

**ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS: PAJZS, KARD VAGY PÁRBESZÉD?
SZÉLJEGYZETEK EGY FOGALOM TÖRTÉNETÉHEZ I.**

**CONSTITUTIONAL IDENTITY: SHIELD, SWORD OR DIALOGUE?
SOME REMARKS ON THE HISTORY OF AN IDEA – PART I**

HORVÁTH ATTILA* – PÉK ERZSÉBET** –
SZEGEDI LÁSZLÓ*** – SZÓKE PÉTER****

Absztrakt: Az alkotmányos identitás problematikája évtizedek óta közjogi és politikai viták tárgyát képezi az Európai Unió és az egyes tagállamok relációjának vonatkozásában. Jelen kétrészes tanulmány az alkotmányos identitás szerepét három meghatározó alapító tagállam, Franciaország, Németország és Olaszország példáján vizsgálja, kitérve a joggyakorlatra – főként az alkotmánybíróságok (illetve Franciaországnál az Alkotmánytanács) szerepére –, valamint az alkotmányos identitás fogalmának fejlődésére. Az első részben az alkotmányos identitás fogalmának tárgyalását követően a normahierarchia és az uniós jog szupremáciája, majd az alkotmánybíróságok alkotmányos identitással kapcsolatos korai joggyakorlata képezi az összehasonlítás alapját.

Kulcsszavak: *alkotmányos identitás, szupremácia, alkotmánybíróságok*

-
- * Dr. HORVÁTH ATTILA
PhD-kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
adjunktus
Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
1525 Budapest, Pf. 79.
attila.horvath@mfi.gov.hu
- ** Dr. PÉK ERZSÉBET
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1525 Budapest, Pf. 79.
erzsebet.pek@mfi.gov.hu
- *** Dr. SZEGEDI LÁSZLÓ
PhD-adjunktus
Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1441 Budapest, Pf. 60.
szegedi.laszlo@uni-nke.hu
- **** Dr. SZÓKE PÉTER
kutató
Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet
1525 Budapest, Pf. 79.
peter.szoke@mfi.gov.hu

Abstract: The phenomenon of constitutional identity has been a subject of public law and political debates for decades regarding the relationship between the European Union and its member states. The present two-part study examines the role of constitutional identity through the example of three key founding member states: France, Germany and Italy. It highlights the evolution of the concept in the recent case law of the three respective constitutional courts (in France, the Constitutional Council) in a comparative approach. In the first part, after discussing the concept of constitutional identity, the hierarchy of norms and the supremacy of EU law is analysed, then the early decisions of the constitutional courts on constitutional identity serve as basis of comparison.

Keywords: constitutional identity, supremacy, constitutional courts

Témafelvetés: az alkotmányos identitás fogalmának nyomában

Az identitás az elmúlt két évtizedben hívszóvá vált számos tudomány, a politika, a szellemi élet, sőt, talán az élet számos egyéb területén is. A témának immár szinte áttekinthetetlenül gazdag irodalma van.¹ Beszélhetünk kulturális, nyelvi, vallási, nemzeti, etnikai, politikai identitásról, (ön)azonosságról. A fogalomnak nyilvánvalóan nincs általános definíciója, a vele kapcsolatos vitáknak pedig még az említése is messze meghaladná jelenlegi kereteinket. Abban sok szerző megegyezik, hogy az identitás keresése – vagy akár feltalálása – napjainkban egyfajta reakció a globalizáció okozta általános elbizonytalanodásra, fogódzó iránti vágy a részben elképzelt vagy idealizált múltban és hagyományokban a kiszámíthatatlan jövővel szemben. Az ellentét két fő áramlat között mutatható ki: a gondolkodók egy része az identitásokat determinista módon felfogva, ezek konfliktusát elkerülhetetlennek, de legalábbis valószínűnek tartja (Oriana Fallaci, Samuel P. Huntington); mások ezzel ellentétben lehetségesnek, sőt, az idők jeleinek tartják az ezek közötti párbeszédet (II. János Pál, Andrea Riccardi, Gilles Kepel, Martonyi János).

Az alkotmányos identitás meghatározása – amint látni fogjuk – ugyancsak bizonytalan. Annyit azonban kijelenthetünk, hogy az alkotmányos identitás a nemzeti és kulturális identitás egyik különleges összetevője. Az alkotmányos identitással kapcsolatos vita hazánkban a 2011-ben elfogadott Alaptörvény kapcsán kapott először nagyobb figyelmet.² Miután az egykori kommunista blokk országai közül

¹ Néhány a magyarul is kiadott alpművek közül: II. JÁNOS PÁL: *Emlékezet és azonosság. Beszélgetések az ezredfordulón*. Európa Kiadó, Budapest, 2005; GILLES KEPEL: *Dzsihád*. Európa Kiadó, Budapest, 2007; ANDREA RICCARDI: *Együttélés*. Európa Kiadó, Budapest, 2009; ORIANA FALLACI: *A harag és a büszkeség*. Művelt Nép Kiadó, Budapest, 2016; NIAL FERGUSON: *Civilizáció – A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest, 2016; MARTONYI JÁNOS: *Nyitás és identitás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018; SAMUEL P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 2019.

² Ugyanakkor a kapcsolódó hazai alkotmánybíróági gyakorlat elemzése is igen szerteágazó [lásd pl. BLUTMAN László: Szürkeületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1., 1–14.; SÜLYÖK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróágok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos*

Magyarország volt az egyetlen, amely – az 1989/1990-es átfogó alkotmányrevíziót követően – csak az uniós csatlakozás után fogadott el egy formailag is új alkotmányt, ennek viszonya az uniós joghoz, azaz a szupremácia kérdése élénk szakmai és politikai viták tárgya lett, és több európai intézmény napirendjén is szerepelt. Ebben az összefüggésben érdemel különös figyelmet Trócsányi László *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció* című kötete.³ Ebben az Alaptörvénnyel kapcsolatos szakmai álláspontjának bemutatására vállalkozik, aminek során központi szerepet szán az alkotmányos identitás témájának, kitérve a vonatkozó nemzetközi, uniós és tagállami esetjogokra, valamint elméleti megnyilvánulásokra.⁴ Végso soron azonban ő is a szupremácia problémájára keresi a megoldást. Fel- és elismeri, hogy az uniós jog elsőbbsége elvének rögzítése szükséges volt az uniós jog *sui generis* jogrendszerként történő működőképességéhez, mert ez garantálja végső fokon a közös politikák, döntések végrehajthatóságát. Másrészt a vonatkozó esetjog és az újabb szakirodalom fényében úgy véli, hogy az uniós jog primátusa nem lehet abszolút: az alkotmány, vagy legalábbis az annak legbelső magját képező rendelkezései nem sorolhatók a többi nemzeti norma közé, amelyek fölött az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) korlátlan joghatóságot gyakorolhat; ezek ugyanis olyan, a szuverenitás integráns részét képező, tételjes jogon túlmutató értékek, amelyekről a tagállam még az uniós szerződésekben sem mond(hat)ott le. A dilemma feloldását Trócsányi az önkorlátozásban és a párbeszédben véli megtalálni. Egyrészt rámutat, hogy a tagállami *alkotmányozó* maga is korlátozza a tagállami *jogalkotó* szuverenitását, amennyiben olyan intézményrendszer fennállásáról kell gondoskodnia, amely a kollíziót megakadályozni hivatott. Másfelől pedig az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdését úgy fogja fel, mint amely révén maga az elsődleges uniós jog állít korlátot az uniós jogalkotó elé: intézkedése nem sértheti a tagállam nemzeti identitását, vagy ha igen, akkor vita esetén nem hivatkozhat többé az uniós jog elsőbbségére. Az alkotmányos identitás fogalmára vonatkozóan az egyes nemzeti (uniós jogi kontextusban tagállami) alkotmányok alapvetően nem határozzák meg, hogy speciálisan melyik és milyen elvi jellegű tételket, alapvető értéket vagy szabályokat tekintenek az identitást képező vagy kifejező elemeknek.⁵ Trócsányi a

identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 44–62.; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017/3., 117–132.]

³ TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac, Budapest, 2014.

⁴ TRÓCSÁNYI: i. m. 70–80.

⁵ A meghatározásokra lásd a következő munka 8. lábjegyzetét: DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovat-szerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018, <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5. Az alkotmányos identitás jogelméleti megközelítését illetően lásd TRIBL Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle*

fogalmat a szuverenitás felől közelíti meg, amikor ezt írja: „*A többszintű alkotmányosság korában a nemzeti szuverenitásra való hivatkozás akár anakronisztikusnak is tűnhet, ezért a tagállamok »szótárában« megjelent a szuverenitást helyettesítő – a fülnek kellemesebben hangzó – alkotmányos identitás kifejezés.*”⁶ Amint azonban a szuverenitásnak van klasszikus, nagyjából mindenki által elfogadott definíciója, úgy az alkotmányos identitás (a fogalom lényegéből következően) bizonytalan tartalmú: minden ország mást és mást tekint e tárgykörbe tartozónak.⁷ E gondolatmenet nyomán halad Kruzslicz Péter Pál doktori értekezése is, aki szintén a szuverenitás-problémára adott válaszként értelmezi az alkotmányos identitás fogalmának megjelenését, különös alapossggal mutatva be a vonatkozó francia irodalmat és alkotmánytanácsai esetjogot.⁸ Kettejük kutatási eredményei alapján talán azt is mondhatjuk, hogy ez az eszme nem annyira genezis, mint inkább evolúció – vagy devolúció? – eredménye: a nemzeti szuverenitás lassan átadhatja a helyét a tétéles jogilag és jogdogmatikailag – egyelőre – bizonytalanabb definíciójú alkotmányos identitásnak; de legalábbis a két fogalom együttélésére kell majd berendezkednünk. (Az alkotmányos identitás fogalma természetesen az alkotmány – mint az identitást hordozó alkotmányos rendszer leképeződése – felől közelítve is megragadható.⁹)

Drinóczi Tímea az alkotmányos identitással kapcsolatban arra mutat rá, hogy azt az alkotmány értelmezésével felruházott szerv határozza meg, így az alkotmányos identitás egyes tartalmi elemei akkor nyernek külön jogi relevanciát, amikor azokat valamilyen jogvitában – akár alkotmánymódosítási eljárásban, akár az uniós hatáskörgyakorlással, esetlegesen annak Unió általi túllépésével kapcsolatban – kezdik el azt vizsgálni. Az EUB oldaláról a tagállami identitás az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján történő alkalmazása az adott jogvitában szereplő szabályok (elvek, értékek) közötti mérlegelés eredményeként bontakozik ki.¹⁰ A 4. cikk (2) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Ez a rendelkezés egy összetett rendszert hoz létre, hiszen

2018/1., 151–165. A szerző szerint „*az alkotmányos identitás elmélete alkalmas lehet annak a határnak a megvonására, hogy egy, az európai integrációban részes tagállam az állami szuverenitásból fakadó »önrendelkezési jogról«, alapvető alkotmányos kérdéseket érintő döntési jogosultságról a szuverenitástranszfer folytán milyen körben mondhat le az integráció javára*” (164).

⁶ TRÓCSÁNYI: i. m. 72.

⁷ TRÓCSÁNYI: i. m. 72–73. Hasonló érvelésre lásd: BLUTMAN: i. m. 9.

⁸ KRUSZLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzetalkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra* (doktori értekezés). SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2019, 156–157. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/>, 2020. szeptember 24., <https://doi.org/10.14232/phd.10156>

⁹ TRIBL Norbert: A nemzeti alkotmányok funkcionális változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2019/1., 114.

¹⁰ DRINÓCZI: i. m. [5].

több párhuzamos fogalmat is alkalmaz. Eltérő lehet ezek jelentősége az egyes államoknál, és természetesen eltérő az ezekhez kapcsolódó alkotmánybíróági gyakorlat is.

Jelen tanulmány célja az alkotmányos identitás fejlődésének vizsgálata, Franciaország, Németország és Olaszország vonatkozásában. A három állam kiválasztását mindenekelőtt az a tény indokolta, hogy az Európai Gazdasági Közösség (EGK) alapító tagállamaiként több mint hat évtizedes vizsgálati időtávot kínálnak. Ezen felül az Unió három legnagyobb, leginkább meghatározó országáról lévén szó, az itteni nemzeti (alkotmány)bíróágok döntéseinek különös jelentősége van. Írásunkban egyrészt felvázoljuk, hogy hogyan jelent meg ez a fogalom a három tagállam joggyakorlatában, egyidejűleg tágabb történeti összefüggésben bemutatva az alkotmányos identitás fogalmának fejlődését a három állam alkotmánybíróági gyakorlatában. Másrészt arra is kitérünk, hogy a tagállamok alkotmánybíróágai (az alkotmánybíróágok közé a francia Alkotmánytanácsot is beleértve) milyen megállapításokat tettek az alkotmányos identitás tartalmáról, illetve az alkotmányos identitás fogalma milyen fejlődésen ment át az európai integráció és az érintett tagállam egyes társadalmi, gazdasági és politikai viszonyainak figyelembevételével. A cikk három kiemelt terület vonatkozásában veti össze a vizsgált államok gyakorlatát: a normahierarchia, a belső jog és az uniós (közösségi) jog viszonya, valamint a tagállami alkotmánybíróágok legújabb releváns döntéseinek bemutatása. Ez a három kategória álláspontunk szerint alkalmas arra, hogy erősítse a tanulmány komparatív jellegét, és egyúttal az alkotmányos identitás evolúciója is könnyebben megragadhatóvá válik. Az összegzés során röviden azt is felvillantjuk, hogy az alapító államok gyakorlatához képest milyen utat járt be a magyar Alkotmánybíróág az alkotmányos identitás fogalmát illetően.

Megjegyzendő, hogy a téma vizsgálatának különös jelentőséget, egyúttal aktualitást ad a német Szövetségi Alkotmánybíróág 2020 májusában meghozott döntése, amely az Európai Központi Bank PSPP elnevezésű kötvényvásárlási programja kapcsán ismét az uniós jogi, valamint a napi politikai viták középpontjába helyezte az EU általi hatáskörtúllépés, valamint az alkotmányos identitás témakörét.¹¹ A lezajló jogi és meginduló politikai diskurzus alapvető jelentőségű lehet az európai integráció jövőjét illetően.

¹¹ Az alkotmányos identitás német jogirodalmi értékeléséről lásd: Monika POLZIN: Irrungen und Wirrungen um den pouvoir constituant – Die Entwicklung des Konzepts der Verfassungsidentität im deutschen Verfassungsrecht seit 1871. *Der Staat* 2014/1., 61–94. DOI: 10.3790/staa.53.1.61; Christian CALLIESS: Constitutional Identity in Germany. In: *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism* (eds. Christian Calliess – Gerhard van der Schyff), Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 153–181. DOI: 10.1017/9781108616256.008.

1. Normahierarchia és szupremácia: az uniós jog helye és szerepe

1.1. Franciaország: revolúció helyett evolúció

A három nagy alapító tagállam közül Franciaország¹² volt az, amelynek választói 2005-ben népszavazáson utasították el az alkotmányserződés tervezetét. Az integráció folyamata ezzel megtört: a dagály máig tartó apályba fordult. Ezek után azt várhatnánk, hogy a francia jogalkotó és a bíróságok az alkotmányos identitást olyan erős védelemben részesítik, amely súlyos konfliktusok forrása. Míg azonban a német alkotmánybíróság egy-egy uniós jogot érintő ítéletével képes címlapokra kerülni és megrendíteni a világ pénzpiacait, a francia Alkotmánytanács határozatai az utóbbi időben effajta szenzációval nem szolgáltak, mert bár az alkotmányos identitásra hivatkozást ez a testület is bevezette esetjogába, ezzel egyetlen nagyobb európai projektnek sem állta útját.

Az alkotmányos identitás fogalmának megjelenése a francia joggyakorlatban és elméletben jól ismert, a szakirodalomban bőségesen tárgyalt fejlődés eredménye.¹³ Ehelyütt csak az Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) esetjogára tekintettel, azzal összefüggésben foglalkozunk vele. A kiindulópont itt is a szuverenitás. Azért is, mert az alkotmányos identitás kérdése szinte minden tagállamban a szupremácia-problémával összefüggésben merül fel. Az államok úgy érzik, hogy ahhoz, hogy hatásköreik (gyakorlásának) egy részét valamely külső entitásra ruházzák, alkotmányos felhatalmazásra van szükségük. Effajta felhatalmazó záradék kezdetleges formában szerepel az 1946. évi francia alkotmány – ma is hatályos¹⁴ – preambulumának 15. pontjában: „*Franciaország hozzájárul szuverenitása korlátozásához a béke megteremtése érdekében.*” Az európai integrációban való részvétel Franciaország esetében is eleinte nemzetközi jogi alapokon állt. A jelenleg hatá-

¹² Franciaország, Németország és Olaszország nélkül az európai integráció elképzelhetetlen lett volna és lenne ma is. Míg azonban a német és olasz vezetők (Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi) föderalisták voltak, az 1958-ben köztársasági elnökké választott Charles de Gaulle az Atlanti-óceántól az Urálig terjedő, de államok szövetségében megvalósuló európai egység híve volt. A szintén föderalista Jean Monnet és De Gaulle belső vitája túlélte a két francia államférfit, és európai szinten ma is tart.

¹³ Erről lásd: Anne LEVADE: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2010/26., 453–486.; Ariane VIDAL-NAQUET: Comment se forge l'identité constitutionnelle? Le rôle du législateur et du juge. *Revue générale de droit international public* 2014/3., 517–539.; valamint Pierre Mazeaud-nak az Alkotmánytanács elnökének a köztársasági elnökhöz intézett 2005. január 3-i beszédét: Pierre MAZEAUD: Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République (Cahiers du Conseil constitutionnel – n° 18, juillet 2005.) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3038/pdf>, 2020. május 16.; Dominique ROUSSEAU: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (éd.: Laurence Burgorgue-Larsen), Pedone, Paris, 2011, 89–100.

¹⁴ Az ötödik köztársaság 1958. évi alkotmánya ugyanis az előző alaptörvény preambulumát hatályban tartja.

lyos, 1958. évi alkotmány 55. cikke a monista megközelítést választja: kimondja a kihirdetett nemzetközi szerződések elsőbbségét a nemzeti joghoz képest; azaz hazai jogforrás által nincs szükség további inkorporációra ahhoz, hogy az adott nemzetközi norma hatályba lépjen és közvetlenül alkalmazható legyen. Külön kérdés azonban, vajon mi történik akkor, amikor a belső jog ellentétbe kerül a nemzetközi szerződéssel. Logikailag felmerülhetne ugyanis az 55. cikkbe ütközés megállapítása, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az összhangot az 54. cikkben foglalt szuverenitás-teszt már előzetesen is hivatott garantálni: a köztársasági elnök, a kormányfő, a parlament két háza bármelyikének elnöke, illetve hatvan képviselő vagy hatvan szenátor kérheti az Alkotmánytanácstól annak előzetes vizsgálatát, hogy valamely nemzetközi jogi kötelezettség tartalmaz-e az alkotmányba ütköző rendelkezést; ha igen, akkor az adott nemzetközi jogi norma csak megfelelő alkotmánymódosítás után hirdethető ki. Az Alkotmánytanács azonban a jogszabályoknak következetesen csak „alkotmányszerűségről” (*constitutionnalité*) hajlandó nyilatkozni, a „szerződésszerűség” (*conventionnalité*) vizsgálatát a rendes bíróságokra bízva, vagyis ezeknek kell eldönteniük, hogy konfliktus esetén a belső vagy a nemzetközi jogot alkalmazzák-e, és nekik kell érvényt szerezniük a nemzetközi jog primátusa elvének. Ezt az elvet előbb 1975-ben a nemzetközi jog, majd 2010-ben az uniós jog tekintetében is rögzítette a testület.¹⁵ Az igazi kérdés a nemzetközi szerződéseknek nem is a belső joghoz, hanem a nemzeti alkotmányhoz való viszonya; a hierarchia megállapítása itt már bonyolultabb,¹⁶ amint alább látni fogjuk.

Ennek vizsgálatakor egyrészt figyelembe kell venni, hogy a nemzetközi szerződéseket az arra jogosultak (a köztársasági elnök, a kormányfő, a Nemzetgyűlés vagy a Szenátus elnöke, illetve a két kamara bármelyikének legalább hatvan tagja) indítványára az Alkotmánytanács megvizsgálja, és amennyiben részben vagy egészben alkotmányba ütközőnek találja, a normát csak az alkotmány megfelelő módosítása után lehet ratifikálni, kihirdetni – az imént említett 54. cikk szerint. Ebből akár az is következhetne, hogy az e próbán átment nemzetközi szerződések az alkotmányhoz képest elsőbbséget élveznek. Másrészt az alkotmányban az elmúlt évtizedekben név szerint is említést nyertek azon nemzetközi, köztük az Európai Unióról szóló szerződések¹⁷ is, amelyek ezen a szuverenitásteszten átestek.¹⁸ Ennek

¹⁵ A két precedens értékű ítélet: Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975 6 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7559DC.htm>, 2020. május 17.); Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 10 et 16 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm>, 2020. május 17.).

¹⁶ A szupremáciáról és a jogforrások hierarchiájáról szóló részek megírásához nagyban támaszkodtunk a francia alkotmányhoz a Dalloz Kiadó által írott kommentárra: Michel LASCOMBE et al.: *Code constitutionnel et des droits fondamentaux: annoté, commenté en ligne*. Dalloz, Paris, 2020⁹. Interneten elérhető: <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CCDF052180>, 2020. május 20.

¹⁷ 88-1. (Lisszaboni Szerződés), 88-3. cikk (Maastrichti Szerződés)

¹⁸ ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban*. PhD-értekezés, PPKE Jog- és Államtudományi

a fejlődésnek az eredménye az Európai Közösségekben, később az Európai Unióban való részvételre felhatalmazó záradék a 88-1. cikkben, amelyet 1992-ben illesztettek az alkotmányba: „*A Köztársaság részt vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyet államok arra irányuló szabad döntésükkel hoztak létre, hogy meghatározott hatásköreiket az e célból általuk létrehozott szerződések alapján közösen gyakorolják.*” E cikket azóta többször módosították úgy, hogy elkezdtek megnevezni benne a szerződéseket. Az első ezek közül éppen a soha hatályba nem lépett Alkotmányszerződés volt, amely így 2005 márciusától 2008 februárjáig hivatkozásszerűen szerepelt a hatályos francia alkotmányban. A 2009. december 1. óta hatályos szöveg így szól: „*A Köztársaság részt vesz az Európai Unióban, amelyet államok arra irányuló szabad döntésükkel hoztak létre, hogy meghatározott hatásköreiket az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés alapján közösen gyakorolják, amint azok a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződésből adódnak.*” Ebből következhetne, hogy mivel ezeket a szerződéseket az alkotmány szövegébe az alkotmányozó így mintegy beépítette, az Alkotmánytanács hajlandó megvizsgálni a jogszabályok e szerződéseknek való megfelelését.

2004-ben több irányelvet átültető francia törvény is az Alkotmánytanács napirendjére került,¹⁹ ami lökést adott a vonatkozó esetjog fejlődésének. A vizsgálódás két irányban zajlott. Egyrészt arra irányult, hogy tisztázza, megfelel-e az átültető jogszabály az uniós jognak; másrészt pedig, hogy a francia alkotmánnyal is összhangban van-e. Az Alkotmánytanács egyfelől rögzítette, hogy az alkotmány 88-1. cikke folytán az irányelvek megfelelő átültetése alkotmányos követelmény (*exigence constitutionnelle*).²⁰ Valamely irányelv nem megfelelő átültetése csak akkor éri el az Alkotmánytanács ingerküszöbét és eredményezheti a 88-1. cikkbe ütközés megállapítását, ha az átültető jogszabály nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az átültetendő irányelvvel (*manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer*) – egyébként a rendes bíróságok feladata az átültetés megfelelőségének vizsgálata és biztosítása. Ami a második szempontot, azaz az átültető norma esetleges közvetlen alkotmányellenességét illeti, az akkor állapítható meg, ha a nemzeti bíróság előtt hivatkozható norma tartalma kifejezetten ellentmond az alkotmány valamely tételes rendelkezésének (*disposition expresse contraire de la Constitution*). Amennyiben kifejezett ellentmondás nem állapítható meg, úgy az EuB-on a sor, hogy megvizsgálja, hogy az irányelv az átruházott hatásköröknek és az alapító szerződésben garantált alapjogoknak megfelel-e. A következő állomást a felhatalmazó klauzula, a 88-1. cikk fent idézett módosítása jelentette a Lisszaboni Szerződés név szerinti megemlítésével. Ez a módosítás sem változtatta meg érdemben az Alkotmánytanácsnak az irányelveket átültető jogszabályok vizs-

Doktori Iskola, 2019, 43, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf, 2020. május 25.

¹⁹ Ezeknek az ítéleteknek az összefoglaló elemzését lásd: ORBÁN: i. m. 45–46.

²⁰ Az *exigence constitutionnelle* esetében Orbánhoz képest más fordítást javasunk: „alkotmányos parancs” helyett „alkotmányos követelmény”-t.

gálatára vonatkozó gyakorlatát. E tekintetben lényeges a 2010-605 DC sz. ítélet.²¹ E határozat tárgya a szerencsejátékok szervezésének liberalizálását szabályozó törvénytervezet volt, amelyre a nemzetgyűlési képviselők egy csoportja előzetes normakontrollt kért az alkotmány 61. cikke szerint, egyebek között azt kifogásolva, hogy az nincs összhangban az uniós joggal.²² Az alkotmánytanácsi határozat az 1975-ös precedens nyomán megismétli, hogy az Alkotmány 61. és 61-1. cikke szerinti előzetes normakontroll-eljárásban nincs hatásköre a szerződésszerűség (*conventionnalité*) vizsgálatára, még a „Lisszaboni Szerződésnek az alkotmányban történő említése ellenére”²³ sem. Azt ugyan megállapítja a testület, hogy az alkotmány 88-1. cikke alapján a közösségi (sic!) irányelvek átültetése a belső jogba alkotmányos követelmény.²⁴ Ám a megfelelés vizsgálata – tehát saját maga – elé kettős korlátot állít. Egyfelől emlékeztet arra, hogy semmilyen irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkel, kivéve, ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult (ennek kifejtését lásd alább); másrészt viszont az Alkotmánytanács csak „korlátozott és aszimmetrikus kontrollt” végezhet,²⁵ mivel a rendelkezésére álló szűk, legfeljebb egyhónapos határidő miatt csupán annyi várható el tőle, hogy az uniós jognak való meg nem felelés kirívó eseteit megállapítsa. Ennek hiányában a rendes bíróságok feladata biztosítani a nemzeti és az uniós szabály közötti összhangot.

1.2. Olaszország: alkotmánybíróság az alkotmány és a közösségi jog között

Bár Olaszország is az EGK alapító országai közé tartozik, a többi tagállamhoz képest hosszú utat járt be a közösségi jog befogadása és a közösségi jog elsőbbségének elismerése terén. Az 1948. január 1-jén hatályba lépett alkotmány 10. cikk (1) bekezdése rendelkezett a nemzetközi jog elsőbbségének elismeréséről, amely szerint az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz. Olaszország a klasszikus dualista elv alkalmazásával a nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket külön jogi aktussal emeli be a belső jogába, amelyek a belső jogszabályokkal szemben elsőbbséget élveznek. Az alkotmány, illetve az alkotmánybíróságról szóló törvény nem rendelkezik az alkotmány nemzetközi szerződéssel való összeütközésének vizsgálatáról; az alkot-

²¹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm>, 2020. június 1.

²² Az Alkotmánytanács eljárását kérő képviselői beadványban nincs nyoma konkrét uniós jogszabálynak. Csupán arra történik benne hivatkozás, hogy az uniós jog nem követeli meg a szerencsejátékok liberalizációját.

²³ Az ítélet 16. bekezdése: „...*nonobstant la mention dans la Constitution du traité signé à Lisbonne*”.

²⁴ Uo. 17. bekezdés: „...*la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle*”.

²⁵ „...*le contrôle qu'exerce le Conseil constitutionnel est à la fois restreint et asymétrique*”. Lásd az ítélethez fűzött hivatalos kommentár 10–11. oldalát. (Les Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier n° 29) (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2010605dc/ccc_605dc.pdf, 2020. június 1.).

mánybíróság a nemzetközi szerződéssel való összeütközés esetén kizárólag a nemzetközi szerződést belső jogba átültető jogszabály alkotmányosságát vizsgálja ún. közvetett eljárásban (*sindacato in via incidentale*)²⁶ utólagos normakontroll útján.

Olaszország az EGK-hoz való csatlakozása és tagsága az alkotmánynak eredetileg az ország ENSZ-hez, illetve más nemzetközi szervezetekhez való csatlakozását lehetővé tevő 11. cikkén²⁷ alapul, amelyben hozzájárult szuverenitása korlátozásához a békét és a nemzetek közötti igazságosságot előmozdító nemzetközi szervezetekben való részvétel érdekében. Olaszország uniós tagságának alkotmányos jogalapja más tagországok gyakorlatától eltérően és az uniós alapító szerződések folyamatos módosulásai ellenére alkotmánymódosítás nélkül, változatlanul az alkotmány 11. cikke maradt.

A közösségi jog és a közösségi jog nemzetközi szerződésektől eltérő jellegének olasz alkotmányban való megjelenése jelentős időbeli késéssel, az alkotmány V. fejezetének 2001-es átfogó módosítása²⁸ nyomán történt meg. Az alkotmánymódosítás során elfogadott 117. cikk (1) bekezdés azonban csak a közösségi jogot emeli be az alkotmányba, de érintetlenül hagyja az uniós tagság jogalapját biztosító 11. cikket. Az alkotmány 117. cikk (1) bekezdése alapján a törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják az alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban. Az olasz alkotmány ugyanakkor a 2001-es módosítást követően sem tartalmaz kifejezett Európa-klauzulát, illetve nem rögzíti a közösségi jog kifejezett elsőbbségét sem, továbbá Olaszország Európai Unióban való részvételének alapja változatlanul az alkotmány 11. cikke maradt. A 117. cikk (1) bekezdése alapján ugyanakkor megtörtént a közösségi jog és a nemzetközi szerződések alkotmányban való rögzítése, iránymutatást adva a belső jogalkotás és a közösségi jog viszonya vonatkozásában, de nem kimondva a közösségi jog elsőbbségét.

Az olasz alkotmánybíróság a fenti alkotmányos keretek között alakította ki ítélezési és értelmezési gyakorlatát. A tagállami és uniós hatáskörök ütközésének és a közösségi jog olasz joggal szembeni elsőbbsége megítélésének központi elemei így az alkotmány 11. cikkében meghatározott szuverenitás-korlátozáshoz való hozzájárulás, valamint az alkotmány 117. cikk (1) bekezdése alapján a közösségi jogból származó, a jogalkotó részére megállapított jogalkotási korlátozás. Ahogyan And-

²⁶ A közvetett eljárás lényege, hogy egy folyamatban lévő eljárásban bármelyik fél, illetve az eljáró bíró hivatalból is kezdeményezhet utólagos alkotmányossági normakontrollt, amennyiben számára kétséges az alkalmazandó törvény alkotmányossága. Ugyanakkor az alkotmánybírósághoz való fordulást megelőzően meg kell állapítania, hogy az előterjesztett kérdés az alapügy szempontjából releváns és a kétsége megalapozott.

²⁷ „[Olaszország] más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul szuverenitása korlátozásához egy olyan rendszer létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közötti igazságosságot, valamint előmozdítja és támogatja az ilyen céllal alakult nemzetközi szervezeteket.” A rendelkezés feltűnően hasonlít az 1946-os francia alkotmány preambuluma fentebb idézett szövegrészehez.

²⁸ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/10/24/001G0430/sg>, 2020. április 6.

rea Morrone is megállapította, az alkotmánymódosítást követően „országunk Európában való részvételének jogalapja az Alkotmány 11. cikke, melyhez képest a 117. cikk deklaratív jellegű, amely az uniós jog és a jogalkotás közötti kapcsolatra korlátozódik, anélkül, hogy normatív módon tartalmazná a primátus elvét, melyet a szuverenitás-korlátozás elve keretében lehet értelmezni”.²⁹

1.3. Mindaddig és azon túl? – Az uniós jog a német jogrendszerben és joggyakorlatban

A tagállami alkotmánybíróságok saját alkotmányuk kerete szerinti alakítják gyakorlatukat és tartják fenn maguk számára a hatáskört, hogy miképpen értékelik az EU vélemezett hatáskör-túllépéseit. Az alkotmánybíróságok ellenállása abból a szempontból érthető, hogy nemzetközi (csatlakozási) szerződés teremtette *sui generis* jogrendszer rendelkezései a tagállami alkotmányok fölé kerülnek (kerülhetnek) a normahierarchiában. Ebből következően a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség folytán lehetőség nyílt a tagállami alkotmányok burkolt módosítására is. Ennek okán leggyakrabban külön speciális uniós jogi klauzulák kerültek be a tagállami alkotmányokba. A német szövetségi alkotmány (alaptörvény) korábban nem rendelkezett önálló európai uniós klauzuláról, hanem a nemzetközi szervezetre vonatkozó felségjog-átruházások lehetősége jelentette ennek jogi alapját, majd az új klauzula a Maastrichti Szerződés miatt jelent meg.³⁰ Ezt az új önálló Európa-klauzulát az alaptörvény 23. cikke foglalja magában.

Az önálló Európa-klauzulát az alkotmány 23. cikke foglalja magában. Eszerint a Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához az EU létrehozásán keresztül járul hozzá. Az alaptörvény lefekteti, hogy az EU-t kötelezik a demokratikus, jogállami, társadalmi és a föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve, továbbá az a kötelezettség, hogy az alaptörvény által biztosított jogvédelem lényegéhez hasonló jogvédelmet biztosítson. A 23. cikk alapján nyílik meg a felségjogok átruházásának³¹ lehetősége, amelynek feltétele a parlament második kamarájaként működő szövetségi tanács (*Bundesrat*) által jóváhagyott törvény. Arra is utal a cikk, hogy melyek az alkotmány azon rendelkezései a 79. cikk (3) bekezdésére való visszautalással, amelyeket nem érinthet az európai integráció. Ennek megfele-

²⁹ Andrea MORRONE: *I mutamenti costituzionali derivanti dell'integrazione europea* (Federalismi.it, 24 October 2018), <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37235>, 2020. május 5.

³⁰ LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers* 2011/17., 14. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-17.pdf>, 2020. június 20.

³¹ A kapcsolódó terminológiai kategóriákról és az átruházás kereteiről bővebben lásd: LÁNCOS: i. m.; András JAKAB – Pál SONNEVEND: *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPP Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht* (Verfassungsblog.de, 25 May 2020) <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>, 2020. június 28., DOI: 10.17176/20200526-013433-0.

lően az alkotmánymódosítással meg nem változtatható rendelkezések felölelik a föderatív berendezkedést, az egyes tartományok törvényhozásban való közreműködését, az alaptörvény 1. cikke szerinti emberi méltóság, emberi jogok védelmét és elismerését, az alapjogok jogi kötőerejét, valamint a 20. cikke szerinti alkotmányos alapelveket (demokratikus és szociális szövetségi állam, népszuverenitás, hatalommegosztás, végül jogállamiság elve), valamint az ellenállási jogot.

A szövetségi alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) Solange I és II, valamint a banánpiaci rendtartást vizsgáló döntéseiben³² lefektette a közösségi aktusok alkotmánybíróság általi felülvizsgálatának lehetőségét. A döntések alapját a „mindaddig” („*solange*”) klauzula jelentette, amely mindaddig fenntartotta a felülvizsgálat lehetőségét, amíg az integráció nem fekteti le az alkotmány „megegyező intenzitású”³³ alapjogvédelmi rendszerét. Ez az érvelés idővel meggyengült, hiszen a közösségi alapjogvédelem egyre inkább megerősödött. A döntések jelentősége azzal is összefüggésben volt, hogy az alkotmánybíróság döntési jogot formált maga számára a közösségi jogi aktusok németországi érvényesülésének tárgyában. A meggyengülés egyértelmű jeleként utóbb a felülvizsgálat lehetőségét csak kivételes esetekre tartották fenn.³⁴

A Maastricht-döntésben³⁵ az alkotmánybíróság a Maastrichti Szerződést felülvizsgálva az alaptörvény – már az új integrációs klauzulával is kiegészült – 23. és a 79. cikkét együttoolvassa határozta meg a felségjogok átruházásának korlátait. Ahogy Lános Petra megjegyzi, a bevezetett *ultra vires* teszt alapja az integrációs program kellőképpen meghatározott volta, mivel az általános felhatalmazás gyakorlása a népszuverenitás elvével ellenkezne. A testület kimondta, hogy a ratifikáló törvénnyel szentesített „integrációs programon” túllépő uniós aktusok német felségterületen nem bírnak kötelező erővel ott, ahol fenntartotta a testület a felülvizsgálat hatáskörét. A demokrácia elvének megsértését illetően egy szupranacionális szervezetben a demokratikus legitimáció megfelelő szintje meghatározó. Ebből adódóan az Európai Unió feladatainak és hatásköreinek kiterjesztésével szemben az első kamaraként működő szövetségi gyűlésnek (*Bundestag*) megfelelő súlyú feladatai és hatáskörei kell, hogy maradjanak. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tagállami parlamenteknél kell, hogy maradjon a feladatok és hatáskörök többsége, de ez persze relatív viszonyrendszert teremtett.³⁶

A Honeywell-döntésben³⁷ a német alkotmánybíróság tovább finomította az *ultra vires* tesztet. Az *ultra vires* eset megállapításának feltétele kettős: a nyilván-

³² BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1974, 2 BvL 52/71.; Urteil vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83.

³³ CHRONOWSKI – VINCZE: i. m. 118.

³⁴ Bővebben lásd: LÁNOS: i. m. 12–14.

³⁵ BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92.

³⁶ LÁNOS: i. m. 15. A magyar Alkotmánybíróság némileg szelektív megközelítéséről az egyes német és egyéb tagállami alkotmánybírósági döntéseket illetően lásd: BLUTMAN: i. m. 5.

³⁷ BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06.

való hatáskörtúllépés, valamint a tagállamok hátrányára való strukturális hatáskör-módosulás az uniós aktus által. Emellett pedig az EUB-bal fennálló együttműködés biztosításaképpen előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem előzi meg a felülvizsgálatot.³⁸

2. Az alkotmányos identitás megjelenése az alkotmánybíróságok gyakorlatában

2.1. Az alkotmányos identitás megjelenése a francia Alkotmánytanács esetjogában: egy diszkrét entrée

Az Alkotmányszerződés egyértelműen kodifikálta volna az Alkotmányszerződés és általában az uniós jog elsőbbségét a tagállami joggal szemben.³⁹ A hatálybalépés elmaradása miatt az uniós jog primátusát bírói döntések érvényesítik vagy vonják kétségbe. A dilemma eldöntéséhez fontos – mégis viszonylag ritkán említett – forrás lehet ugyanakkor a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről.⁴⁰

Az alkotmányos identitás fogalmának megjelenése és kimunkálása az elméletben és a joggyakorlatban úgy is felfogható, mint a helyzet tisztázására tett kísérlet, persze a tagállami jog javára és az uniós jog feltétlen elsőbbsége elvének kétségbevonásával. Ám írásunk tárgya nem a fogalom körül zajló elméleti vita, hanem csupán annak az Alkotmánytanács esetjogában kialakult értelmezése és szerepe.

Az alkotmányos identitás mint fogalom és hivatkozási alap megjelenése az Alkotmánytanács ítéleteiben paradox módon éppen az elvetett Alkotmányszerződéshez köthető. Ezzel a dokumentummal ugyanis a tagállamok nem kevesebbre, mint az Európai Unió alkotmányos alapokra helyezésére, „konstitucionalizálására” (*constitutionnalisation*) tettek – épp a francia választók akaratán elbukott – kísérletet. Sikere esetén pedig a projekt elvezethetett volna az európai alkotmányos identitás, végső soron akár az európai szuverenitás megfogalmazásához.⁴¹ (Egyik sem került le teljesen a napirendről: Emmanuel Macron francia elnök újra megfogalmazta a tagállami szuverenitásokat kiegészítő európai szuverenitás szükségességét.⁴²) A történetek ehhez képest a tagállamok alkotmányos identitásának megfo-

³⁸ Bővebben lásd: CHRONOWSKI – VINCZE: i. m. 118–119.; ORBÁN: i. m. 52.

³⁹ Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról I-6. cikk (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2004.310.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2004:310:TOC, 2020. május 10.).

⁴⁰ „A Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek.” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>, 2020. május 12.)

⁴¹ LEVADE: i. m. 435. A szerző az Alkotmányszerződést nem pusztán új, másfajta szerződésként, hanem Európa identitáskeresésének részeként értelmezi.

⁴² Discours d’Emmanuel Macron pour une europe souveraine, unie, démocratique. Paris, 26 septembre 2017 (<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-fr.pdf>, 2020. május 17.).

galmazása iránti igényt katalizálták azzal, hogy az Alkotmány szerződésből az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése átvette a tagállamok nemzeti identitása tiszteletben tartásának imperatívuszát.

A folyamat első állomásaként először az Alkotmánytanács 2004. november 19-i határozatát érdemes említeni. A köztársasági elnök indítványára a testület azt vizsgálta, kihirdethető-e, azaz a francia jog részévé tehető az Alkotmány szerződés az alkotmány módosítása nélkül.⁴³ A kérdésre nemleges választ adott, ami azonban különösebb problémát nem okozott volna az alkotmányozó hatalom erre irányuló szándéka esetén, ám a szerződés tervezetét maga a szuverén nép vetette el.

A fordulópontot – de nem forradalmat – tárgyunk tekintetében az Alkotmánytanács már említett, 2010-605 DC számú, 2006. július 27-i ítélete⁴⁴ jelenti. Az indítvány tárgya a szerzői és szomszédos jogok tárgyában született európai uniós irányelv és az azt átültető törvény⁴⁵ volt. A határozat 19. bekezdésében jelenik meg az alábbi, azóta szinte normatív erejűvé vált, több hasonló ítéletben szó szerint ismétlődő formula: „*Valamely irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkel, kivéve, ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult.*” Ez a korlátozás egyébként rokon a korábbival: az Alkotmánytanács az előzetes normakontrollra nyitva álló rövid határidőben csak az alkotmány legfőbb, belső lényegének sérelmét tudja és hivatott észrevenni és orvosolni.⁴⁶

2.2. A sajátos olasz út az alkotmányos identitáshoz

Az olasz alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata hosszú utat járt be a közösségi jog elsőbbségének elismeréséig, melynek során az olasz alkotmánybíróság közösségi jog elsőbbségét elutasító kezdeti ítéletei precedensértékűek voltak az Európai Bíróság közösségi jogfejlesztő gyakorlata számára is, mivel részben ezen olasz ítéletek Európai Bíróság általi értelmezése nyomán került sor a közösségi jog elsőbbsége elvének kidolgozására. Az Európai Bíróság 1964-es *Costa v. E.N.E.L.*⁴⁷ ügyben

⁴³ Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>, 2020. május 17.).

⁴⁴ 2006-540 DC du 27 juillet 2006 19 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006540DC.htm>, 2020. május 17.).

⁴⁵ Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266350>, 2020. május 17.).

⁴⁶ Az ítélet indoklása megvilágítja azt a korábbi, már említett korlátot, amely miatt a testület eddig is csak nyilvánvalóan hibás, az átültetendő uniós joggal durván ellentétes szabály esetén volt joghatóságot gyakorolni. Ha pedig kétség támadna valamely irányelvet illetően, az Alkotmánytanács annak átültetése előtt nem lenne abban a helyzetben, hogy az EuB-től előzetes állásfoglalást kérjen. Így csak a nyilvánvalóan hibás átültető jogszabály esetében mondhatja ki, hogy az sérti az Alkotmány 88-1. cikkét. (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commitaires/cahier21/cc_540dc.pdf, 2020. június 1.)

⁴⁷ Case 6/64 sz. Flaminio Costa v E.N.E.L ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

hozott, a közösségi jog elsőbbségét kimondó ítélete ellenére az olasz alkotmánybíróság csak 1973-ban a *Frontini-ügyben*⁴⁸ hozott határozatával ismerte el e jogelvet, melyet azóta nem kérdőjelezett meg. A *Frontini-ítélet* azonban mérföldkő volt az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában, mivel kimondta, hogy az EGK-hoz való csatlakozás érdekében az Alkotmány 11. cikkében deklarált szuverenitáskorlátozás nem hatalmazza fel az EGK intézményeit olyan elfogadhatatlan (*inammissibile*) hatáskörrel, amely az olasz alkotmányos rend alapvető elveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a sérelmét megengedné. Az olasz alkotmánybíróság ezen ítéletével megkezdte a *controlimiti* doktrína, azaz alkotmányos fenntartások kidolgozását. A *controlimiti* elv az alkotmánybíróság közösségi jogra vonatkozó ítélezési gyakorlatának egyik folyamatosan fejlődő sarokköve lett, amely kijelöli azokat a területeket, ahol az olasz jog továbbra is elsőbbséget élvez a közösségi normákkal szemben.

A *Frontini-ítéletet* követően hozott döntéseiben (*Industria Chimica Italia Centrale* [I.C.I.C.] 1975,⁴⁹ *Granital* 1984,⁵⁰ *Fagd* 1989⁵¹) az olasz alkotmánybíróság fokozatosan formálta a *controlimiti* elvet. Giuseppe Palma írásában Luciano Barra Caracciolora hivatkozik, aki szerint az európai jog elsőbbségét a belső joggal szemben, az alkotmány 11. cikkére hivatkozással nemcsak az államok egyenlősége, a béke és a nemzetek közötti igazságosság előmozdítása korlátozza, hanem az alkotmány 139. cikkében rögzített államforma és az alkotmányos rend alapelvei, valamint az elidegeníthetetlen emberi jogok is. Ezen korlátok (*controlimiti*) az alkotmányos rend alapelvein kívül kiterjednek az alkotmány I. fejezetében rögzített alapelvekre is.⁵² Az alkotmánybíróság a fenti határozatokban megalapozta az arra való jogosultságát, hogy a közösségi jog, valamint az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok közötti összhangot alkotmányos felül-

⁴⁸ Sentenza 183/1973.

⁴⁹ Sentenza 232/1975. Az ítélet szerint az eljáró olasz bíró a hatályos jogrend alapján nem jogosult nem alkalmazni (*disapplicare*) a közösségi joggal ellentétes belső jogszabályt arra a feltételezésre alapítva, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez a belső jog felett, a belső jogszabály közösségi jogba való ütközése ugyanis önmagában nem eredményezi a belső jogszabály semmisségét, az eljáró bírónak vizsgálni kell a belső jogszabály alkotmányosságát, de az alkotmányellenességet a *Granital-ítélet* meghozataláig csak az alkotmánybíróság mondhatta ki az EUB *Simmmenthal* ügyben 1976-ban hozott ítélete ellenére.

⁵⁰ Sentenza 170/1984. A *Granital-ítélet* megerősítette a *Frontini-ítéletben* megalapozott elvet, mely szerint az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a közösségi jog végrehajtása érdekében hozott belső jogi norma alkotmányossági felülvizsgálata az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok tekintetében. A *Granital-ítéletben* emellett megerősítésre került, hogy a hatáskörmegosztás elve alapján alkotott közösségi jog nem érvényteleníti a tagállamok jogalkotóinak szuverén akaratát.

⁵¹ Sentenza 232/1989. A *Fagd-ítéletben* az alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak vizsgálata, hogy a közösségi jog nem ütközik az olasz alkotmányos rend alapelveibe, vagy nem sérti az elidegeníthetetlen emberi jogokat.

⁵² Giuseppe PALMA: *L'incompatibilità tra costituzione italiana e trattati dell'unione europea* (Diritto.it, 2015) <https://www.diritto.it/l-incompatibilita-tra-costituzione-italiana-e-trattati-dell-unione-europea/>, 2020. május 25.

vizsgálati eljárás útján biztosítsa, illetve kimondta, hogy az alkotmányos rend alapelveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a tiszteletben tartása a közösségi jog alkalmazásának feltétele Olaszországban. Az alkotmánybíróság megállapíthatja továbbá a közösségi/uniós szerződések ratifikálására felhatalmazó, vagy azok végrehajtása céljából megalkotott belső jogszabályoknak az olasz alkotmányos rend alapvető elveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat sértő részeit. Az alkotmánybíróság a *controlimiti* elvet a 2001-es alkotmánymódosítást követően hozott határozataiban is fenntartotta (lásd az európai elfogatóparancs kapcsán hozott ítéletében).⁵³

A *controlimiti* elv kidolgozásával az alkotmánybíróság az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok vonatkozásában kijelölte azt a területet, amely tekintetében fenntartotta hatáskörét a közösségi jog feltétlen érvényesülésével szemben.

2.3. Alkotmányos identitás a német alkotmánybírósági gyakorlatban

Ma már az uniós tagsággal és integrációval kapcsolatos külön teszt az alkotmányos identitás (*Verfassungsidentität*) tesztje, amely ebben a formában a német alkotmánybíróság Lisszabon-határozatában jelent meg. Míg a korábbiakban a testület által követett gyakorlat mögött az integráció elmélyítésének (támogató) szándéka bontakozott ki, addig az identitás fogalmának fenntartás formájában történő újjáéledése már egyfajta integrációt korlátozó szerepkört kapott: ezzel „pajzsként” a tagállami alkotmányos autonómiát védik az európai integrációval szemben.⁵⁴

Az alkotmánybíróság és a Lisszabon-határozat⁵⁵ központi kérdésfelvetése az volt, hogy az alapjogvédelem körén túl (adott szinten azt is beleértve), melyek azok a területek és szabályozási tárgykörök, amelyek átruházása az EU irányába korlátozott az alkotmányos identitás védelme okán.⁵⁶ A Lisszabon-határozat alapvető korlátnak tekinti, ha a népképviselő elve sérülne, vagyis a szövetségi gyűlés jogai lényegesen csökkennének, amelyet visszavezet (ebben a tekintetben az alapjogi szemléletet megtartva) a szabad és egyenlő választójogon alapuló alkotmányos népképviselői szerv demokratikus akaratképzésére.⁵⁷ Ezzel az alkotmánybíróság a tagállamok gazdasági, kulturális és szociális életviszonyainak politikai úton való meghatározását és a parlamenti döntéshozatal kiüresítését kívánta elkerülni, ám e kategóriák óhatatlanul (túl) széles értelmezési lehetőségeknek adnak teret, melynek

⁵³ Sentenza n. 227/2010. Az ítélet kimondta, hogy az Európai Unióra átruházott jogalkotási hatáskörök gyakorlásával szemben az alkotmányos berendezkedés alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok szélesebb körű védelme korlátot jelentenek.

⁵⁴ KÓHALMI Barbara – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokalizációs határozat tükrében. *Fundamentum* 2017/1–2., 48–49. Idézi: ORBÁN: i. m. 52.

⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08.

⁵⁶ Bővebben lásd: VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-Orac, Budapest, 2012, 34–54.

⁵⁷ VÖRÖS: i. m. 41.; ORBÁN: i. m. 53.

okán a testület is konkrét területeket nevezett meg.⁵⁸ Az alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésének érinthetetlen szabályozási tárgykörain túl ide tartozik az államélet alapvető pénzügyeinek meghatározása is.⁵⁹ Am már ez az egy elem is utal a német alkotmánybíróság megközelítésének merevségére. A társadalmi viszonyok változékonysága miatt az elkerülhetetlenül dinamikus kategóriát képező alkotmányos identitás aktuális politikai megfontolásokat, de nem feltétlenül dogmatikai megalapozottságot tükröz vissza.⁶⁰ Ha csak a parlament döntési hatásköreit (a költségvetési meghatározása szempontjából) a görög válságcsomagokra alkalmazzuk, nehezen lehet arra a megállapításra jutni, hogy a görög törvényhozásnak különösebb ráhatása maradt volna a görög költségvetés jó részére az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank (EKB) és Nemzetközi Valutaalap képviselőjéből álló trojka által meghatározott feltételrendszer keretei között.⁶¹

A német alkotmánybíróságnak több döntése is született pénzügyi tárgykörben. Kiemelni ezek közül az OMT-döntést⁶² érdemes, amely az alkotmánybíróság legutóbbi nagy visszhangot kapott döntéséhez hasonlóan az EKB kötvénykibocsátását vizsgálta meg. Utóbbi lényege, hogy az EKB programja keretében az eurózóna ingtag tagállamainak állampapírjait vásárolják meg, ami felveti a monetáris finanszírozás tilalmának megsértését. A korábbi tesztek követelményeinek megfelelően az alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB előtt, majd a határozatában (utalva az EUB Gauweiler-ítéletére)⁶³ utóbb nem tiltotta meg a német jegybank részvételét a program végrehajtásában. Az OMT-döntés alapvető jelentőségű, mivel lefektette minden alkotmányos szerv kötelezettségét, hogy szembehelyezkedjen az alkotmányos identitást vagy hatáskörtúllépést megvalósító uniós aktusokkal. Emellett kiemelte a testület, hogy a hatáskörtúllépés tesztje az alaptörvény 23. és 79. cikkeinek megfelelő hatásköri keretek, míg az alkotmányos identitás tesztje az 1. és a 20. cikk (emberi méltóság, emberi jogok elismerése és alapjogok jogi kötőereje, valamint alkotmányos alapelvek és ellenállási jog) szerin-

⁵⁸ A döntés 249. bekezdése szerinti lista igen terjedelmes. Ebbe a körbe tartozik az állampolgárság, a civil és katonai erő monopóliuma, a hitelfelvételt beleértve a bevételek és kiadások meghatározása, az olyan súlyú alapjogi korlátozások amilyen a szabadságvesztés szabályozása. Ám e körbe sorolta a döntés az egyéb kulturális viszonyokat is, így a nyelvi kérdésekről való rendelkezés, a családi és oktatási viszonyok, a vélemény-, sajtó- és gyülekezési szabadságnak, valamint a vallásszabadságnak a szabályozása is idetartozik.

⁵⁹ Tilman RADEMACHER: Die „Verfassungsidentität“ als Grenze der Kompetenzübertragung auf die Europäische Union. *Europarecht* 2018/2. 143–144, DOI: 10.5771/0531-2485-2018-2-140.; VÖRÖS: i. m. 48.; ORBÁN: i. m. 53.

⁶⁰ VÖRÖS: i. m. 48–49. Később a német alkotmánybíróság is tovább árnyalta a saját maga által megszabott követelményeket szociális állam kategóriáját illetően (BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 7. September 2011, 2 BvR 978/10, 2 BvR 1099/10.).

⁶¹ RADEMACHER: i. m. 152–153.

⁶² BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13.

⁶³ C-62/14 Gauweiler ECLI:EU:C:2015:7.

ti abszolút korlátok betartásának vizsgálatára irányul. Ám kellően súlyos hatáskörtúllépés az EU részéről az alkotmányos identitás követelményeinek megsértéséhez is vezethet, ennyiben a két teszt össze is kapcsolódhat. Az alkotmánybíróság mindkét teszt alkalmazásakor alapvetően elfogadja az EUB általi jogértelmezést, annak végső gátja viszont, hogy az EUB megközelítése ne legyen ténylegesen önkényes. Az államélet alapvető pénzügyei tekintetében érintett EKB OMT-programjában való részvételt az EUB által adott értelmezési keretek között tette lehetővé a testület.⁶⁴

Terjedelmi okokból nem kívánunk részletesen kitérni rá, de a német alkotmánybíróság egy 2015. évi határozatában az alkotmányos identitás tesztjét elvégezve már visszautasított egy európai elfogatóparancsot, mivel annak végrehajtása esetén az érintett személy emberi méltóságához való joga, így az alkotmányos identitás is sérült volna.⁶⁵

(A tanulmány második része a folyóirat következő számában kerül publikálásra.)

Felhasznált irodalom

- [1] BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1., 1–14.
- [2] Christian CALLIESS: Constitutional Identity in Germany. In: *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism* (ed. Christian Calliess – Gerhard van der Schyff), Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 153–181, DOI: 10.1017/9781108616256.008.
- [3] CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017/3., 117–132.
- [4] DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018 <http://ijoten.hu/szo/cikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5.
- [5] Oriana FALLACI: *A harag és a büszkeség*. Művelt Nép Kiadó, Budapest, 2016.
- [6] Niall FERGUSON: *Civilizáció – A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest, 2016.

⁶⁴ Az ügy részletes elemzését lásd: Alexander THIELE: Friendly or Unfriendly Act? The “Historic” Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB’s OMT Program. *German Law Journal* 2015/2., 241–264, DOI: 10.1017/S2071832200002935.; ORBÁN: i. m. 55.

⁶⁵ BVerfG, Beschluss 15. Dezember 2015, 2 BvR 2735/14.

- [7] Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 2019.
- [8] II. JÁNOS PÁL: *Emlékezet és azonosság. Beszélgetések az ezredfordulón*. Európa Kiadó, Budapest, 2005.
- [9] András JAKAB – Pál SONNEVEND : *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPP Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht* (Verfassungsblog.de, 25 May 2020) <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>, 2020. június 28. DOI: 10.17176/20200526-013433-0.
- [10] Gilles KEPEL: *Dzsihád*. Európa Kiadó, Budapest, 2007.
- [11] KÖHALMI Barbara – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokalizációs határozat tükrében. *Fundamentum* 2017/1–2., 45–51.
- [12] KRUSZLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzetalkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra* (doktori értekezés). SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2019, 156–157. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/>, 2020. szeptember 24. DOI: 10.14232/phd.10156.
- [13] LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers* 2011/17., <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-17.pdf>, 2020. június 20.
- [14] Michel LASCOMBE et al.: *Code constitutionnel et des droits fondamentaux: annoté, commenté en ligne*. Dalloz, Paris, 2020.⁹
- [15] Anne LEVADE: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2010/26., 453–486.
- [16] MARTONYI János: *Nyitás és identitás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018.
- [17] Pierre MAZEAUD: Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République (Cahiers du Conseil constitutionnel – n° 18, juillet 2005.) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3038/pdf>, 2020. május 16.
- [18] Andrea MORRONE: *I mutamenti costituzionali derivanti dell'integrazione europea* (Federalismi.it, 24 October 2018), <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37235>, 2020. május 5.
- [19] ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban* (PhD-értekezés) (PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019) 43., https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf, 2020. május 25.

-
- [20] Giuseppe PALMA: *L'incompatibilità tra costituzione italiana e trattati dell'unione europea* (Diritto.it, 2015) <https://www.diritto.it/l-incompatibilita-tra-costituzione-italiana-e-trattati-dell-unione-europea/>, 2020. május 25.
- [21] Monika POLZIN: Irrungen und Wirrungen um den pouvoir constituant – Die Entwicklung des Konzepts der Verfassungsidentität im deutschen Verfassungsrecht seit 1871. *Der Staat* 2014/1., 61–94, DOI: 10.3790/staa.53.1.61.
- [22] Tilman RADEMACHER: Die „Verfassungsidentität“ als Grenze der Kompetenzübertragung auf die Europäische Union. *Europarecht* 2018/2., 140–158, DOI: 10.5771/0531-2485-2018-2-140.
- [23] Andrea RICCARDI: *Együttélés*. Európa Kiadó, Budapest, 2009.
- [24] Dominique ROUSSEAU: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (éd.: Laurence Burgorgue-Larsen), Pedone, Paris, 2011, 89–100.
- [25] SULYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában* (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 44–62.
- [26] Alexander THIELE: Friendly or Unfriendly Act? The “Historic” Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB’s OMT Program. *German Law Journal* 2015/2., 241–264, DOI: 10.1017/S2071832200002935.
- [27] TRIBL Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle* 2018/1., 151–165.
- [28] TRIBL Norbert: A nemzeti alkotmányok funkcionális változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2019/1., 113–123.
- [29] TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-Orac, Budapest, 2014.
- [30] Ariane VIDAL-NAQUET: Comment se forge l'identité constitutionnelle? Le rôle du législateur et du juge. *Revue generale de droit international public* 2014/3., 517–539.
- [31] VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-Orac, Budapest, 2012.