ème} Séminaire Doctoral International et Européen, Nizza* (2008. szeptember 8.)
7. Different Approaches of the Supremacy Principle: With or without Direct Effect? *Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, KGRE, Budapest* (2008. november 29.)
8. Az uniós jog elsőbbsége a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatában. *VI. Debreceni Doktorandusz Konferencia* (2009. május 29.)

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**

by

Flóra FAZEKAS

Under the supervision of Prof. Dr. Ernő VÁRNAY

University of Debrecen
Doctoral School of Law and Political Science

Debrecen, 2009

1. Objectives of the research

The main objective of the thesis is analysing the attitude of the Hungarian Constitutional Court (HCC) towards the principle of primacy of Community law. The justification of the choice of the subject-matter can be found in the fact that Hungarian literature as well as foreign literature pays relatively little attention to this question. Until today there has not been any research carried out on the attitude of the Hungarian Constitutional Court towards primacy, which covers all the aspects of the subject-matter. The aim of the thesis is to make up this shortage.

The principle of primacy has been present in Community law since the dawn of European integration (1964)³⁰, has been subject to numerous works of jurisprudence and has been analysed from every possible perspective. At the same time, we can find justification of considering the primacy principle also today. The Treaty establishing a Constitution for Europe would have declared the primacy of EU Law³¹. The representatives of the signatory Member States annexed a Declaration to the Lisbon Treaty concerning primacy, saying that „in accordance with well settled case law of the Court of Justice of the European Union, the Treaties and the law adopted by the Union on the basis of the Treaties have primacy over the law of Member States, under the conditions laid down by the said case law”.³² The issue of declaring primacy in the Hungarian Constitution was also raised before Hungary’s accession to the European Union, although this modification of the Constitution finally failed.³³

The principle of primacy means different things to the European Court of Justice (ECJ) and Member State Constitutional Courts. For the European Court of Justice, grounds of primacy are found in the uniform application of Community law, so much so that the ECJ finds also the precedence of Community law over Member State Constitutions possible, indeed, mandatory. Member State Constitutional Courts, on the contrary, recognize some constitutional principles and values so precious that over these the primacy of Community law is excluded. This phenomenon is justified by the fact that on the current level of European integration the aim of the Member States is not creating a European federal State. At present

³⁰ Since the famous judgment in *Costa: C-6/64, Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 1141.

³¹ With the following words: „The Constitution and law adopted by the institutions of the Union in exercising competences conferred on it shall have primacy over the law of the Member States.”

³² Declaration No. 17. annexed to the Final Act of the Conference of the representatives of the governments of the Member States adopting the Lisbon Treaty

³³ The first version of the Act of Parliament amending the Constitution before EU accession contained the following provision: „In the Republic of Hungary Community Law and other achievements of the European Union apply according to the Founding Treaties of the European Union and the legal principles derived therefrom.” This disposition was left out of the final version of the Act.

Member States of the European Union fully possess the right to decide on the fundamental constitutional principles and values determining their constitutional foundations and identity. These principles and values form a constitutional core untouchable by Community law.³⁴ In every Member State where the Constitutional Court had ever examined the issue of the invariable core of the Constitution, finally „non-degradable principles” were determined.³⁵

The attitude of Constitutional Courts of the founding Member States and also of Member States joining posteriorly has been subject to broad research. At the same time the issue can be raised again and again with regard to new developments. The jurisprudence of Constitutional Courts necessarily undergoes constant changes since it must adapt to new phenomena of law, society and politics. In many Member States Constitutional Court jurisprudence changes concerning the evaluation of the principle of primacy as well. This statement is confirmed by the new directions of the the jurisprudence of the French Constitutional Council³⁶, the jurisprudence of the Italian Constitutional Court concerning the constitutionalization of Community law³⁷, or the judgment of the German Federal Constitutional Court on the constitutionality of the Lisbon Treaty. Therefore the jurisprudence of Member State Constitutional Courts can be subject to research even today since new directions of jurisprudence can only be properly evaluated regarding the entirety of the case-law.

As far as the enlargement of 2004 is concerned, literary works on primacy have just started to emerge. With regard to the passed five years, some well-founded statements can be made on the attitude of Constitutional Courts of Member States acceding in 2004. Post-communist countries joined the European Union accepting the entirety of *acquis communautaire*, including the principle of primacy, so theoretically with accession they had to accept the jurisprudence of the European Court of Justice on primacy as well. At the same time Constitutional Courts of these Member States could not be stopped from determining constitutional limits of the principle of primacy.

³⁴ Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. *Európai Jog*, 2007. no. 2. 10. p.

³⁵ 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, 53. p.

³⁶ Since 2004, the constitutional obligation of the implementation of directives can be impeded only if implementation is contrary to ”an express provision of the Constitution”.

³⁷ On the basis of the amendment of 2001 of the Constitution, which brought a new disposition: „Legislative power belongs to the State and the Regions in accordance with the Constitution and within the limits set by European Union law and international obligations.”

Out of Constitutional Courts of Member States it is the jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court which is the main subject-matter of my research. In the centre of the research the decisions of the HCC stand: I try and discover the concept of the Constitutional Court on primacy on the basis of HCC case-law, which at times is a difficult task. At the same time my thesis undertakes more than a mere overview of the Constitutional Court decisions. My 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, I deal 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.

Choosing the three big founding Member States is justified by the fact that the case-law of the Constitutional Courts of these Member States is well-settled and it is this case-law which has affected the primacy doctrine of other Member State Constitutional Courts and the ECJ the most. Without examining the jurisprudence of the Constitutional Courts of these Member States a well founded comparative analysis of the attitude of the HCC cannot take place, since it is the doctrine of constitutional limitations of these Member State Constitutional Courts which can be held up as an example for the HCC. As far as the jurisprudence of the (Constitutional) Courts³⁸ of the Netherlands and Belgium is concerned, there are not any works of Hungarian legal literature which deal with this subject-matter.³⁹ The judgment in *Van Gend en Loos*⁴⁰ (being the prelude of the judgment in *Costa*⁴¹ declaring the principle of primacy of Community law) was highly determined by the fact that it was delivered in a procedure for a preliminary ruling submitted by a Dutch court. The Netherlands can be set also as an example of the possibility of reconciling the principle of primacy with the constitutional traditions of a Member State. As far as the case of Belgium is concerned, a unique dichotomy can be observed there: on the one hand, a large openness towards Community law, on the other hand, the emergence of constitutional boundaries towards the principle of primacy.

³⁸ Until the 1980s constitutional adjudication did not exist in any form in the Benelux States. Belgium was the first to introduce constitutional review in 1980, then Luxemburg in 1996. In the Netherlands even today there is not any institution having competence of judicial review.

³⁹ I leave the survey of the case-law of the Constitutional Court of Luxemburg created in 1996 out of the research since it did not have such a significant impact on the jurisprudence of the ECJ or other Member State Constitutional Courts as the case-law of the other five founding Member State Constitutional Courts.

⁴⁰ C-26/62, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR 1.

⁴¹ C-6/64, *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 1141.

Analysis of the jurisprudence of Constitutional Courts of Member States joining the EU together with Hungary is clearly justified by similarities of history, political and social context and a similar concept of the Constitution.⁴² The reason why I chose Poland and the Czech Republic out of these Member States is that in these Member States Constitutional Courts have several times declared themselves on the issue of primacy, therefore a relatively unambiguous attitude can be detected there. To my knowledge the case-law of the Polish and Czech Constitutional Courts concerning primacy has also been an issue untouched by Hungarian legal literature so far.

Accordingly, the main objectives of my thesis are describing and analysing the attitude of the HCC towards the principle of primacy of Community law and finding the similarities and differences of the approach of the HCC compared to the attitude of other Constitutional Courts. The starting point of my research is the pre-accession attitude of the HCC, whereas the HCC took up a strong sovereignty-centered line of reasoning in the judgment concerning the direct applicability of the European Agreement⁴³. One of the essential questions of the thesis is whether a similar approach can be deduced from the post-accession case-law.

During the analysis of HCC jurisprudence I endeavoured to deal with every judgment related to my subject-matter. I was determined to consider every relevant constitutional issue of EU membership, investigating if the HCC had made any statements on the issue and if it had, what was the essence of these statements. This analysis requires a wider approach of the primacy principle than its traditional definition: in the thesis the approach towards primacy is unfolded during the analysis of the issue of judicial review of secondary Community law, consistent interpretation, the allocation of competences between Hungary and the EU or the issue of the preliminary ruling procedure. The thesis confronts the statements (or the lack of statements) of the HCC in these fields with the statements found in the case-law of the Constitutional Courts of the seven chosen Member States. As a result of this analysis comes also an overview of the constitutional problems raised by the widely interpreted principle of primacy.

⁴² Sadurski, Wojciech: „Solange, chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe—Democracy—European Union. *European Law Journal*, 2008. no. 1. 1–35. p.; 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.

⁴³ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220.

2. Methodology of the research

The thesis uses theoretical as well as empirical methods. Since the thesis focuses on the jurisprudence of the HCC, during the empirical research the method of a case-study approach is self-evident. The analysis of the ECJ and Constitutional Court jurisprudence necessitates also a dogmatic method since the content of the judgments forms part of the theory of primacy. The case-law is analysed either from a historical or from a thematic point of view. Beyond reviewing them, I tend to analyse, comment and also criticize the judgments treated in the thesis. Exploring the motives behind the jurisprudence analysed I make use of methods of legal sociology, politics and at times legal history. The method of comparative analysis milestones the entirety of the thesis.

During the theoretical development of the thesis relevant Hungarian and foreign legal literature are evidently elaborated. The general theory of primacy and also the jurisprudence of the founding Member State Constitutional Courts have been very widely commented in all the official languages of the EU. It is clear that a fully exhaustive literary overview is beyond possibility. Therefore all I could engage to was a possibly full overview of the relevant Hungarian legal literature and the use of the most essential or recent items of English and French legal literature.

3. Structure of the thesis

The thesis is composed of three main parts the point of view of which is different. The first part deals with the „European” dimension of the primacy principle: it offers a detailed overview of the relevant ECJ case-law. It analyses the judgments establishing the principle (*Van Gend en Loos* and *Costa*) in great details, paying attention also to the national context of the cases and the responses of the Member States. Beyond the judgments determining the primary content of primacy I review the exigences deriving from on legal application and legislation.

The second and third parts change the point of view and turn to the „national” dimension of the concept of primacy. The Second Part deals with the jurisprudence of the Constitutional Courts of the seven Member States mentioned earlier, from the beginning until 2009. The Third Part focuses exclusively on the attitude of the HCC towards primacy, from the beginning until today. This part wishes to analyse almost 30, Community law related decisions delivered by the HCC since EU accession and before from the most aspects

possible. In the Second and Third Part of the thesis I endeavour to explore also the relationship between the ECJ and the Constitutional Courts analysed.

During the research of national approaches I also tend to touch upon the attitude of the Member State supreme courts towards primacy. This leads to a detailed analysis of the case-law of the Hungarian Supreme Court in Part III.

4. Results of the research

The main result of the research is the well-founded statement that until the end of 2009 the HCC has successfully avoided approaching the issue of the application of the primacy principle and its possible constitutional boundaries. The HCC has not taken sides yet concerning the acceptance or the denial of acceptance of primacy over the Constitution or sub-constitutional norms. This reserved approach of the HCC makes the application of Community law and the setting aside of Hungarian Law in conflict with Community law a task of regular courts. Hungarian courts have successfully engaged this obligation after all.

The actual attitude of the HCC can be traced back to the change of regime. In Hungary the main instrument of the confirmation of democratic transition was the Constitutional Court. In the last twenty years it has elaborated a well-settled case-law concerning almost all the dispositions of the Hungarian Constitution, especially fundamental rights and the principles of the law-based state, legal certainty, national sovereignty and democracy. The HCC jurisprudence, which was elaborated mostly with regard to abstract judicial review, determines the total turning away from the communist past paramount to every other objectives. The independence of Hungary, the conservation of the democratic law-based state, the protection of national sovereignty are the most essential constitutional values and the memory of the totalitarian regime still upholds the fear of loss of these basic values and principles. Because of historical motives the HCC would not give up its role as the main protector of the Hungarian law-based state.⁴⁴

At the same time the HCC protects Hungarian constitutionalism and national sovereignty from a legal order to which Hungary wished to join voluntarily after the change of regime. Becoming part of European integration was one of the primal objectives of Hungary after 1989 in order to ensure the irreversible predominance of democracy, law-based

⁴⁴ Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. *Fundamentum*, 2004. no. 3. 94. p.

state and fundamental rights.⁴⁵ But after adhering to the EU the fear of losing the democratic achievements of the change of regime has grown, and this is what essentially determines the attitude of the HCC towards Community law and especially primacy. This attitude indicates a break in the jurisprudence of the HCC whereas after the change of regime the HCC expressed its wish to follow Western European constitutional tendencies and form its jurisprudence with regard to Western European constitutional systems and traditions.

The HCC represents a very reserved approach compared to the attitude of the Polish or Czech Constitutional Court towards primacy and Community law. The HCC has not declared itself on the issue of the applicability of primacy until today. In consequence we do not know precisely its position on the scope of primacy – it may be that even the HCC itself is uncertain about its own position on this issue. Based on its 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. The limits of Community law primacy have not been expressly determined by the HCC so far.

Behind this reserved attitude of the HCC stands the strong sovereignty-based approach appearing in HCC judgment 30/1998. (VI. 25.) and the fear of harm of national sovereignty. Therefore we might say that the motion leading to the judgment in case 30/1998. (VI. 25.) and affecting deeply the approach of the HCC – as a "butterfly effect" – lead to the result that the HCC at present has declined the possibility of primacy over the Constitution.

At the same time, collaterally to the reserved approach of the HCC we see an active attitude on the part of Hungarian regular courts and the Supreme Court. The Supreme Court interprets the European clause of the Constitution – instead of the HCC after all.⁴⁶ 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.⁴⁷ It is a statement which could find a place in the judgments of the HCC as well. Regular courts' activity provides the opportunity for the application of primacy, at least as far as sub-constitutional legal norms being in conflict with Community law are concerned – since the HCC excludes from constitutional review the issue of conformity to Community law.

⁴⁵ Sadurski, *op.cit.*, 2-5. p.

⁴⁶ According to László Sólyom, former president of the HCC, it is very rare that regular courts invoke the Constitution. Sólyom László: *Az alkotmánybíraskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001, 235. p.

⁴⁷ EBH 2006. 1442.

What I primarily expect from the HCC is the determination of the relationship between the Constitution and Community law whereas this would fundamentally define the relationship towards primacy. I do 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 I expect from the HCC is to face the 5-year old EU membership of Hungary and draw the conclusions related to Hungarian constitutionalism from it. In my opinion it is the task of the HCC to determine the constitutional boundaries of primacy, which is independent of the fact that primacy is applied by regular courts with regard to Acts of Parliament and decrees. This task cannot be completed by regular courts. Jurisprudence of the Constitutional Courts of other Member States indicates that it is the scope of the primacy principle fixed by the Constitutional Court which basically determines the relationship between a national Constitution and Community law, and, in this context, the relationship between a Constitutional Court and the ECJ. Concerning the question of primacy over the Constitution it is the HCC alone who can give an answer. The case of the agricultural surplus stocks⁴⁸ is proof of that this question is not merely theoretical, but can have great practical importance, and can lead to a situation where Hungary does not meet its obligations flowing from Community law.

As one possible explanation of the attitude of the HCC it can be assumed that the freedom of the HCC to settle issues related to Community law is limited by improper dispositions of the Constitution and certain relevant Acts (e.g. the Act on the Constitutional Court or the Legislation Act). It is without doubt that it would establish a substantially clearer situation if, for example, the Act on the Constitutional Court prescribed the competence of constitutional review of Hungarian Acts on the basis of conformity to Community law. It can also be assumed that a more precise text of the European clause of the Constitution, e.g. by laying down dispositions on constitutional values untouchable by European integration, would change the attitude of the HCC.

In my opinion the HCC could interpret relevant Acts in a way that a more „Europe-friendly” approach could be established. The European clause of the Constitution is open to interpretation, but the HCC has made hardly any attempts to interpret the constitutional context of European integration. I submit that this position is not traced back to the text of the Constitution but to the attitude of the HCC towards European integration. For example, it is not Article 2A of the Constitution which makes the HCC ignore the issue of the allocation of

⁴⁸ 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004. 291.

competences between Hungary and the European Union, giving the green light to plebiscitary questions which could obligate the Parliament to legislate contrary to Community law. In such cases the HCC refers to Constitutional dispositions on the referendum although interpreting these dispositions together with Article 2A could result in a completely different conception, in case the intention of the HCC is aimed at it.

It is not only the HCC which experiences fear of the loss of constitutional values found after the collapse of the totalitarian regime. This attitude is observed in connection to other Constitutional Courts of post-communist Member States, e.g. Constitutional Courts of Poland and the Czech Republic. At the same time this attitude did not lead the Czech or Polish Constitutional Court to avoid clear statements on the issue of primacy. On the contrary: both Constitutional Courts hastened to elucidate their points of view on the issue of primacy over the Constitution, as soon as possible after EU accession. Both Constitutional Courts made it clear to Europe that after the EU accession they would not give up their constitutional identity, independence and fundamental constitutional values. This claim is so strong in the jurisprudence of the Polish Constitutional Court that it excludes totally the possibility of primacy over the Constitution: it made it clear that none of the dispositions of the Polish Constitution could be deteriorated by legal norms created by an "external" legislator.⁴⁹ The Czech Constitutional Court evidences a somewhat greater confidence in the EC legal order: the constitutional boundaries of primacy are only the principles of the democratic law-based state, i.e. a constitutional "hard core".⁵⁰

So the Polish and Czech Constitutional Courts do not turn away from the acceptance of the new constitutional situation based on EU membership although they do not incline themselves to the case-law of the ECJ. They conciliate their own constitutional identities with the exigences of EU membership but not in a way of overlooking these issues but facing them and creating their own points of view. This is the attitude which I expect from the HCC as well. In my opinion the idea of the Czech Constitutional Court could be accepted by the HCC, meaning that principles of the democratic law-based state create limits of the scope of primacy. These are the principles which make the most basic content of Hungarian constitutionalism as well.

⁴⁹ K 18/04, 11 May 2005. http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_18_04_GB.pdf

⁵⁰ Pl. ÚS 50/04, 8 March 2006. http://angl.concourt.cz/angl_verze/doc/p-50-04.php

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 acceding in 2004 can bravely take from the jurisprudence of Member States having acceded earlier – and 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 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 the national constitutional structure 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*.⁵¹ Every Constitutional Court of the EU Member States has 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.

Revealing a constant development, change and adaptation to new European phenomena in the jurisprudence of the Constitutional Courts object of my comparison can lead to the assumption that the approach of the HCC as well might change in the future. Some contingent signs already point in this direction, mostly in a judgment of 2008 related to falconry.⁵² In that case the HCC seemed to review a Hungarian Act on the basis of its conformity to secondary Community law and seemed to make use of the doctrine of consistent interpretation in the reasoning. We do not know at present if this judgment indicates a new direction in the case-law of the HCC or is just a sign of incoherence in the jurisprudence. It is also a noteworthy question if, during the constitutional review of the Act on direct support schemes under the common agricultural policy⁵³, the HCC would depart from its process followed in the judgment on agricultural surplus stocks and face the special questions raised by Hungarian legal norms executing Community law or not. The question related to the point of view of the HCC on *ultra vires* EU acts can also be raised. A short interpretation of Article 2A and

⁵¹ Sentenza 14/1964, 24 febbraio 1964, *Flaminio Costa v. ENEL*. Gazzetta Ufficiale n. 67 del 14 marzo 1964

⁵² 485/E/2003. AB határozat, ABH 2008. 1401.

⁵³ The Act was sent to the HCC by the President of the Republic on 12 November 2008:

http://www.keh.hu/admin/data/file/2758_20081112abinditvany_egyseges_mezogazdasagi_tamogatasi_rendszer_cimerrel.pdf

constitutional limits of transfers of competences to the EU⁵⁴ can lead to the assumption that the HCC could accept the approach of the German Federal Constitutional Court revealed in its *Maastricht* decision⁵⁵, i.e. it could exclude application of *ultra vires* EU acts through unconstitutionality.

A conclusion of my thesis beyond the issue of the approach of the HCC on primacy is that the European Union must not overlook the doctrinal statements of its Member State Constitutional Courts. The success of European constitutionalism has been determined by the attitude of the Member States, especially of the Constitutional Courts from the beginning.⁵⁶ In relation to their own Member States, national Constitutional Courts and regular courts themselves determine the way primacy applies.⁵⁷ This means that the principle of primacy can not be understood solely with regard to ECJ case-law. The settings and doctrinal boundaries of the application of primacy in all the 27 Member States form part of the doctrine of primacy in the European Union – the same way as national Constitutions and Constitutional Courts' jurisprudence form part of the European Constitution beside the Founding Treaties and ECJ case-law.⁵⁸ The main task of the Hungarian Constitutional Court as a Constitutional Court of an EU Member State is to participate in the process of common elaboration of the content of primacy. If the Constitutional Court keeps away, it overlooks the phenomenon of the most significant change of Hungarian constitutionalism since the change of regime, and in the result, it overlooks reality.

⁵⁴ 61/B/2005. AB határozat, ABH 2008. 1252.

⁵⁵ BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92

⁵⁶ Weiler, J. H. H.: Introduction: The Reformation of European Constitutionalism. In Weiler, J. H. H. (ed.): *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and other Essays on European Integration*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 225. p.

⁵⁷ This is confirmed by the French Constitutional Council saying that the declaration of primacy in the Founding Treaty would not change its scope of application and its boundaries determined by the Constitutional Council itself (Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. JO du 24 novembre 2004, p. 19885); or by the German Federal Constitutional Court saying that the Declaration on primacy annexed to the Lisbon Treaty ensures the further application of the primacy principle according to the conditions laid down earlier by the Federal Constitutional Court itself (BVerfGE 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009).

⁵⁸ Pernice, Ingolf: Multilevel constitutionalism in the European Union. *European Law Review* (2002) 514. p.