

BLUTMAN LÁSZLÓ
egyetemi tanár (SZTE ÁJTK)

AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE: ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK LÁZADÁSA

NÉGY ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZAT: EGY KORSZAKVÁLTÁS JELE?

A 2020. és 2021. évben uniós tagállamokban négy olyan alkotmánybírói határozat született, mely új korszakot jelez az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyának rendezésében. Ez a korszak az uniós jog elsőbbségének nyílt korlátozását hozta magával. A német Szövetségi Alkotmánybíróság nagy visszhangot kiváltó *PSPP*-határozata (2020. május 5.) egy *ultra vires* aktusnak tekintett, uniós bírósági ítélet joghatásainak kizárásáról rendelkezett.¹ A román alkotmánybíróság 390/2021. sz. határozata (2021. június 8.) az alkotmányos önzonosság alapján nyíltan kizárta az uniós jog érvényesülését az alkotmányos önzonosságot és az uniós hatáskör-átruházást biztosító alkotmányi normákkal szemben.² (Később ehhez hozzájött az alkotmánybírók egy sajtóközleménye, mely megerősítette, hogy a testület döntései véglegesek és kötelezőek, azok is, melyek alkalmazását az Európai Unió Bírósága az uniós joggal való ellentéte miatt, annak elsőbbsége alapján kizárta.³) A lengyel alkotmánybírók a 2021. október 7-én közzétett K 3/21. határozatában korlátozta az uniós jog elsőbbségének érvényesülését, és egyben az alapító szerződések egyes rendelkezéseinek értelmezett tartalmát összeegyeztethetetlennek tekintette a lengyel alkotmánnyal.⁴ Negyedikként pedig a magyar alkotmánybírók a 32/2021. AB határozatában (2021. december 10.) általános, bár feltételes és részleges felhatalmazást adott az államnak az egyoldalú cselekvésre az uniós joggal szemben, mely magában foglalja az uniós jog alkalmazásának mellőzését is.

A négy határozat világosan jelzi, hogy bekövetkezett az uniós jog és a tagállami alkotmányok közötti, viharossá váló viszony harmadik korszaka. Az első időszak az alkotmányos alapjogok kilátásba helyezését, elvi védelmének az időszaka volt az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügytől (1970) az Unió megalakulásáig. A második időszak a tagállami szuverenitás (valamint részben az alkotmányos önzonosság) kilátásba helyezését, elvi védelmének időszaka, a német *Maastricht*-határozattól (1993)⁵ a cseh alkotmánybírók „*Szlovák nyugdíjak*” határozatáig (2012). Ez utóbbi már a *gyakorlati szuverenitásvédelem* időszakát jelezte, ahol a cseh testület *ultra vires* aktusnak tekintette az Unió Bíróságának (EUB) *Landtová*-ítéletét (C-399/09).⁶ Nem lehetett

látni, hogy a cseh döntés fordulópont lesz-e vagy csak egy rendkívüli fejlemény. Az itt kiemelt négy határozat jelzi, hogy a gyakorlati szuverenitásvédelem időszaka egyes alkotmánybírók részéről valóban megkezdődött, melyben az uniós jog feltétlen elsőbbségének helyébe nyíltan a *korlátozott és feltételes elsőbbség* elvét állították. (Az alkotmányos önzonosság védelmének lehetősége – bár egyre nagyobb hangsúlyt kap, de – továbbra is elvi szinten maradt meg.)⁷

A négy alkotmánybírósnak eltérő hatáskörei vannak az uniós jog viszonylatában, változó megközelítést alkalmaznak, és határozataik megszületésének összefüggései is teljesen eltérőek. A német *PSPP*-határozat viharos reakciókat váltott ki, de inkább szimbolikus jellege van, és különösebb kárt nem okozott az uniós jog érvényesülésénél (a konkrét vita el is simult). A lengyel határozatot az állította a középpontba, hogy fontos részévé vált az Unió és Lengyelország között már hosszan tartó, makacs és elkeseredett jogállamisági vitának, melynek középpontjában a lengyel bírósági reform uniós joggal való összeegyeztethetősége áll. Bár ugyancsak igazságügyi szervezeti kérdés állt a jogi konfliktus hátterében, de a román határozat kisebb visszhangot keltett, noha ez a konfliktus is robbanékony elegyet rejt magában, amit az alkotmánybírók fent idézett, 2021. december 23-i sajtóközleménye bizonyít. A magyar határozat is érzékeny területen született, az uniós közös bevándorlási és menekültpolitikát érinti. Viszont a határozatot olyan homályos fogalmakba és nyelvezetbe burkolta a magyar AB (az uniós jog elsőbbségét érdemben meg sem említve), hogy a reakciók maguk is vegyesek és kissé bizonytalanok voltak.

A visszhangok alapján talán a lengyel K 3/21. határozat ment a legmesszebbre az uniós jog elsőbbségének korlátozásában. Így érdemes e határozaton keresztül bepillantani a legújabb fejleményekbe. Aztán felvázolható, hogy a négy alkotmánybírói határozat alapján milyen tendenciák, problémás pontok tapinthatók ki.

A LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG K 3/21. HATÁROZATA

1. A HATÁROZAT ELŐZMÉNYEI

A lengyel alkotmánybírók K 3/21. számú határozatát az a hosszú jogvita teszi érthetővé, mely a 2017-es len-

gyel igazságszolgáltatási reformmal kapcsolatban az Unió és Lengyelország között zajlott és zajlik. Középpontjában a lengyel igazságszolgáltatási rendszer függetlenségének kérdése áll. A vita egyrészt általános jogállamisági vitává alakult (lásd például a 7. cikk szerinti eljárás),⁸ másrészt számos eljáráshoz vezetett az EUB előtt (kötelezettségzegés megállapítása iránti

per vagy előzetes döntéshozatali eljárás formájában). Az EUB több olyan elemét azonosította a lengyel szabályozásnak, melyek összeegyeztethetetlenek az uniós joggal, elsősorban az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 19(1) cikkel, mely az uniós jog hatékony érvényesítését írja elő. (Az alábbi táblázat a gyors áttekintést szolgálja).

ügy szám	az uniós joggal összeegyeztethetetlen (kiemelt) elemei a 2017-es lengyel bírósági reformnak, valamint az alapító szerződések érintett rendelkezései	
C-192/18.	– eltérő nyugdíjkorhatár megállapítása nők és férfiak részére a bíróságokon és ügyészségeken – az igazságügy-miniszter egyedileg engedélyezheti a korhatárt betöltöttek munkavégzését	EUMSz 157. cikk, EUSz 19(1) cikk
C-558/18.	– (<i>obiter dictum</i>) olyan nemzeti jogszabály léte, mely alapján fegyelmi eljárás indítható bírák ellen amiatt, mert előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznek az EUB előtt	EUMSz 267. cikk
C-585/18.	– az uniós jog alkalmazását jelentő egyes jogviták eldöntése olyan bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik, amely nem felel meg a függetlenség és pártatlanság követelményeinek	Alapjogi Charta 47. cikk
C-619/18.	– a legfelső bíróság bírái nyugdíjkorhatárának csökkentése – a köztársasági elnök egyedileg engedélyezheti a korhatárt betöltött bírák munkavégzését	EUSz 19(1) cikk
C-824/18.	– a nemzeti igazságszolgáltatási tanács azon határozatai elleni jogorvoslati eljárások hiányosságai, melyekben a tanács a legfelső bíróság bírói álláshelyeire benyújtott pályázatokat értékeli, véleményezi és javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a kinevezésre	EUSz 4(3) cikk, 19(1) cikk, EUMSz 267. cikk
C-791/19.	– nem garantálja a legfelső bíróság fegyelmi tanácsának függetlenségét és pártatlanságát, – lehetővé teszi, hogy a bírósági határozatok tartalmát fegyelmi vétségnek lehessen minősíteni a rendes bíróságok bírái tekintetében – diszkrecionális jogkört biztosít a legfelső bíróság fegyelmi tanács elnökének, hogy kijelölje a fegyelmi bíróságot a rendes bíróságok bíráival kapcsolatos ügyekben – a rendes bíróságok bíráival szembeni fegyelmi ügyekben nem biztosított az észszerű időn belüli eljárás és sérül a védelemhez való jog – lehetővé teszi, hogy a fegyelmi eljárás kilátásba helyezésével korlátozzák a bíróságok jogát előzetes döntéshozatal kezdeményezéséhez az EUB előtt	EUSz 19(1) cikk EUMSz 267. cikk

A konfliktus gyorsan kiszélesedett. A lengyel alkotmánybíróság egyik tanácsa már 2021. július 14-én hozott egy szimbolikus döntést (P 7/20. határozat), mely szerint az Unió Bíróságának egyik ideiglenes intézkedése alkotmányellenes és nem alkalmazható.⁹ Nagyobb, elvi alapú döntésre a lengyel miniszterelnök indítványa adott alkalmat a K 3/21. sz. ügyben.

2. A HATÁROZAT RENDELKEZÉSEI

A három pontból álló döntés (rendekező rész) alapvetően az EUSz 1., 2., 4(3) és 19(1) cikkeinek értelmezésén múló lehetséges következmények összeegyeztethetlenségét állapította meg a lengyel alkotmány több rendelkezésével.¹⁰ Az alkotmány nem általánosan áll szemben az EUSz fenti rendelkezéseivel, hanem csak azok értelmezett (levezetett) tartalmával, azaz egyes értelmezési alternatíváival. Így a rendekező rész 1. pontja szerint az EUSz 1. cikke annyiban áll ellentétben a lengyel alkotmánnyal, amennyiben (i) lehetővé teszi, hogy az Unió hatáskörén kívül járjon el, vagy (ii) nem ismeri el, hogy Lengyelország legfőbb joga az alkotmány, mely a lengyel joghatóság alatt alkalmazási elsőbbséggel bír; vagy (iii) akadályozza, hogy Lengyelország szuverén és demokratikus államként működjön.

Valószínű, eddig ezt a legtöbb tagállam alkotmánybírósága aláírta a (ii) pont második tagmondata kivételével, mely általánosan tagadja az uniós jog elsőbbségét a tagállami alkotmányi normákkal szemben. Mivel ilyen tételek nem találhatók az érintett cikkek szövegében, és az alapító szerződések végső értelmezője az EUB, a határozat közvetve a Bíróság egyes értelmező ítéletei ellen irányul.

A rendekező rész 2. és 3. pontja már sokkal konkrétabb. Azt veszi célba, hogy az uniós jog milyen jogosultságokat adhat a lengyel rendes bíróságoknak (beleértve a legfelső bíróságot). A 2. pont szerint az EUSz 19(1) cikke annyiban áll ellentétben a lengyel alkotmánnyal, amennyiben az uniós jog hatékony érvényesítése végett felhatalmazza a lengyel bíróságokat, hogy a bíráskodás során a lengyel alkotmány rendelkezéseit mellőzzék, illetve nem kötelező (nem hatályos) jogszabályokat alkalmazzanak, melyeket a jogalkotó hatályon kívül helyezett, vagy amelyek alkotmányellenességét az alkotmánybíróság már kimondta. A 3. pont értelmében az EUSz 2. cikke (uniós közös értékek) és 19(1) cikke annyiban áll ellentétben a lengyel alkotmánnyal, amennyiben az uniós jog hatékony érvényesítése, illetőleg a bíróságok függetlenségének biztosítása végett felhatalmazza a lengyel bíróságokat, hogy jogszerűség tekintetében felülvizsgálják a bírák kinevezésére irá-

nyuló eljárást, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács javaslatát bírák kinevezésére, valamint a köztársasági elnök bírák kinevezésére irányuló aktusát, és az eljárás hibáját megállapítva, megtagadják a kinevezett személy bíróként való elismerését.

Látható, hogy a rendelkező rész 3. pontja kifejezetten az EUB C-824/18. sz. ügyben hozott ítéletére adott válasznak tekinthető. A 2. pont az EUB azon megállapításaira vonatkozatható, mellyel az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó, de az uniós joggal ellentétes módosító jogszabályok mellőzését írja elő. A rendelkező rész 2. és 3. pontja – ha közvetve is, de – már konkrét uniós jogi aktusok (EUB-ítéletek) alkotmányellenességére utal.

3. A DÖNTÉS ELVI ALAPJAI ÉS VISSZHANGJA

A döntés elvi alapjaira csak a sajtóközleményben megjelenő, nem hivatalos indokolásból lehet következtetni. Ebből nyolc olyan elvi tétel szűrhető ki, mely alapját képezhette a döntésnek. (i) Lengyel joghatóság alatt a lengyel alkotmánynak elsőbbsége van bármely jogszabállyal szemben (beleértve az uniós jogot is). (ii) Az uniós jog végső értelmezője az EUB marad, de ítéletei nem jogforrások az uniós jogban. (iii) Az alapító szerződésekben részes államok nem hatalmazták fel az Uniót arra, hogy új vagy vélelmezett hatásköröket vezessen le meglévő, átruházott uniós hatáskörökből. (iv) Az átruházott uniós hatásköröket és a fenntartott, kizárólagos tagállami hatásköröket élesen el kell választani egymástól. (v) Lengyelország köteles betartani nemzetközi kötelezettségeit, de csak olyan uniós jogi aktus minősül ennek, melyet az Unió a ráruházott hatáskörökön belül, a nemzeti identitást és a tagállam alapvető állami funkcióit tiszteletben tartva, az arányosság és szubszidiaritás elvével összhangban fogad el – csak ezen uniós normáknak van demokratikus legitimitációja. (vi) A lengyel bíróságok szervezeti rendszerének meghatározása kizárólagos állami hatáskörben maradt, és a lengyel alkotmányos önazonosság részét képezi – ez nem tartozik az Unió közös értékeihez, mert eltérő a tagállamok gyakorlata. (vii) Az alapító szerződésekben megfogalmazott tagállami kötelezettségek [EUSz 19(1) cikk] nem feltétlenül keletkeztetnek egyben hatáskört is az uniós szervek, így az EUB irányában. (viii) Az EUSz 2. cikke (uniós közös értékek) nem jogi elvek és a cikk nem keletkeztet hatáskört az EUB számára, hogy erre alapozzon ítéleteket.

A határozat (legnagyobb részét negatív) visszhangját az Unió és Lengyelország között már több éve zajló jogállamisági vita aránytalanul felerősítette. A számtalan szakmai és politikai reakcióból négyet érdemes kiemelni. A lengyel alkotmánybíróság 26 volt (nyugalmazott) bírójára közös nyilatkozatban határolódott el a határozattól és rámutattak, hogy álláspontjuk szerint az milyen téves megállapításokat tartalmaz.¹¹ A Bizottság elnöke, *Ursula von der Leyen* kinyilvánította, hogy az uniós jognak elsőbbsége van bármely nemzeti jogszabály felett, az Unió Bíróságának ítéletei mindenkire kötelezőek, és a Bizottság használni fogja hatásköreit, hogy mindezt kikényszerítse.¹² Az Európai Parlament külön határo-

zatban élesen elutasította a lengyel döntést és – példátlan módon – illegitimnek nevezte a lengyel alkotmánybíróságot.¹³ A magyar kormány ezzel szemben üdvözölte a fejleményt és felkérte az uniós intézményeket, hogy a tagállami szuverenitást tartsák tiszteletben.¹⁴

4. ALAPVETŐ PROBLÉMÁK A HATÁROZATTAL

A határozattal vannak alapvető gondok, bár a kritika itt csak korlátozott lehet, mert a lengyel alkotmány értelmezésében aligha tudunk állást foglalni. (Az ezzel kapcsolatos kifogásokat a 26 volt alkotmánybíró közleménye összeszedi.) A határozat uniós joggal összefüggő megállapításai enélkül is értékelhetőek, és néhány dogmatikai, technikai problémára rá lehet mutatni.

(1) Először is, a határozatnak nem része az írásbeli indokolás, az csak rendelkezéseket tartalmaz. Ez dogmatikai értelemben súlytalanná teszi a rendelkező részben foglalt következtetéseket, hiszen nincs mögötte megalapozó érvelés. Ez még akkor is áll, ha a sajtóközleményben (PR) foglaltakat nem hivatalos indokolásnak tekintjük. A 22 pontra osztott dokumentum nagyrészt kinyilatkoztatásokat tartalmaz, és meg sem próbálja, hogy az EUB érveivel érveket állítson szembe. Például a határozat nem hivatalos indokolása két mondatban kinyilatkoztatja, hogy a bírák kinevezésének szabályai tagállami hatáskörben vannak, és elválasztandók a bíróságok függetlenségének általános garanciájától (ez uniós hatáskör is), mely csak egy konkrét ügy viszonylatában értékelhető (PR 19. pont, 6. és 7. mondat). Ezzel szemben az EUB nagytanácsa például a C-824/18. ügyben hozott ítéletében hosszú bekezdéseken át érvel amellett, hogy a bírák kinevezésére vonatkozó szabályok – a szélesebb összefüggésekre tekintettel – lényegesek lehetnek a bírói függetlenség szempontjából (így uniós hatásköröket is érinthetnek).¹⁵ (A Bíróság az idézett, Lengyelországgal kapcsolatos ítéleteinek mindegyikében – egy kivétellel – legalább 100-150 bekezdésből álló indokolást adott.)

(2) Másodszor, a lengyel AB határozatából – annak sajtós megfogalmazása miatt – nem derül ki, hogy az alapító szerződések hivatkozott rendelkezései ellentétesek a lengyel alkotmánnyal, vagy az uniós bíróság egyes értelmező ítéletei ellentétesek azzal. Az utóbbi eshetőségre utal az a megállapítás, hogy az EUB ítéletei nem forrásai az uniós jognak (PR 16. pont), tehát leválasztja egymásról a szerződéses rendelkezések *prima facie* (közvetlen) tartalmát az értelmezett tartalomtól. Ha „csak” az EUB ítéletei ellentétesek a lengyel alkotmánnyal, akkor viszont az nem világos, hogy az alkotmányellenesség azért állt be, mert a Bíróság az ezen ítéletekben kialakított értelmezése során túllépte az alapító szerződésekben ráruházott hatáskört (*ultra vires* aktus), vagy nem lépte túl ezt a hatáskört (*intra vires* aktus), és az más okból következett be. A lengyel AB több helyen utal hatáskörtúllépésre is, de az alkotmányellenességet nem feltétlenül csak hatáskörtúllépésre vezeti vissza (lásd az alkotmányos önazonosság felhívása).

Az Unió Bíróságával kapcsolatos megállapítások a lengyel AB részéről egyébként is rendkívül ellentmondásosak. Egyrészt elismeri, hogy az EUB kizárólagos hatás-

köre az uniós jog végső értelmezése (PR 3. pont 2. mondat vagy 4. pont 2. mondat). Másrészt később saját maga kérdőjelezi meg azt, ahogy például az EUB értelmezi a bírói függetlenséget az EUSz 19(1) cikk alapján (lásd fent, PR 19. pont, 6. és 7. mondat), vagy éppen az alkotmánybíróság maga akarja eldönteni, hogy egy előzetes döntéshozatal kezdeményezése lengyel bíróság részéről indokolt-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 267. cikke alapján (PR 4. pont 1. mondat).

(3) Harmadszor, a lengyel AB úgy akarja behatárolni az uniós hatásköröket, hogy eshetőlegesen kiveszi belőle azon állami kötelezettségeket, amelyeket egyébként az alapító szerződések tartalmaznak. Ebből jön az a megállapítás, hogy az alapító szerződésekben foglalt tagállami kötelezettségek nem feltétlenül keletkeztek egyben hatáskört is az Unió irányában. Ez általában igaz lehet, de uniós összefüggésekben teljesen téves. Az EUSz 19. cikke alapján a tagállamok az Unió Bíróságának adtak hatáskört, hogy megállapítsa, mi az uniós jog. A Bíróság az EUSz 19. cikke alapján az alapító szerződések bármely rendelkezését értelmezheti, az azokba foglalt tagállami kötelezettségek *bármelyikét* is.

A lengyel AB a fenti megállapításával konkrétan arra utalt, hogy nem feltétlenül keletkezett uniós hatáskört az EUSz 19(1) cikkben szereplő tagállami kötelezettség („A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.”). De igen. Egy mondatnál előbb az EUB kifejezett hatáskört kapott annak értelmezésére is, hogy milyen feltételei vannak a hatékony uniós jogvédelem tagállami kialakításának.

(4) Negyedszer, a határozat a lengyel bíróságok szervezeti szabályozására utaló 2. és 3. pontjában az alkotmányellenességet nagyon egyszerűen próbálja megalapozni. A tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozónak nyilvánítja e szabályozást, erre vonatkozóan az alapító szerződések nem adtak át hatáskört, itt az Uniónak nincs dolga (PR 11. és 22. pont). Ez a kérdés egyébként is a tagállam alkotmányos önazonosságához tartozik, és ez okból sem nyilváníthat ebben véleményt az Unió. Mindez viszont egy hibás előfeltevésen alapszik, ami egyben az uniós hatáskörök sajátosságainak félreértését tükrözi, így ezzel kissé részletesebben alább foglalkozom.

AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK TISZTÁZANDÓ VONATKOZÁSAI

1. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE: PONTOSÍTÓ MEGJEGYZÉSEK

A lengyel alkotmánybíróság nyíltan deklarálta, hogy az uniós jognak nincs elsőbbsége a lengyel alkotmány normáival szemben (így lengyel joghatóság alatt nem alkalmazható az alkotmányellenes uniós jogi norma). A viharos, szakmai és közéleti reakciók éle főleg e megállapításra irányult. Ez viszont némileg meglepő, és talán a döntés politikai hátterével magyarázható. Egyrészt, a lengyel alkotmánybíróság korábban – teljesen más összetételben – már kinyilvánította általánosan, hogy a

lengyel alkotmány normái lengyel joghatóság alatt alkalmazási elsőbbséggel bírnak minden más jogi norma felett.¹⁶ Másrészt, például a román 390/2021. sz. határozat néhány hónappal korábban ugyancsak nyíltan megfogalmazta, hogy az uniós jognak nincs elsőbbsége az alkotmányos önazonosság elemeit képező, és a hatáskör-átruházást biztosító alkotmányos normákkal szemben (74. pont).¹⁷

Látható, hogy némi zavar mutatkozik az uniós jog elsőbbségével összefüggő azon megállapítások értékelésénél, melyet az európai alkotmánybíróságok tesznek. Így hat általános tisztázó megállapítást érdemes tenni.

(1) Először is, pontatlanok az olyan megállapítások, hogy egy alkotmánybíróság általánosan „tagadná az uniós jog elsőbbségét”. Ma már nincs arra példa az uniós tagállamok alkotmánybíráskodásában, hogy az uniós jog elsőbbségét *alkotmány alatti normákkal szemben* általánosan ne ismernék el. Természetesen az elsőbbség érvényesítésének eljárási akadályai lehetnek. Éppen a román alkotmánybíróság 390/2021. határozata utal arra, hogy amennyiben az alkotmánybíróság az alkotmány 148. cikke alapján (a román alkotmány Európa-klauszúljája) megállapítja, hogy egy belső jogszabály nem ellentétes az uniós joggal, akkor a bíróságok már nem vizsgálhatják újra a kérdést (76. pont). Ez elzárja őket az előzetes döntéshozatal kezdeményezésétől is, ami már felveti az EUMSz 267. cikkének sérelmét (ez biztosítja a tagállami bíróságok számára az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének jogát).¹⁸

Az akut kérdés mégis a tagállami alkotmány és az uniós jog viszonya. Megkülönböztetendő, hogy egy alkotmánybíróság az uniós jog *feltétlen elsőbbségét* ismeri-e el (ekkor bármely alkotmányi normával szemben) vagy csak a *korlátozott és feltételes elsőbbségét* (ekkor az alkotmány egésze vagy néhány alkotmányi norma kivételével). Az EUB a feltétlen elsőbbség mellett áll, és ezt számos tagállami alkotmánybíróság nem is kérdőjelezi meg. Ugyanakkor az itt tárgyalt négy alkotmánybírósági határozat az uniós jog korlátozott és feltételes elsőbbségének elve mellett sorakozik fel.

(2) Másodsor, a korlátozott elsőbbség terjedelme attól függ, hogy az *összes alkotmányi normát* kiveszik-e az uniós jog elsőbbségének hatálya alól, vagy csak *egyes alkotmányi normákat*, míg a többi alkotmányi normával szemben az uniós jog érvényesül normakonfliktus esetén. Az első megoldást a lengyel alkotmánybíróság választotta – talán már a nevezetes K 18/04. sz. határozattól, de egészen biztosan ezt tükrözi az idézett SK 45/09. sz. határozat. Ez kivételes álláspont, talán a spanyol alkotmánybíróságnak lehet hasonló, de csak elvi megközelítést tulajdonítani.¹⁹ A *korlátozott és feltételes elsőbbség* mellett álló alkotmánybíróságok jellemzően csak egyes, valamilyen fontos alkotmányos érték védelmét el látó alkotmányi normákat vesznek ki az elsőbbség elve alól. Ez lehet az alkotmányos önazonosság (pl. a román döntés), a szuverenitás alapelemeit tartalmazó alkotmányi normák (pl. több német döntés), vagy az emberi méltóságot védő normák, esetleg az alkotmányos alapjogok általános védelme (pl. a magyar 22/2016. AB határozat és a 32/2021. AB határozat) – vagy pedig ezek különböző kombinációja.

(3) Harmadszor, az uniós jog elsőbbségének korlátozása több tényezőn alapulhat. Az uniós jogi normák elsőbbségét az alkotmánybíróságok jellemzően a következő esetekben nem ismerik el. (i) Amennyiben uniós *ultra vires* aktusról van szó (a hatáskör hiánya egyébként is érvénytelenné teszi az uniós jogi normát). Az elsőbbségi konfliktus csak akkor élesedik, ha az EUB még nem foglalt állást egy uniós jogi aktus érvényességének kérdésében, vagy azt érvényesnek (hatáskörön belül elfogadottnak) tekintette. Ebben az esetben egy sajátos hatásköri elsőbbségi kérdéstről van szó, amikor az alkotmánybíróság magának tartja fenn a jogot, hogy a tagállam és az Unió hatásköreinek határát meghúzza egy konkrét uniós aktust értékelve – akár az uniós bíróság ellenkező értelmű döntésével szemben is (lásd a német *PSPP*-határozatot). (ii) Amennyiben az uniós jogi normának nincs közvetlen hatálya. Ilyen hatály híján nincs normakonfliktus sem, mert nincs, ami konfliktusba kerüljön a belső jogi normával.²⁰ Egyes uniós jogi normák közvetlen hatályának tagadása, közvetve e normák elsőbbségét is tagadja.²¹ (iii) Amennyiben uniós hatáskör rendeltetésszerű gyakorlása során meghozott, *intra vires* aktusoknak azért nincs elsőbbségük, mert tartalmilag konfliktusba kerülnek valamely alkotmányi normával (például az alkotmányos önazonosság vagy a szuverenitás alapvető elemét megtestesítő normák).

(4) Negyedszer, az előbbiek alapján, az elsőbbségre vonatkozó alkotmánybírósági megállapítások értékelésénél alapvető kérdés, hogy az alkotmányellenesség *ultra vires* vagy *intra vires* uniós aktus vonatkozásában vetődik fel. Az első esetben általános uniós hatásköri kérdéstről van szó, amely minden tagállamot egyformán érint. Az *intra vires* alkotmányi kontrollnál viszont a tagállam bírósága részéről megfogalmazott alkotmányos igény *kivételes elbánásra* vonatkozik, azaz egyedi mentesítésre az uniós jog betartása alól, akár a többi tagállammal szemben is. Például, egy tagállam alkotmányos önazonosságának alapvető elemét sértő *intra vires* uniós jogi aktus a többi tagállam esetében vagy a tagállamok többségénél korántsem biztos, hogy bármilyen alkotmányi problémát okoz.

Az *intra vires* alkotmányos kontroll így a tagállamok jogi egyenlőségének elvét érinti. Valószínűleg ennek tudható be, hogy a korlátozott és feltételes elsőbbség elve mellett álló alkotmánybíróságok – bár az *intra vires* kontroll elvi lehetőségét fenntartják – azt a gyakorlatban elkerülik. E tekintetben jellegzetes a magyar 32/2021. AB határozat, mely az „uniós jog hiányos érvényesülése” esetére fenntartja a magyar állam egyoldalú cselekvésének alkotmányos lehetőségét. Ezt azon a rendkívül aggályos alapon teszi, hogy a hiányosan érvényesülő uniós jogi aktus tulajdonképpen *ultra vires* aktus, mert az uniós hatáskör gyakorlása ekkor nem rendeltetésszerű, tehát a magyar hatáskör-átruházás nem terjed ki rá az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján. Ezen az áron elkerülte azt, hogy az uniós hatáskörön belüli, *intra vires* uniós aktus alkotmányellenességét kellene tételeznie.

Nem mindig egyszerű elhatárolni az *ultra vires* és *intra vires* uniós jogi aktusokat. Ez feltételez az adott kér-

désben uniós hatáskörökről szóló döntést. E döntést azonban olyan elvi problémák is nehezítik, hogy például az EUSz 3. cikkében megszabott hatásköri területen belül hozott uniós jogi aktus, amely mindemellett esetleg sérti az EUSz 4(2) cikkében foglalt nemzetközi identitást vagy az 5(3) cikkében foglalt szubszidiaritás elvét, *ultra vires* aktusnak minősíthető-e (hatáskörön kívül jár-e el az Unió, vagy csak a hatáskör gyakorlásának módja jogellenes). Például a német alkotmánybíróság el tudja képzelni, hogy az alkotmányos önazonosságot mind *ultra vires*, mind *intra vires* aktusok is sérthetik.²²

(5) Ötödször, az uniós jog megsértése vagy alkalmazásának mellőzése egy tagállami szerv részéről önmagában még nem az uniós jog elsőbbségének figyelmen kívül hagyása. Azért nem, mert nem feltétlenül van emögött olyan belső jogszabály (alkotmányi norma), amelyre tekintettel tér el az állam az uniós jogtól (a normakonfliktus hiánya). Az uniós jog elsőbbségét akkor sérti az állam, ha például egy alkotmányi norma betartása miatt mellőzi egy uniós jogi aktus végrehajtását (végső soron annak alkotmányellenessége miatt); ekkor a megjelenő normakonfliktust a belső jog javára dönti el.

(6) Hatodszor, az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos megállapítások értékelése azért is nehéz lehet, mert az alkotmánybíróságok – ha azt kifejezetten említik vagy elemzik – sok esetben homályosan fogalmaznak. Jellemzően az *elsőbbség feltételeit vagy korlátait fogalmazza meg* (például a német *Lissabon*-határozat). Nem annak hangsúlyozására törekednek, hogy az uniós jognak mikor nincs elsőbbsége, hanem arra, hogy milyen feltételekkel van. Az ilyen közvetett megnyilvánulásokból persze rendszerint levezethető, hogy az uniós jog elsőbbsége bizonyos vonatkozásokban nem érvényesül a tagállam jogrendszerében – tehát a feltételes és korlátozott elsőbbség koncepciója. Az óvatos megfogalmazással, a körülményes körülírással aztán mind a román 390/2021. határozat, mind a lengyel K 3/21. határozat szakított. Ez még önmagában nem jelenti azt, hogy a két alkotmánybíróság sokkal több korláttal ismerné el az uniós jog elsőbbségét, mint például a német alkotmánybíróság.

Az uniós jog elsőbbségének korlátozása tehát *közvetetten, levezetett következményként is megjelenhet*, sőt eddig inkább ez volt a jellemző. A kifejezett állásfoglalás hiányában, a vonatkozó, burkolt megállapítások értelmezésében mindig van bizonytalanság. A magyar 32/2021. AB határozat a példa, hogyan kell többszörösen is meghatározatlan fogalmakba burkolni az uniós jog elsőbbségének korlátozott elismerését (vagy ha úgy tetszik részbeni tagadását) úgy, hogy a többségi határozat kifejezetten, érdemben meg sem említi az uniós jog elsőbbségét.

A 32/2021. AB határozatban a számunkra itt érdekes, kialakított alkotmányos tétel az, hogy *az uniós közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése esetén* – a kizárólagos uniós hatáskörök kivételével – *az állam jogosult egyedül gyakorolni a közös hatáskört* (lásd [80] pont). Másként fogalmazva, a nem kizárólagos hatáskörben elfogadott uniós szabályozás hiányos érvényesülése esetén az állam jogosulttá válik az egyoldalú cselekvésre.

Az *egyoldalú cselekvés* a hiányosan érvényesülő (rossz vagy nem hatékony) uniós szabályozás tekintetében fogalmilag magában foglalhatja az adott uniós szabályozás egyoldalú értelmezését, végrehajtásának mellőzését, vagy akár attól eltérő nemzeti szabályozás elfogadását. Nem kétséges, egy ilyen felhatalmazást megala- pozó alkotmányi normának – ha a feltételek beállnak – az adott uniós szabályozással szemben alkalmazási elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság azonosította is, hogy a felhatalmazás alapjául az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése, illetve az I. és II. cikkei szolgálnak. Ez a homályosan megfogalmazott alkotmányos tétel tehát *sub silencio* az uniós jog elsőbbségének feltételes korlátoz- sát (az elsőbbség részbeni tagadását) rejti.²³

2. MIKOR SÉRTI MEG EGY ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK ELVÉT?

Az uniós jog elsőbbségével összefüggésben külön prob- léma annak megállapítása, hogy az elsőbbség részleges, közvetett vagy kifejezett tagadása mikor sérti az uniós jogot. Egy kérdés az, hogy egy-egy ilyen határozat mi- lyen politikai-közéleti vagy szakmai reakciókat vált ki, más kérdés az, hogy uniós jogsértést jelent-e.

Ennek mérlegelésénél nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az uniós jog elsőbbsége egy általánosabb uniós jogi elv része és egyben egyik sarokpontja. Ez az *uniós jog hatékony érvényesülésének* követelménye. E követelménynek – kicsit leegyszerűsítve – a következő a lényege: *a tagállamnak biztosítania kell, hogy egy-egy uniós jogi aktus kifejttesse a tagállam jogrendszerében mindazon joghatásokat, melyek azt az uniós jog alapján megilletik.*²⁴ E követelmény érvényesülésének biztosít-ása az EUB egyik fő feladata, és az EUSz 19(1) cikkének második albekezdésében a tagállamok az uniós jog ha- tékony érvényesítését kifejezetten vállalták, amit tá- mogat az EUSz 4(3) cikkében található lojalitási klausz- ula is. Nem véletlen, hogy a lengyel K 3/21. határozat konkrét rendelkezései az EUSz 19(1) cikk értelmezése körül forogtak. A korlátozott és feltételes elsőbbség koncepciójának szükségszerű ellenpontjai az alapító szerződések e rendelkezései.

Az uniós jog hatékony érvényesülését az elsőbbség elve egy bizonyos helyzetben biztosítja (fel nem oldható normakonfliktus esete). De az elsőbbségi elv mellett több más követelmény is van, mely az elsőbbségtől füg- getlenül a hatékony érvényesülést szolgálja. Ilyen pél- dául a „*kooperatív értelmezési kötelezettség*” (a *Von Col- son-elv*).²⁵

A fentiek alapján elmondható az, hogy egy alkot- mánybíróság – az uniós jog elsőbbségével kapcsolat- ban – akkor sérti meg az uniós jogot, ha határozatával az uniós jog joghatásait *kizárja vagy korlátozza*. Ebből kiindulva érdemes az elsőbbséget érintő, közvetett vagy kifejezett alkotmánybírósági megállapítások *hat típusát* megkülönböztetni, és a problémát ezekre vo- natkoztatni.

(1) *Elvi fenntartások hangoztatása az uniós jog elsőb- bségét tekintve*. A vonatkozó alkotmánybírósági megál- lapításoknak van egy típusa, amikor az alkotmányvédő szerv *elvi és általános fenntartásokat* hangoztat azzal

kapcsolatban, hogy az uniós jognak feltétlen elsőbbsé- ge lenne az alkotmányi normákkal szemben.²⁶ Az uniós jogi aktusok vonatkozásában azonban konkrét alkot- mányossági vizsgálatot – hatáskör híján vagy egyéb okokból – nem végez. Idesorolható például a spanyol alkotmánybíróság.²⁷ Mindettől az uniós jogi aktusok le- hetséges joghatásai nem sérülnek.

(2) *Alkotmányos kontroll alkalmazása*. Az uniós tagál- lamok alkotmánybíróságainak egy része (kisebb része) hajlandó alkotmányos kontrollt gyakorolni az uniós jog felett. Ezt kilátásba helyezi, ténylegesen végez is ilyen alkotmányos kontrollt konkrét uniós jogi aktusok te- kintetében, de eddig tartózkodott attól, hogy alkot- mányellenességet állapítson meg. Pusztán az alkotmá- nyos kontrollt magában foglaló eljárástól az uniós jogi aktusok lehetséges joghatásai nem sérülnek, és így egy ilyen eljárás uniós jogot sem sért.

(3) *Alkotmányellenesség megállapítása*. Lehetséges, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányos kontroll során megállapítja, hogy valamely uniós jogi aktus alkotmány- ellenes, de ehhez nem fűz jogkövetkezményt. Ez már az első lépése lehet az uniós jog megsértésének, de önmagá- ban nem az. Ilyen alkotmányellenesség nem feltétlenül jár az uniós jogi aktus végrehajtásának mellőzésével vagy joghatásai korlátozásával. Az állam az alkotmányát is mó- dosíthatja, hogy megteremtse az összhangot.

A rossz visszhangot kapott lengyel K 3/21. határozat *formailag* ezen nem ment túl: megállapította, hogy az EUSz egyes rendelkezéseinek bizonyos módon értelme- zett tartalma ellentétes egyes lengyel alkotmányi nor- mákkal. Bár az értelmező határozat rendelkező részé- nek 2. és 3. pontját az idézett, lengyel ügyekben hozott luxemburgi ítéletekre, mint konkrét uniós jogi aktu- sokra szabta, egyszerűen az alkotmánnyal való össz- hang hiányát állapította meg. Bár alapja lehet az uniós jog megsértésének, ha aztán a lengyel állam ez alapján nem hajt végre luxemburgi ítéleteket, azonban a hatá- rozat még önmagában nem korlátozta az ítéletek joga- tásait (nyitva állt a lengyel alkotmány módosítása is).

(4) *Az alkotmányellenes uniós jogi aktus joghatásainak kizárását vagy korlátozását kilátásba helyező megállapí- tás*. Egy alkotmánybíróság általánosan az uniós jog elsőbbségét feltételekhez köti, és e feltételek hiánya ese- tén *kilátásba helyezi a kérdéses uniós jogi aktus joghatá- sainak kizárását* az állam jogrendszerében. Pontosan ehhez illő megállapításokat tett a német alkotmánybí- róság a *Lissabon*-határozatában. Ezek a tételek az uniós jog konkrét joghatásait nem érintették, így a határozat nem sértette meg az uniós jogot.

(5) *Konkrét uniós jogi aktus joghatásainak kizárása vagy korlátozása*. Az alkotmánybíróság a tagállami alkotmány sérelme miatt egy konkrét uniós jogi aktus joghatásait kizárja vagy korlátozza a joghatósága alá eső jogrendszerben. Ezt megtette például a német alkotmánybíróság a *PSPP*-határozatban, vagy korábban a cseh alkotmánybíróság a „*Szlovák nyugdíjak*”-ügyben, és – értelmezéstől függően – a lengyel alkotmánybíró- ság a P 7/2020. határozatában (mindhárom esetben az EUB egy-egy határozatának joghatásait korlátozták). Ez az uniós jog, benne az uniós jog elsőbbségére vonat-kozó elv megsértését jelenti.

(6) *Feltételes felhatalmazás uniós jogi aktusok joghatásainak korlátozására vagy kizárására.* Alapvetően a magyar 32/2021. AB határozatnak köszönhetjük a vonatkozó alkotmánybírói megnyilvánulások újabb típusát. Itt ugyanis a magyar testület általános (nem konkrét uniós jogi aktussal összefüggő), bár csak részleges és feltételes alkotmányos felhatalmazást adott az államnak az uniós jog alkalmazásának mellőzésére. Ezzel az alkotmányos kontrollt lényegében részlegesen átadta más állami szerveknek. Feltehetően azért folyomódott ehhez, mert neki magának nincs hatásköre konkrét uniós jogi aktusok alkotmányossági vizsgálatára. A kialakított általános feltételrendszer alapján az állam maga állapíthatja meg az alkotmányellenességet, és mellőzheti az uniós jogot. (Figyelemre méltó, hogy a lengyel K 3/21. sz. határozat a magyar határozatnál tulajdonképpen kevesebbet tett, hiszen formailag csak alkotmányellenességet állapított meg, de tartalmilag az ebből folyó, az államnak megnyíló esetleges felhatalmazás is sokkal szűkebb, kevésbé általános, mint a magyar határozat esetében.)

Ez meglehetősen új fejlemény, még azon alkotmánybírók között is, melyek érvényesíteni próbálják a korlátozott és feltételes elsőbbség elvét. Például a német Szövetségi Alkotmánybíróság sosem adott általános felhatalmazást az államnak, hogy egyoldalúan, előzetes alkotmányos kontroll nélkül cselekedjen konkrét uniós jogi aktus ellenében. A *Lissabon*-határozatban világosan rögzítette, hogy senki más, csak ő maga jogosult a német jogrendszerben kizárni egy uniós jogi aktus joghatásait (para. 241.).

Kérdéses, hogy ebben az esetben sérül-e az uniós jog. Nyilván, az általános felhatalmazás konkrét uniós jogi aktusok joghatásait még nem érinti. Másrésztől viszont arról van szó, hogy az állam – meglehetősen homályos alkotmányos feltételek alapján, konkrét eljáráshoz nem kötve – mellőzheti az uniós jog alkalmazását. Ez már a jogbiztonság elvét hozza be a képbe. Innen értelmezés kérdése lesz, hogy az alkotmányos kontroll részleges átadása ilyen feltételek mellett mennyiben érinti az uniós jog hatékony érvényesülését, és okoz-e jogbiztonságot sértő bizonytalanságot a tagállami jogalkalmazásban.

AZ EGYENSÚLY FELBORULÁSA AZ UNIÓS ÉS A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYOS IGÉNYEK KÖZÖTT

A lengyel K 3/21. sz. határozat és a másik három kiemelt alkotmánybírói döntés erős alkotmányos igényeket fogalmaztak meg az uniós jogi aktusokkal szemben. E határozatokat lehet értelmezni az európai integrációra vonatkozó két nagy intellektuális irányzat, az unionizmus és a szuverenizmus játékerében. Az érintett alkotmánybírók számára az unionizmus néhány tétele láthatóan elfogadhatatlan, és a határozataik a szuverenizmust erősítik. Ugyanakkor egyben tükrözhetik az utóbbihoz kapcsolódó problémákat is.

1. AZ ELMÉLETI FESZÜLTÉG EGYIK OLDALA: AZ UNIONIZMUS KETTŐS TÉVEDÉSE

Az unionizmus az integráció mélyítése, és az uniós hatáskörök minél intenzívebb használata mellett áll az

EUSz 1(2) cikkében foglalt híres fordulat alapján („*egyre szorosabb egység létrehozása*”). Egyik központi áramlata az európai föderalizmust tűzi ki célként. Az uniós jogrendszer jelenlegi szerkezete viszont nincs összhangban az irányzat egy-két tételével.

Tagadhatatlan, hogy az Uniót szuverén államok alkotják, bár az alapító szerződések a szuverenitást nem emlegetik. Az Unió a nemzetközi jog jelenlegi elvei szerint nem rendelkezhet szuverenitással, hatásköreinek forrása a tagállamok szuverén hatalma. Mindennek van két alapvető következménye az uniós jogrendszer és a tagállamok viszonyában, amivel az unionizmus nem vet számot.

Egyrészt, nehezen védhetővé válik az uniós jog *feltétlen* elsőbbségének elve, melyet az EUB a közösségi, majd uniós jog hatékony érvényesítése végett már ötven éve rendületlenül próbál érvényesíteni. A *feltétlen elsőbbség* ugyanis már *föderalista elv*, mely nem számol a tagállami szuverenitással. Ezzel kikerülne a tagállamok kezéből a szuverenitás határainak kontrollja, különösen arra tekintettel, hogy a tagállam ma már az uniós döntések többségénél nem akadályozhatja meg a számára kedvezőtlen jogszabályok elfogadását (többségi döntéshozatal). Az uniós jog elsőbbségének korlátozása – amennyiben a tagállamok szuverenitása az alaptétel – tehát elkerülhetetlen, a kérdés csak ennek feltételei és mikéntje.

Másrészt, eljárási-hatásköri szempontból nézve aligha tagadható, hogy a tagállamnak szüksége van egy jogi értelemben vett szuverenitásvédelmi mechanizmusra, melynek alkalmazásával a szuverenitást sértő uniós jogi aktusok kontrollálhatók. Ezt nem lehet uniós intézmények (pl. EUB) kezébe adni, melyekkel szemben a szuverenitást eshetőlegesen védeni kell. A szuverenitásvédelem kézenfekvő letéteményesei az alkotmánybírók, melyek fő feladata a szuverenitást jogi szempontból megtestesítő tagállami alkotmányok védelme.

Az itt kiemelt négy határozatot hozó alkotmánybírók szuverenista alapon, az unionizmussal szemben, az uniós jognak csak korlátozott és feltételes elsőbbséget biztosít, és a gyakorlati szuverenitásvédelmet végső eszközként magának tartja fenn.

2. AZ ELMÉLETI FESZÜLTÉG MÁSIK OLDALA: A SZUVERENIZMUS KETTŐS TÉVEDÉSE

A szuverenizmus azonban ugyancsak hordoz egy kettős tévedést, melyet különösen a lengyel döntés tükröz. Ez a kettős tévedés abban áll, hogy az Unióhoz való viszonyban lennének olyan általános tagállami hatáskörök, melyeket kizárólagosan csak a tagállam gyakorolhatna, és az, hogy ezeket élesen el lehet választani az uniós hatásköröktől (pl. PR 11. pont). Ez az uniós hatáskörök természetének félreismeréséből vagy negligálásból fakad. Az alapító szerződésekből azonosítható hatáskörök – akár uniós, akár tagállami hatáskörrel legyen szó – nem egyneműek, sokszor ugyanazon életviszonyok különböző vonatkozásait érintik. Egy-egy kérdéskör szabályozását többféle hatáskör is megalapozhatja, bár különböző mértékben. (Az Unión belül is, sokszor az EUB eljárása szükséges annak eldöntéséhez, hogy egy uniós szabályozást a több konkuráló uniós hatáskör közül melyikre lehet alapítani).²⁸

Az elhatárolhatósági probléma ugyanígy fennáll az uniós és tagállami hatáskörök között. Szinte közhely, hogy a közvetlen adóztatás „kizárólagos” tagállami hatáskör. Ennek ellenére az idetartozó adószabályok sértetik például a tőke szabad mozgásának elvét, és így egyben az uniós jogot is.²⁹ A közvetlen adóztatásra vonatkozó tagállami hatáskörbe így beszüremlik a tőke szabad mozgásának biztosítására vonatkozó uniós hatáskör. Ettől még *eredendően és döntően* a közvetlen adóztatás tagállami hatáskör marad, de nem lehet kizárólagosnak tekinteni, mert bizonyos vonatkozásai érintenek uniós hatáskört is. A „kizárólagos” tagállami hatáskört is lehet úgy gyakorolni, hogy sért uniós jogi normát. Az EUB formulája hasonló, mellyel sokszor elhárítja a tagállami hatáskörre való hivatkozást: a tagállami hatáskörbe tartozó kérdést a tagállamnak úgy kell rendeznie (azaz a tagállami hatáskört is úgy kell gyakorolnia), hogy közben ne sértsen uniós szabályt.

A K 3/21. határozat nagyrészt ezen a kettős tévedésen alapul. A lengyel alkotmánybíróság egyrészt feltételezi azt, hogy az igazságszolgáltatás szervezeti szabályai kizárólagos tagállami hatáskörben vannak, másrészt azt, hogy a szervezeti kérdéseknek semmi közük nincs a bírói függetlenség követelményéhez, ami már uniós hatáskör is (PR 19. pont). Nyilván, csak így tudott érvelni felhozni amellelt, hogy az Unió *ultra vires* foglalt állást tagállami igazságszolgáltatási kérdésekben. Azonban a kizárólagosság és az elválaszthatóság feltevése is téves. Nemcsak az EUB, de az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata is egyértelmű:³⁰ *bizonyos* igazságszolgáltatási szervezeti kérdések rendezése érintheti a függetlenség követelményét. Az elválaszthatóság illúzió, a kettő közé nem lehet éles határvonalat húzni, és az előbbi szabályozását nem lehet teljesen kizárólagos állami hatáskörnek tekinteni.

3. A GYAKORLATI EGYENSÚLYKERESÉS ELKERÜLHETETLENSÉGE

Az itt vázlatosan ismertetett elméleti feszültség az unionizmus és szuverenizmus között a gyakorlati konfliktusok alapja az alkotmánybíróságok és az EUB között. A megelőző udvarias együttműködés kereteit két tényező szétrobbantotta. Egyrészt, egyes alkotmánybíróságok belekeveredtek általános, az alkotmányjog területére is átcsapó politikai konfliktusokba az Unió és saját államuk között, ahol alkotmányjogi szempontból állást kellett foglalniuk.³¹ Másrészt, az EUB a feltétlen elsőbbség elvét következetesen alkalmazva többször deklarálta, hogy egyes tagállami alkotmánybírósági határozatokat is félre kell tennie a kérdéses ügy elbírálása során az előzetes döntéshozatalt kezdeményező tagállami bíróságnak. Ez elsősorban a lengyel és román alkotmánybíróságot érintette (lásd alább).

Mindez oda vezetett, hogy a feltétlen elsőbbség elvvel szemben egyes alkotmánybíróságok áttértek a gyakorlati szuverenitásvédelemre, és védeni kezdték a hatáskör-átruházásra vonatkozó alkotmányi szabályokat (a konfliktusok harmadik korszaka).³² Ha az Unió nem tanúsít kellő „*alkotmányos toleranciát*”,³³ akkor az alkotmánybíróságok is leszűkítik az alkotmányos önkor-

látozás, vagyis az „*együttműködő alkotmányosság*” határait. Van alkotmánybíróság, amely ezt nagy óvatossággal tette (PSPP-határozat), és van, amely ennek során több aggályos, sőt dogmatikailag is nehezen védhető tételt fogalmazott meg (a lengyel K 3/21. vagy a magyar 32/2021. AB határozat).

Az elsőbbségi dilemmát nem lehet elvi szinten feloldani az esetlegesen ütköző jogrendszerek között, csak további gyakorlati együttműködésre törekedni. Ennek elvi alapjai és keretei az európai alkotmányos párbeszédben alakulhatnak. Bár most már háborús állapotok vannak az EUB és a lengyel, valamint a román alkotmánybíróság viszonyában, a kiemelt négy határozatot jóhiszeműen lehetne új egyensúlykeresési kísérletnek felfogni. A német határozatnál ez még lehetséges. A lengyel K 3/21. és a magyar 32/2021. AB határozatok azonban már kirúgták a labdát az európai alkotmányos párbeszéd játéktéréről. A lengyel határozat az érvek hiánya és emiatt a kialakított álláspont egyoldalúsága és megalapozatlansága, a magyar határozat az ugyancsak egyoldalú állásponthoz vezető érvelés dogmatikai problémái és aggályos elemei miatt³⁴ aligha válhat a gyakorlati együttműködés igazodópontjává vagy egy új egyensúly részévé.

ÖSSZEZÉS

A négy határozat és a kapcsolódó fejlemények már elégnek tűnnek ahhoz, hogy egy összegzést lehessen adni a tendenciákról. Ezeket hat pontra érdemes tagolni.

(1) Az alkotmánybírósági eszköztárban – meglehetősen aggályos – újdonságként mutatkozott meg az alkotmányos kontroll (szuverenitáskontroll és alapjogi kontroll) részbeni és feltételes átadása az állam számára. Ezt a magyar határozat meglehetősen széles körben tette meg, míg a lengyel határozat a felhatalmazást tartalmilag szűkebbre szabta.

(2) Az alkotmánybíróságok továbbra is tartózkodnak attól, hogy konkrét uniós *intra vires* aktusok joghatásait kérdőjelezzék meg, feltehetően azért, mert ez már érinti az uniós tagállamok jogi egyenlőségének elvét.

(3) Ahogy a fentiekben már szó volt róla, megjelent egy új formája a konfliktusnak, amikor az uniós jog (az EUB döntése) egy konkrét alkotmánybírósági határozat alkalmazásának mellőzését követeli meg. Például az EUB a C-824/18. számú ügyben közvetve és feltételesen előírta az előterjesztő lengyel bíróságnak egy lengyel alkotmánybírósági határozat (a 2019. márc. 25-i K 12/18. sz. határozat) figyelmen kívül hagyását.³⁵

Az alkotmánybíróságok ezt vagy engedik, vagy korlátozni kénytelenek az uniós jog elsőbbségét az EUB határozataira is kiterjedően, és – a rá következő körben – burkoltan vagy nyíltan alkotmányellenesnek tekintik az EUB hasonló rendelkezéseit. Az EUB a C-195/19. sz. ügyben előírta az előterjesztő bíróság számára egy román alkotmányi szintű norma és a vonatkozó két alkotmánybírósági határozat (2018. január 23-i 33. sz. határozat és 2018. március 6-i 104. sz. határozat) figyelmen kívül hagyását; a válasz az alkotmánybíróság itt kiemelt 390/2021. sz. határozata volt, amelyben lényegében *ultra vires* aktusnak tekintette a vonatkozó luxem-

burgi ítéletet. Az EUB hasonló követelményt fogalmazott meg a C-357/19. sz. ügyben.³⁶ Erre válasz a román alkotmánybíróság 2021. decemberi 23-i sajtóközleménye volt, amely megismételte, hogy az alkotmánybíróság határozatai véglegesek és kötelezőek.

A lengyel és a román alkotmánybíróság ideges reakciója bizonyos mértékig érthető. Igazságügyi szervezeti kérdésekben ugyanis az államok egyes bíróságai előzetes döntéshozatalt kezdeményezve, az uniós jog és korábbi EUB-döntések alapján kezdték megkérdőjelezni az alkotmánybíróságok vonatkozó döntéseit, azzal a kilátással, hogy az uniós jog elsőbbsége alapján e döntéseket nem alkalmazzák.

(4) Új jelenség, és ez ugyancsak a román és lengyel alkotmánybíróságnál figyelhető meg, hogy a kialakuló adok-kapok során átvették az alapító szerződések egyes rendelkezéseinek értelmezését az Unió Bíróságától (amitől például a német alkotmánybíróság tartózkodik). Ez három, a kialakult vita szempontjából kulcsfontosságú rendelkezésnél figyelhető meg: az EUSz 2. cikkénél (jogállamisági követelmény), 19(1) cikkénél (az uniós jog hatékony érvényesülésének követelménye) és az EUMSz 267. cikkénél (előzetes döntéshozatal feltételei). Például a román 390/2021. sz. határozat három szempontból is *ultra vires* aktusként kezelte az EUB előzetes döntését a C-195/19. sz. ügyben úgy, hogy az EUMSz 267. cikkét értelmezte. Ezek szerint az EUB nem vett figyelembe jogilag releváns, változó belső jogi szabályozásokat (56. pont); az EUB ténylegesen az uniós jogot alkalmazta a konkrét ügyre, amit nem tehetett volna (71. pont); az előzetes döntés részben irreleváns, mert az értelmezett uniós jogi norma tárgyi hatálya nem terjed ki a bíróságokra (tkp. nem közvetlen hatályú normáról van szó), (76. pont).

(5) Érzékelhetően alakulóban van az alkotmánybírósági *ultra vires* kontrollnak egy eljárási szabványa.³⁷ Az *ultra vires* kontroll illedelmes gyakorlása három alapfeltételhez kötött: ez egy kivételes eszköz, egyértelmű vagy nyilvánvaló hatáskörtúllépés esetén alkalmazandó, és csakis *ultima ratio* jelleggel. Ez magában foglalja, hogy az Uniónak (gyakorlatilag az EUB számára) lehetőséget kell adni az *ultra vires* tekintett aktus értelmezésére, értékelésére, és annak hatályon kívül helye-

zésére. Az alkotmánybíróság akár előzetes döntéshozatalt is kezdeményez, amennyiben az Unió Bíróságának előzőleg még nem volt lehetősége az állásfoglalására kialakítására.

Ultra vires aktus lehet az EUB ítélete, mellyel az alkotmánybíróság számára el nem fogadható módon értelmezi az alapító szerződéseket (a lengyel K 3/21. sz. határozat), vagy éppen valamely másodlagos uniós jogszabályt, melyet megsemmisítés iránti perben vagy előzetes döntéshozatali eljárásban mégis érvényesnek talál (pl. *PSPP*-határozat). Akár így, akár úgy, valamilyen formában keletkezik uniós bírósági ítélet, és az elsőbbségi konfliktusban az *ultra vires* kontrollt gyakorló alkotmánybíróságnak – hatáskörétől vagy az eljárásától függetlenül – elsődlegesen ezen EUB-ítélettel vagy -ítéletekkel kell vitatkozni, ahol ezt hatáskörében megteheti.

(6) Az alkotmánybírósági hatáskörök és az uniós jog feletti alkotmányos kontrollnak helyt adó eljárások nagyban befolyásolják, hogy az alkotmánybíróságok milyen nyelvezettel fogalmazzák meg az uniós jog korlátozott és feltételes elsőbbségét. Éppen ezért a határozatokat nehéz összevetni. Például a magyar alkotmánybíróság csak az Alaptörvényt értelmezhetette a neki felvetett konkrét, az uniós jogot érintő alkotmányjogi probléma tükrében. Egyébként sincs hatásköre konkrét uniós jogi aktusok alkotmányossági kontrolljára, csak az uniós „közös hatáskörgyakorlást” vetheti kontroll alá – bármit is jelentsen ez a gyakorlatban.³⁸ A lengyel alkotmánybíróság az uniós alapszerződéseket mint nemzetközi jogot vizsgálhatja alkotmányossági szempontból.³⁹ Mindez nem zárja ki, hogy egyes megállapításaikban ez a két alkotmánybíróság közvetett vagy burkolt formában értékeljen egyéb uniós jogi aktusokat is, vagy azok tartalmát.

A fenti fejlemények mellett – a helyes perspektíva végett – látni kell, hogy mindebben csak négy-öt alkotmánybíróság érintett. Nem kizárt, lesznek még olyanok, amelyek felsorakoznak melléjük. A 27 tagállam alkotmánybíráskodást végző szerveinek nagy többsége azonban visszafogott és óvatos. Néhány kivétellel legfeljebb elvi fenntartásokat hangoztat, ha az uniós jog elsőbbségéről kell megállapításokat tennie.

Jegyzetek

- 1 *PSPP*, BVerfG 2 BvR 859/15 (Urteil vom 5. Mai 2020).
- 2 https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie_390_2021_EN.pdf.
- 3 <https://www.ccr.ro/en/press-release-23-december-2021/>
- 4 Dziennik Ustaw, Poz. 1852. (2021/10/12) 1–3. o.
- 5 *Maastricht*, BVerfG (Urteil vom 12. 10. 1993) 2 BvR 2134/92 und 2159/92; BVerfGE 89, 155.
- 6 Pl. ÚS 5/12, 2012. január 31.; https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%205-12.pdf.
- 7 L. erre pl. *Orbán* Endre: Alkotmányos identitás az Európai Unióban. TK Jogtudományi Intézete, Budapest 2020. 174–179. o.
- 8 L. a Bizottság ajánlásait a lengyelországi jogáll-

- 9 lamiságról, így például 2017/1520/EU ajánlás (2017. július 26. – a lengyel igazságszolgáltatás új szabályozásával kapcsolatos aggályok), HL L 228, 2017.9.2., 19. o.; 2018/103/EU ajánlás (2017. december 20. – a legfelső bíróság és a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács helyzetével kapcsolatos aggályok) HL L 17, 2018.1.23., 50. o.

- 10 hatáskört ad a strasbourgi bíróságnak, hogy az alkotmánybíróság tagjai megválasztásának jogszerűségét felülvizsgálja; Dziennik Ustaw, Poz. 2161 (2021/11/26) 1–2. o.
- A döntés értékelését több dolog nehezíti. Az egyik, hogy a hivatalos szöveg lengyelül van, de a legtöbben csak a lengyel AB honlapján megjelent félhivatalos angol szövegből tudunk dolgozni; l. <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>. A másik, hogy a határozatnak nincs indokolása, csak az indítványra utaló és a rendelkezést tartalmazó része. Az indokolás szóban hangzott el, illetve a testület közzétett egy számozott bekezdésekből álló sajtóközleményt (Press Release, a továbbiakban

- PR) a döntésről, mely tükrözheti a szóban elhangzott indokolást; l. <https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>.
- 11 Eredeti nyelven, <http://konstytucyjny.pl/26-sedziow-tk-w-stanie-spoczynku-10-nieprawdorzeczygniecia-z-dnia-7-10-2021-r/>; angol fordításban pl. <https://verfassungsblog.de/state-of-retired-judges-of-the-polish-constitutional-tribunal/>.
- 12 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5163; (8 October 2021Brussels).
- 13 P9_TA(2021)0439; Az Európai Parlament 2021. október 21-i állásfoglalása a lengyelországi jogállamisági válságról és az uniós jog elsőbbségéről [2021/2935(RSP)].
- 14 1712/2021. (X. 9.) Korm. határozat a Lengyel Köztársaság Alkotmánybíróságának a nemzeti jog és az európai uniós jog viszonyáról hozott döntése kapcsán képviselendő magyar álláspontról.
- 15 C-824/18. A. B. és tsai, ECLI:EU:C:2021:153, paras. 117–139.
- 16 Például SK 45/09 (Brüsszel I. rendelet), I.4. és III.2.2. pont.
- 17 Itt nem az alkotmány egészének, hanem csak bizonyos normáinak védelméről van szó. Ezt a megállapítást *mutatis mutandis* a német szövetségi alkotmánybíróság *Lissabon*-határozata alapította, bár konkrét ítélethely megjelenése nélkül. Vö. *Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; (ilyen jellegű megállapítást a döntés 339–343. pontjai tartalmazzák).
- 18 Vö. C-83/19. Asociația „Forumul Judecătorilor din România” EU:C:2021:393, para. 133.
- 19 A román 390/2021. határozat 76. pontja mint ha ugyancsak erre utalna, de a 74. pont szerint az uniós jog elsőbbsége alól az alkotmányos identitást és a hatáskör-átruházást biztosító alkotmányi normák képeznek kivételt.
- 20 Pl. *Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; para. 342.
- 21 A közvetlen hatály megkérdőjelezése ma már kivételes az alkotmánybírósági gyakorlatban, l. pl. a román 390/2021. határozat 76. pontját, és talán idesorolható a német *Lissabon*-határozat 332. pontja is (az EUSz 2. cikkével összefüggésben).
- 22 *Lissabon*, BVerfG 2 BvE 2/08 (Urteil vom 30. Juni 2009) BVerfGE 123, 267; para. 339.
- 23 Ugyanakkor más értelmezés szerint az Alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbségének kérdését elkerülte, *Chronowski Nóra – Vincze Attila: Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ. VerfBlog* 2021/12/15, <https://verfassungsblog.de/full-steam-back/> (2022.01.03.)
- 24 Pl. 9/70 *Grad v Finanzamt Traunstein*, EU:C:1970:78, 5. pont.
- 25 14/83 *Sabine von Colson és Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:1984:153, para. 26. Ezt a követelményt a magyar Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikkéből vezette le: az Alaptörvényt és a jogszabályokat – amennyire lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy az uniós joggal összhangban legyen, 2/2019. (III. 5.) AB határozat, ABH 2019/I. 28, [21] és [37] pontok.
- 26 Ezt jellemzően előzetes normakontroll keretében teszik, l. pl. a francia Alkotmánytanács gyakorlatát, *Traser Julianna et al.*: Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2020. 2. sz. 118–119. o.
- 27 Ricardo Alonso *García*: The Spanish Constitution and the European Constitution: The Script for a Virtual Collision and Other Observations on the Principle of Primacy. *German Law Journal* 2005. (6. évf.) 6. sz. 1003–1005. o.; Margot *Horspool et al.*: European Union Law. OUP, Oxford 2021. 223. o.
- 28 Példaképpen, a közlekedési jogsértésekről szóló információcserére vonatkozó irányelvet a rendőrségi együttműködésre vagy a közlekedéspolitikára vonatkozó hatáskör alapozza meg, C-43/12 *Bizottság v Parlament és a Tanács (Közlekedésbiztonság)* ECLI:EU:C:2014:298.
- 29 Pl. C-315/02 *Lenz v Finanzlandesdirektion für Tirol*, EU:C:2004:446.
- 30 Pl. *Xero Flor v Poland* (4907/18.) ECtHR, Judgment of 7 May 2021.
- 31 A lengyel K 31/21. sz. ítélet és a magyar 32/2021. AB határozat a kormányzat indítványát elbíró eljárásban született.
- 32 A megbillenő egyensúlyt már érzékeltette pl. *Várnay Ernő*: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság, együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány* 2019. 2. sz. 63–91. o.
- 33 Az alkotmányos tolerancia kérdésére l. pl. *Chronowski Nóra*: Az Unió értékei és az alaptörvény. In: Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok (szerk. Chronowski Nóra). HVG-ORAC, Budapest 2011. 81. o.
- 34 Erre nézve l. *Blutman László*: Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel. *JeMa* 2022. 1. sz. (megjelenés alatt).
- 35 C-824/18. A. B. és tsai, EU:C:2021:153, para. 148.
- 36 C-357/19. *Euro Box Promotion*, EU:C:2021:1034, para. 263.
- 37 Ennek legjobban kidolgozott formájára l. *Honeywell*, BVerfG (Beschluss vom 6. Juli 2010) 2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286; paras. 58–61.
- 38 *Chronowski Nóra*: Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2019. [22] és [26]; <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal>.
- 39 *Jakub Jaraczewski*: *Gazing into the Abyss: The K 3/21 decision of the Polish Constitutional Tribunal.* *VerfBlog* 2021/10/12, <https://verfassungsblog.de/gazing-into-the-abyss/>

AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA A GYAKORLATBAN – A BREXIT UTÁN

Harmadik, átdolgozott kiadás

SZERZŐ: Blutman László

ÁRA: 7000 Ft



A Brexit, a migrációs hullámok, a szuverenizmus erősödése, a COVID–19 járvány: az Európai Uniót ismét nagy, eddig ismeretlen kihívások feszítik. A gazdasági válság lassú elmúltával megfigyelhető mérsékelt optimizmus már a múlté. A könyv harmadik, jelentősen átdolgozott kiadása ebben az új helyzetben ad átfogó képet az ismét huszonzhét tagállamból álló EU jogának működéséről.

www.hvgorac.hu → EU-, nemzetközi jog