

**Szuverenitás- és identitásvédelem az EU-ban
– nemzeti (alkotmány)bíróságok kontra uniós primátus**

Absztrakt

Az Európai Unió jogrendjének kiteljesedése újra és újra szembesíti a nemzeti alkotmányokat azzal a kérdéssel, hogy meddig terjedhet az államok önazonossága, és hol kezdődik a szupranacionális normativitás alkotmányos igénye. A primátus, egység és hatékonyság hármasság jelszava a luxemburgi Bíróság doktrínájában nem csupán technikai elv, hanem a modern jogi univerzalizmus egyik formája, amelynek ellenpontjaként a tagállami bíróságok a nemzeti identitás és az *ultra vires* kontroll gondolatát emelik ki. E kettősségben mutatkozik meg az európai jogrend *paradoxona*, mert egyszerre épül a pluralitásra és követel kizárólagosságot.

A tanulmány az elmúlt ötven év bírósági gyakorlatát vizsgálja, különös tekintettel a német, olasz, lengyel, magyar és cseh doktrínákra, de kitér a kisebb államok sajátos lojalitási vagy hallgatólagos fenntartási modelljeire is. Az elemzés arra a kérdésre keresi a választ, vajon a nemzeti alkotmánybíróságok által alkalmazott szuverenitás- és identitásvédelmi kontroll pusztán védőkorlát-e, vagy inkább a modern nemzetközi jog átalakulásának tünete, amelynek horizontján a nemzeti alkotmányok egyre inkább az európai alkotmányosság kontextusában nyernek értelmet. A tanulmány elsődlegesen esetjogi elemzésre épül: az elmúlt ötven év gyakorlatát vizsgálja, különös tekintettel a német, olasz, lengyel, magyar és cseh doktrínákra, de kitér a kisebb államok lojalitási vagy hallgatólagos fenntartási modelljeire is. Portugália és Málta külön elemzésétől a tanulmány eltekint, mivel ezekben az államokban a bíróságok gyakorlatilag teljes lojalitást tanúsítottak az uniós jog iránt, és sem identitásvédelmi, sem *ultra vires* doktrína nem alakult ki; ennek bemutatása a részletes esetjogi vizsgálatot nem árnyalta volna, csupán megerősítette volna a kontrasztot a konfliktusosabb tagállami mintákkal.

A kutatás fő tézise, hogy az alkotmányos identitás és az uniós jog primátusa közötti feszültség nem feloldható végérvényesen, így annak dialektikája a modern európai jog egyik alapvető „örökkévalósági klauzulája”. A nemzeti bíróságok ítéletei ezért nem csupán ellenállás jelei, hanem egy olyan európai alkotmányfejlődés stációi, amelyben a hatalom forrása, a szuverenitás jelentése és a jog univerzalizálásának igénye újraértelmezés alatt áll.

Bevezetés

Az európai integráció jogi gondolkodásmódjában már az 1960-as évektől munkál az a gondolat, hogy az uniós norma érvényesülése nem tűr ellenmondást a tagállami szinten. A doktrína ebből a szemszögből nem pusztán elsőbbséget hirdet, hanem a jogrendek együttélésének kényszerét írja le. A Simmenthal-vonal a kelsen-i alkotmánybíráskodás hagyományos európai modelljét is átformálta, észrevétlenül elmozdítva a fókuszot arról, hogy ki az utolsó szó birtokosa, arra, hogy miképpen rendeződnek egymásba a vizsgálat tárgya és mércéje a több szintű térben. A primátus ennél fogva nem pusztán hierarchikus viszonyt fejez ki, hanem olyan működési kritérium, amely egyben preemptív feltételként is szolgál. A szakirodalom e fordulatot az alkotmánybíráskodás koordinátáinak lassú, de lényegi újrendeződéseként írja le.

Az elmúlt évtizedek mégis arról adnak tanúbizonyságot, hogy a tagállami fórumok nem engedték el a gyeplőt. A szuverenitás reziduuma két kapun őrzik. Az egyik az *ultra vires* kontroll, amely a ráruházott hatáskörök kereteinek meghaladásakor lép működésbe. A másik az alkotmányos identitás védelme (*identity clause*), amely nemzeti önazonossági elemekre vigyáz, és amelyet az Unió szintjén az Európai Unióról szóló szerződésbe emelt identitás-klauszula is visszhangoz. Az EUSZ 4. cikk szerinti identitás tisztelete az uniós lojalitás határát jelöli. A képlet azonban a kétezertizedes években lényegesen kifinomult. A Charta kötelezővé válása és a [Melloni–Åkerberg Fransson](#) ügy új térképet rajzolt a jogvédelem terére. Teljes harmonizáció esetén a Charta az egyedüli mérce és a magasabb nemzeti standard sem tolhatja félre az uniós egység és hatékonyság követelményét. Részben harmonizált szituációban a nemzeti alapjogvédelem „emelhető”, de nem „süllyeszthető”, és nem ronthatja az uniós jog érvényesülését. A bírósági párbeszéd ezután a mérce kiválasztásáról szólt, nem csak az alkalmazásáról. A nemzeti alkotmánybíróságok erre két stratégiával feleltek. Az egyik a közvetlen európai mérce-alkalmazás a teljesen harmonizált ügyekben, amelyet a német bíróság a felejtés jogáról szóló [2019-es döntésekkel](#) emelt doktrínává. A másik a hibridizáció útja, amikor a nemzeti paraméter értelmezését a Charta szintjéhez igazítják anélkül, hogy formálisan feladnák az alkotmány elsőbbségét. A látszólagos szuverenitás-megőrzés ára a mérce folyamatos kalibrálása.

A doktrínák mindennapi működésében három kérdés emeli ki a törésvonalakat. A nemzeti kontroll három tengely mentén ragadható meg.

Ad 1. a kiváltó ok: a hatáskör-túllépés gyanúja, az alapjogi minimum sérelme vagy az örökkévalósági klauszulával védett tartomány érintettsége.

Ad 2. az intenzitás: óvatos mérlegelés a dialógus jegyében, vagy kategorikus ütközés, amely nyíltan szembefordítja a két normarendet.

Ad 3. a konvergencia: a kompromisszumkeresés ritkán látványos, de a mércék közötti finomhangolásban tetten érhető. E hármas logika mentén érthető a dán Ajos-ügy és a német PSPP-ítélet keményebb kontúrja, valamint a spanyol és portugál jogvédelem vitái az adatrögzítés vagy a távollétben hozott ítéletek körül. A konfliktus látványos, de a mögötte meghúzódó korrekciós mechanizmus rendszeralkotó.

A kép ugyanakkor nem a merev szembenállás felé mozdult. Ausztria már 2012-ben a Charta jogait a saját alkotmányos vizsgálati paraméterébe emelte, világossá téve, hogy a részletes uniós katalógus ereje nem azonos a korábbi általános elvekben levezetett jogokéval. Spanyolország és Portugália a hibrid értelmezés útját járja, bár a belső megosztottság jól jelzi az ideológiai sűrűlődni a primátus követelménye és a nemzeti mérce önképe között. A nemzeti alkotmánybíráskodás európaizálódása nem pusztán semleges átpozicionálás, hanem egyúttal a kompetenciák és mércék újraelosztása, amelynek nyertesei és vesztesei is vannak – így a nemzeti fórumok mozgástere valójában szűkül, miközben a Bíróság autoritása nő.

Németország: *Solange, ultra vires* és identitás-kontroll

A német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht, BVerfG*) gyakorlata az európai jogrend egyik iránytűje lett, mert nem csupán ítéletek sorát adta a közösségi és nemzeti jog közötti feszültség kezelésére, hanem olyan mintát is, amelyet más tagállamok bíróságai is követte. A BVerfG elvi szinten elfogadja az uniós jog elsőbbségét, de három korlátot emelt köréje – ahogyan Wotan is tűzgyűrűt vont Brünhilde köré. A láng egyszerre jelent védelmet és határt azaz, nem semmisíti meg a közeledőt, de próbatétel elé állítja. Hasonlóképp a német alkotmánybírák sem tagadják meg a primátust, hanem feltételekhez kötik annak érvényesülését. A három korlát – alapjogok minimuma, hatáskör-átruházás tiszteletben tartása és az alkotmányos identitás érinthetlensége – olyan, mint a tűzgyűrű: át lehet rajta jutni, de csak akkor, ha az uniós norma képes megfelelni e kritériumoknak. Így a primátus nem abszolút hierarchia, hanem feltételes működési elv, amelynek tényleges hatályát mindig a nemzeti bírói fórum, végső soron a *Bundesverfassungsgericht* vizsgálata biztosítja. A *Solange*-fenntartás alapján a német alkotmánybírák addig vizsgálják az uniós aktusokat saját alapjogaik mércéjén, amíg az uniós alapjogvédelem „*nem ér fel*” a német standarddal. Az alkotmányos identitás védelme azt jelenti, hogy bizonyos alapok – az emberi méltóság, a demokratikus jogállamiság, a szövetségi rend – „örökkévalónak tekinthetők”, így ezekben a tartományokban nincs engedmény még az integráció oltárán sem. Az *ultra vires* kontroll pedig annak az igénye, hogy a közösségi szervek ne léphessék át a rájuk ruházott hatáskörök keretét.

A [Solange I](#) döntés 1974-ben még a bizalmatlanság hangján szólalt meg, mondván, hogy „amíg” (*solange*) az Európai Közösség nem biztosít érdemi alapjogvédelmet, a BVerfG maga tartja kezében a végső kontrollt. *„Solange der Integrationsprozeß der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, daß das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Katalog von Grundrechten enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 177 EWGV geforderten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes die Vorlage eines Gerichts der Bundesrepublik Deutschland an das Bundesverfassungsgericht im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom Europäischen Gerichtshof gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.”* (BVerfGE 37, 271 [1974]). A [Solange II](#) ítélet 1986-ban már a bizalom gesztusa volt, hiszen miután a luxemburgi bíróság fokozatosan az íratlan jogelvekből és az Emberi Jogok Európai Egyezményéből (EJEE) építkezve kifejlesztette saját alapjogvédelmi gyakorlatát, Alkotmánybíróság visszalépett, s úgy határozott, hogy amíg ez a védelem fennáll, nem él a nemzeti kontroll eszközével ... *solange die Europäischen Gemeinschaften ... einen wirksamen Schutz der Grundrechte ... generell gewährleisten, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nicht mehr ausüben*” (BVerfGE 73, 339 [1986]). A két döntés közötti ív a bizalmatlanságból a kooperáció felé mutatott, és megteremtette azt a dialógust, amely később is meghatározta a német és uniós bíraskodás viszonyát. A bírósági párbeszéd nem csak egy udvariassági kellék, hanem a kettős működési elvvel rendelkezik. A német fórum a közösségi mércét nem pusztán önmérséklet okán, hanem azért fogadja el, mert a bizalom az alapjogvédelemben már intézményesített duális éllel, és csak akkor inog meg, ha a minimum szintje látványosan „süllyed”.

A német gyakorlat második pillére az *ultra vires* kontroll, amely szorosan összefügg a *Kompetenz-Kompetenz* kérdésével. A BVerfG a [Maastricht-ítéletben](#) (1993) fogalmazta meg: *„Die Aufgaben der Europäischen Union und die zu ihrer Wahrnehmung eingeräumten Befugnisse werden dadurch in einer hinreichend voraussehbaren Weise normiert, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eingehalten, keine Kompetenz- Kompetenz für die Europäische Union begründet und die Inanspruchnahme weiterer Aufgaben und Befugnisse durch Europäische Union und Europäische Gemeinschaften von Vertragsergänzungen und Vertragsänderungen abhängig gemacht, mithin der zustimmenden Entscheidung der nationalen Parlamente vorbehalten wird”* (BVerfGE 89, 155 [1993]). Ez azt jelenti, hogy az Unió önállóan nem dönthet saját hatásköre bővítéséről, mert a hatáskör(-hatáskör) kérdése a tagállamok szuverenitásának magva marad. A *Kompetenz-Kompetenz* megtagadása a szuverenitás irredukálható magja abban áll, hogy ki mondja ki a végső szót a hatáskörök kijelöléséről. Ha ezt az EU birtokolná, a tagállami alkotmányok elveszíténék lényegi funkciójukat, és a demokratikus önrendelkezés illúzióvá válna. Az Alkotmánybíróság ezért minden hatáskör-átruházást csak addig tekint legitimnek, amíg az megfelel a *Bundestag* és a *Bundesrat* felhatalmazásának kereteinek. A felhatalmazás ívét a német [GG 23. cikke](#) rajzolja meg. Az integráció vállalás, de nem önfeladás. A népszuverenitás a

felhatalmazás határaiban őrzi meg önmagát, és e határvonalat az Alkotmánybíróság i bíróság a közjogi felelősség magjának tekinti.

A BVerfG világossá tette, hogy az *ultra vires* kontroll és az identitásvédelem nem a mindennapi bírói eszköztár részei, hanem *ultima ratio* jellegű garanciák. Ezekhez a bíróság csak akkor nyúlhat, ha három szigorú feltétel együtt teljesül.

- Először, a jogsértésnek nyilvánvalónak kell lennie (*offenkundig*).
- Másodszor, a sérelemnek a hatásköri rend egészére kiható, szerkezetileg jelentős eltolódást kell eredményeznie a tagállamok rovására (*strukturell bedeutsam*).
- Harmadszor, az adott uniós intézkedésnek a hatáskör-átruházás világos kereteit kell megsértenie, vagyis a tagállami felhatalmazásból kiolvasható kompetenciahatárokon túl kell mennie (*Kompetenzüberschreitung*).

Ennek megfelelően a Honeywell-határozatban a bíróság világossá tette, hogy az *ultra vires* kontroll nem válhat rutineljárássá, így csak a súlyosan kvalifikált hatásköri visszaélés eseteiben nyílhat tér számára.¹ A testület egyúttal azt is kimondta, hogy ilyen helyzetben előbb a luxemburgi bíróságot kell megszólítani előzetes döntéshozatal útján, biztosítva, hogy ő maga adhassa meg a szerződések értelmezését és dönthessen a vitatott aktus érvényességéről.² Ez a logika a szuverenitás dogmatikájának mélyére vezet. A német alkotmánybírák szemében az *ultra vires* kontroll csak akkor igazolható, ha nem pusztán formai hibáról van szó, hanem a demokratikus legitimáció lényegi magva sérül. A Honeywell-határozat kifejezetten utal arra, hogy a kompetenciahatárok átlépése „*Demokratische Legitimation*” – vagyis aláássa a német törvényhozás által biztosított felhatalmazás súlyát, és ezáltal a népszuverenitás gyakorlati értelmét. Ez akkor következik be, ha az uniós szervek olyan hatásköröket gyakorolnak, amelyekre a tagállamok soha nem adtak felhatalmazást, és így az állami önrendelkezés azon tartománya kerül veszélybe, amelyet a GG örökkévalósági klauzulája érinthetetlennek tekint. A Honeywell-kritériumok ezért egyszerre szűkítik és megerősítik a német kontrollt: szűkítik, mert csak a kirívó esetekben engednek beavatkozást, és megerősítik, mert ilyenkor a német alkotmánybíráskodás kötelező erővel vonhatja meg a határt.

A következő lépés a 2020. május 5-én meghozott PSPP-ítélet volt, amely mérföldkőnek számít az uniós és tagállami jog viszonyában. Az ügy hátterében az Európai Központi Bank 2015-ben indított kötvényvásárlási programja (*Public Sector Asset Purchase Programme, PSPP*) állt, amelynek keretében a nemzeti központi bankok – köztük a *Bundesbank* – jelentős mennyiségben

¹ „Eine Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht kommt nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß der europäischen Organe hinreichend qualifiziert ist. Das setzt voraus, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt.” (BVerfGE 126, 286, at 303).

² Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts ist dem Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Handlungen zu geben ...” (BVerfGE 126, 286, at 304).

vásároltak államkötvényeket a másodlagos piacon. Az indítványozók szerint ezzel az EKB a monetáris politika eszközeinek álcája alatt valójában gazdaságpolitikai döntéseket hozott, átlépve az EUMSZ 123. cikkében foglalt tilalmat. A panasz középpontjában nemcsak a monetáris finanszírozás tilalma állt, hanem a GG 20. cikk (2) bekezdésében rögzített népszuverenitás sérelme is, hiszen az EKB demokratikus kontroll nélkül olyan politikát folytathatott, amely ténylegesen tagállami költségvetési hatásköröket érintett, ezzel a német alkotmányos identitást is veszélyeztetve.

A BVerfG a *Honeywell*-doktrína alapján először az EUB-hoz fordult, amely a *Weiss*-ügyben (C-493/17) 2018-ban jogszerűnek találta a programot. A német bírák azonban úgy vélték, hogy a luxemburgi ítélet az arányosság elvét (*Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit*) „*methodisch nicht nachvollziehbar*” módon mellőzte, különösen a gazdaságpolitikai hatások mérlegelését. Dogmatikailag ez a demokratikus legitimáció sérelmét jelentette, mivel a *Bundestag* és a *Bundesrat* által adott felhatalmazás kiüresedett.

Az ítélet rendelkező része nem a PSPP teljes semmisségét mondta ki, hanem a szövetségi szerveket kötelezte arra, hogy az *Integrationsverantwortung* (GG 23. cikk) alapján kényszerítsék ki az EKB részéről egy tényleges, tartalmi arányossági vizsgálat bemutatását. A BVerfG hangsúlyozta: az integrációhoz való hűség nem jelenthet vak engedelmességet, a demokratikus szuverenitás minimuma pedig megköveteli a tagállami hatáskörök világos korlátainak érvényesülését.

A német bírák ennek alapján első ízben nyilvánítottak *ultra vires* lépésnek egy EUB-ítéletet, kimondva, hogy annak érvelése „*nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich*” volt, vagyis nélkülözötte a szükséges követhetőséget és így a minimális demokratikus legitimációt. Ez nyílt kihívást intézett az uniós jog elsőbbsége ellen. Bár a politikai szint később elsimította a konfliktust, az eset mérföldkő maradt, megmutatva, hogy a BVerfG végső soron kész megtagadni egy uniós aktus kötelező erejét, ha úgy látja, hogy az intézmények túlléptek hatáskörükön. Az EUB ugyanakkor változatlanul hangsúlyozza: uniós aktus érvénytelenségének megállapítása kizárólag az ő hatáskörébe tartozik. (Foto-Frost, C-314/85).

Az elméleti fenntartások mégiscsak sokáig lehetőségek maradtak, az Alkotmánybíróság nem kereste a frontális ütközést. Az európai elfogatóparancs kapcsán 2005-ben inkább a német törvényhozás mulasztásait szankcionálta, miközben jelezte, hogy a személyes szabadság védelme nem válhat másodlagossá. Az EUB később maga is elfogadta, hogy a tagállamok garanciákat kérhetnek a tisztességes eljárás biztosítására. Így a párbeszéd működött, a bíróságok egymás álláspontját korrigálták.

A másik fordulatot a 2019-es „*Recht auf Vergessen I és II*” ítéletek hozták. Ezekben a BVerfG új logikát teremtett, ha egy terület nem teljesen harmonizált, akkor a német Alaptörvény rendelkezéseit alkalmazza (*Recht auf Vergessen I, 1 BvR 16/13*), ám ha a szabályozás teljesen az

uniós jog hatálya alá tartozik, akkor közvetlenül az Alapjogi Chartát használja mérceként: *Bei der Anwendung unionsrechtlich vollständig vereinheitlichter Regelungen sind nach dem Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts in aller Regel nicht die Grundrechte des Grundgesetzes, sondern allein die Unionsgrundrechte maßgeblich*” (BVerfG, 1 BvR 276/17, 6 November 2019.). Így történt a digitális adatkezelés területén, ahol a GDPR miatt a bíróság már nem a GG, hanem a Chartára hivatkozott. A német bírák tehát saját kezükben hagyták a kontrollt, de a mérce megválasztásával elismerték az uniós jog teljes szuverenitását bizonyos szférákban. Ez a lépés a Solange-paradigma finom átértelmezését jelentette, mert nem csupán feltételekhez kötött bizalomról volt szó, hanem a mérce dinamikus váltásáról is, amely egyszerre fejezi ki az együttműködést és a nemzeti szuverenitás reziduális igényét. A bíróság mindezt a GG. 23 szakaszában rögzített *Integrationsverantwortung* keretébe illesztette, jelezve, hogy a „Charta-mérce” érvényesítése a német alkotmánybíráskodás saját felelőssége. E stabilitás és együttműködés azonban 2020-ban megingott.

A német modell így sajátos kettősséget testesít meg. Egyrészt a kooperáció logikáját, ahol az uniós alapjogvédelem és a Charta alkalmazása egyre inkább a közös mércét jelenti. Másrészt a visszavonulás lehetőségét, ahol az identitás és a hatáskörök védelme ultima ratio eszközként mindig a nemzeti bíróság kezében marad. Ez a kettősség adja a német gyakorlat példáját: egyszerre támasza és kihívója az uniós jogrendszer egészének.

Olaszország – a controlimiti doktrína és a Taricco-saga³

A Frontini-ügyben (*Corte Cost., sent. n. 183/1973*) az olasz testület megfogalmazta a híressé vált *controlimiti* doktrínát,⁴ amely kimondta, hogy az uniós jog elsőbbsége nem lehet abszolút, hanem véget ér ott, ahol sértené „az Alkotmány alapelveit vagy az ember elidegeníthetetlen jogait”. A bíróság úgy fogalmazott, hogy a közösségi normák elfogadása „nem jelentheti a alkotmány alapvető garanciáinak feladását” (*supremi dell'ordinamento costituzionale italiano, quali la democraticità dello Stato e il rispetto dei principi dello Stato di diritto.*). A döntés az olasz Alkotmány 11. cikkére épített, amely szerint „*l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*”. Vagyis Olaszország csak a béke és igazságosság érdekében, egyenlő

³ Piccirilli G. The ‘Taricco Saga’: the Italian Constitutional Court continues its European journey: Italian Constitutional Court, Order of 23 November 2016 no. 24/2017; Judgment of 10 April 2018 no. 115/2018 ECJ 8 September 2015, Case C-105/14, Ivo Taricco and Others; 5 December 2017, Case C-42/17, M.A.S. and M.B. *European Constitutional Law Review*. 2018;14(4):814-833. doi:10.1017/S1574019618000433

⁴ Megjegyzés: A „controlimiti” nem általános fenntartás, hanem olyan végső határ, amely a *principi fondamentali* és a *diritti inviolabili* megsértése esetén aktiválódhat. Vagyis az alkotmány magja az, amelyen túl a primátus többé nem érvényesülhet.

elbánás mellett korlátozza szuverenitását, de nem adja fel alkotmányának legfőbb elveit. A *Corte Costituzionale* ezért a kezdetektől úgy értelmezte, hogy bár elfogadja az uniós jog elsőbbségét, annak van egy külső határa, azaz az alkotmány alapelvei és az elidegeníthetetlen jogok „ellenhatárt” (*controlimiti*) képeznek. A bíróság kifejezetten fenntartotta magának a jogot, hogy vizsgálja a közösségi normák összhangját ezekkel az alapelvekkel, és ha azok sérülnének, megtagadja alkalmazásukat. Ez a gondolatvilág rokon a német *Identitätsvorbehalt* elvével, noha Olaszország alkotmányában nincs explicit örökkévalósági klauzula.

Fontos azonban, hogy a doktrína hosszú ideig inkább elméleti fenyegetés maradt, így a Corte sosem élt ténylegesen a *controlimiti* alkalmazásával. A bíróság a gyakorlatban inkább konstruktív párbeszédet folytatott az EUB-val, és Európa közös alkotmányos hagyományait hangsúlyozta az olasz specifikus identitás helyett. Ahogyan Henry G. Schermers megjegyezte, a *controlimiti* fenntartása inkább egy általános utalás egy magasabb rendű jogi normarendszerre (*ius cogens*), amely nemzetközi szinten – különösen az ENSZ befolyása alatt – alakult ki, és amely biztosítja, hogy még a Római Szerződés sem alkalmazható olyan módon, amely alapvető emberi jogokat sértene.⁵

A gyakorlat azonban hosszú ideig a kooperáció irányába mutatott. A *Granital-ítéletben* (*sent. n. 170/1984*) a *Corte Costituzionale* elismerte, hogy a rendes bíróságok közvetlenül alkalmazhatják az uniós jogot, anélkül hogy minden esetben alkotmányossági kontrollt kellene kezdeményezniük. Ez a döntés – melynek lényege, hogy az EU-jog *immediata applicabilità* jelleggel hatályosulhat – a mindennapi joggyakorlatban elaltatta a *controlimiti* doktrínát. A testület később maga is leszögezte, hogy e doktrínát ténylegesen sosem kellett alkalmaznia, hiszen az 1989-es 232. számú határozatában (*Fragad*),⁶ majd a 2007-es 284. számú határozatban⁷ kifejezetten kimondta, hogy a *controlimiti* doktrína eddig csupán elvi fenntartás maradt, konkrét ügyben alkalmazására nem volt szükség – azaz nem került tisztázásra, hogy mit is értünk az alkotmányos rendszer alapelvei alatt (*principi supremi*).

A fordulat a Taricco-sagával érkezett. Az EUB Taricco I. (*C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555*) ítélete szerint az olasz Btk. elévülési szabályai – amelyek miatt kiterjedt ÁFA-csalási ügyek maradtak büntetlenül – akadályozták az EU pénzügyi érdekeinek védelmét, ezért a nemzeti bíróságoknak mellőzniük kellett volna annak az alkalmazásukat. Az ítélet kifejtette, hogy „a tagállami bíróság köteles félretenni minden olyan belső rendelkezést, amely akadályozza az EUMSZ 325. cikkének teljes érvényesülését” (*Taricco I, [49–53]*). A visszaható hatály tilalma kapcsán az EUB úgy érvelt, hogy az elévülés „eljárásjogi természetű”, ezért nem sérti az Alapjogi Charta 49. cikkét.

⁵ Henry G. Schermers: The Scales in Balance: National Constitutional Court v. Court of Justice. Common Market Law Review Volume 27, Issue 1 (1990) pp. 97 – 105

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 232/1989. non si è mai resa necessaria una concreta applicazione della teoria dei controlimiti

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 284/2007 la dottrina dei controlimiti resta, dunque, sul piano teorico, non essendo mai stata necessaria la sua attuazione concreta

A Corte Costituzionale azonban 2017-ben ([ordinanza n. 24/2017](#)) jelezte aggályait és kifejtette, hogy a büntetőjogi legalitás elve a jogrend legfőbb alapelvei közé tartozik, amely az egyén elidegeníthetetlen jogait védi, mégpedig abban a részében, hogy a büntető normáknak meghatározottnak kell lenniük, és semmilyen esetben nem lehetnek visszaható hatályúak. Ez az elv az Alkotmány 25. cikkének (2) bekezdésében nyert megfogalmazást: „senki sem büntethető olyan törvény alapján, amely a cselekmény elkövetése előtt lépett hatályba.” – röviden a *nullum* elvek sérthetlenségét.⁸ A testület ezért előzetes döntéshozatalt kezdeményezett, jelezve, hogy a Taricco-elv alkalmazása nem írhatja felül ezt az alkotmányos garanciát. Ezt követően az [EUB Taricco II. \(C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936\)](#) ítélete engedett és kimondta, hogy ha a Taricco-elv alkalmazása a jogbiztonság sérelméhez vezetne, a nemzeti bíróság mellőzheti azt. Ezzel a luxemburgi fórum – szokatlan módon – teret adott az olasz alkotmányos identitásra hivatkozó érvelésnek. Az Alkotmánybíróság 2018-ban (sent. n. 115/2018) már úgy dönthetett, hogy a Taricco-doktrína *inapplicabile* Olaszországban, mivel sérti a törvényesség elvét (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), anélkül hogy ezzel nyílt szakításra kényszerült volna. A Taricco-saga így a „dialogus modellje” lett, ugyanakkor a római fórum jelezte, hogy végső esetben kész lenne a *controlimiti* alkalmazására, de előbb párbeszédet folytatott. Az EUB pedig végül maga is belátta, hogy az uniós kötelezettségek érvényesítése nem történhet a jogbiztonság feláldozásával. Az olasz alkotmánybíráskodás ezzel újraértelmezte a *controlimiti* doktrínát mert így nem egyszerű fenyegetés, hanem a párbeszédben alkalmazott *ultima ratio*, amely az alkotmányos identitás határvonalait őrzi.

Franciaország – alkotmányos identitás és nemzeti szuverenitás korlátai

Franciaországban a bírói fórumok közti kettősség sajátos pályára állította az uniós jog elsőbbségének elvét. A Conseil constitutionnel a Maastricht-szerződés vizsgálatakor (1992) már kinyilvánította, hogy Franciaország kötelezettséget vállalt az integrációra, s a *pacta sunt servanda* elvéből következik, hogy az uniós kötelezettség végrehajtása önmagában nem lehet alkotmányellenes. Az Alkotmány 88-1. cikke ennek a vállalásnak adott szöveges formát, kifejezve, hogy Franciaország szabad akaratából gyakorol közösen hatásköröket az Európai Unióban.

Ezzel szemben a *Conseil d'État* hosszú ideig ahhoz a felfogáshoz ragaszkodott, hogy nem feladata a közösségi jog és a belső törvény közötti konfliktus feloldása. A hatalmi ágak elválasztására és az 1790-es törvényre hivatkozva tagadta, hogy joga volna a törvény mellőzésére, még akkor is, ha az uniós normával ellentétben állt. Ez az álláspont rendre megismétlődött, hiába jelezte a [Simmenthal](#) és a [Vabre](#)-döntés, hogy a közösségi jog primátusa minden tagállami bírót

⁸ Non vi è inoltre dubbio che il principio di legalità in materia penale esprima un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo

kötelez. Csak a *Nicolo-ítéletben (1989)* következett fordulat, így a francia közigazgatási bírászkodás elismerte, hogy a nemzetközi szerződés – így a Római Szerződés – elsőbbséget élvez a később hozott törvényekkel szemben. Ez a gesztus nem pusztán az uniós elv elfogadását jelentette, hanem azt is, hogy a francia polgárok immár a közigazgatási fórumokon is közvetlenül hivatkozhattak a közösségi jogra. A *Boisdet-ügy (1990)* tovább szélesítette e fordulatot a rendeletekre, majd a Rothmans és a *Philip Morris ítéletek (1992)* az irányelvekre is kiterjesztették a primátust. A Conseil d'État tehát harmincegy évnyi ellenállás után illeszkedett be az uniós rendbe, de mindezt a francia alkotmány szövegére hivatkozva tette, nem pedig a luxemburgi ítélezés feltétlen követéseként.

A 2000-es évektől a Conseil constitutionnel e deklarációból jogi következményeket is levezetett, így kimondta, hogy az uniós irányelv átültetésére szolgáló törvényt nem vizsgálja alkotmányossági mércén, hiszen a 88-1. cikkből az EU-jog primátusa következik. Mindazonáltal a francia fórum nem mondott le teljesen a végső szó jogáról, a *Droits d'auteurs-döntésben (2006)* megfogalmazta, hogy az uniós kötelezettségek végrehajtása sem sértheti a „Franciaország alkotmányos identitását képező inherens elveket és szabályokat, hacsak az alkotmányozó hatalom másként nem rendelkezik”. Ezzel az Alkotmánytanács bevezette az identitás-fenntartást, amely azonban a német megközelítéstől eltérően nem örökkévalósági záradékból következik, hanem abból, hogy csak az alkotmányozó hatalom képes alakítani az identitást. Így iktatták az alkotmányba az európai elfogatóparancsot (88-2. cikk) és az uniós polgárok helyhatósági választójogát (88-3. cikk), elhárítva az összeütközést az integráció és a nemzeti önazonosság között.

Az identitás fogalma ritkán jelenik meg explicit formában, de annál konzekvensbben körvonalazódik azokban az elvekben, amelyeket a francia alkotmány inherensnek tart. Ilyen a *liberté, égalité, fraternité* triásza, a laicitás, a területi sérthetlenség, a szolidaritás, a francia nyelv védelme és a Köztársaság szociális állami jellege. Ezen elvek sajátosan a francia alkotmány részei, az uniós jogban nem lelhetők fel funkcionális ekvivalenseik, így ezek képezik az „alkotmányos identitás” magját. Az Alkotmánytanács a *Lisszabon-határozatban (2007)* ugyan nem használta kifejezetten az „alkotmányos identitás” fogalmat, de illeszkedett a fenti gyakorlathoz, amely az identitás inherens tartalmát védi.

A Conseil d'État eközben a maga útját járta, így az *Arcelor-ügyben (2007)* dolgozta ki a „közvetett kontroll” doktrínáját. Ha egy uniós irányelvet átültető jogszabályt támadtak alkotmányossági alapon, a bíróság először megvizsgálta, hogy az érintett alkotmányos elvnek van-e megfelelője az uniós jogban. Ha igen, az ügyet uniós síkra tolta, ha nem, akkor maga vizsgálta a nemzeti szabályt. Ez a mérce finomhangolás, amely egyszerre biztosítja a párbeszédet és őrzi a szuverenitás minimumát. Nem véletlen, hogy a Conseil d'État a *La Quadrature du Net ítélet (2020)* után sem követte automatikusan a luxemburgi fórumot, hanem (francia) (köz)nemzetbiztonságra hivatkozva kivételt adott. E döntésben a francia bírák jelezték, hogy a *République (valeurs de la République)* bizonyos értékei számára nincs uniós ekvivalens szinten, ezért e tartományokban fenntartják maguknak az *ultima ratio* kontroll jogát. A francia modell tehát kettős, mert egyrészt

elfogadja és intézményesíti az uniós jog elsőbbségét, másrészt fenntartja a köztársasági identitás rugalmasságát. Az identitás itt nem örök és megváltoztathatatlan, hanem az alkotmányozó hatalom által alakítható keret, amelyet az integráció kihívásaihoz szabnak. A francia jogi gondolkodás ezzel a szuverenitást nem statikus irredukálható, hanem folyamatos alkotmányozási aktusként értelmezi.

Spanyolország – alapjogi minimum és az állam alaptó „magja”

Spanyolország az integráció kezdeteitől fogva pozitív alkotmányos keretben ragadta meg az uniós tagságot. *Az Alkotmány 93. cikke* kifejezetten felhatalmazza a hatáskörök nemzetközi szervezetekre való átruházását, ami világos alkotmányos alapot teremtett az EU-csatlakozáshoz. Ezt egészíti ki a 10. cikk (2) bekezdése, amely előírja, hogy az alapjogokat a nemzetközi egyezmények – így mindenekelőtt az EJEE – fényében kell értelmezni. Ez a kettős formula jól mutatja a spanyol alkotmányos gondolkodás logikáját: a szuverenitás átadása csak kifejezett alkotmányos felhatalmazással lehetséges, de a jogértelmezés horizontja eleve nemzetközi. A Tribunal Constitucional (TC) már a Maastricht-szerződés vizsgálatakor (1992) jelezte, hogy ahol szuverenitás-érzékeny kérdések vetődnek fel – például a honos állampolgár kiadatása –, ott nem kerülhető meg az alkotmánymódosítás. Spanyolország ezt végre is hajtotta, tehát az alkotmány *ex ante* igazodott a szerződéshez. Így a spanyol modell sajátossága, hogy nem engedi a feszültségek felhalmozódását, hanem inkább előzetesen, alkotmányozással teremt összhangot az uniós kötelezettségekkel.

A mindennapi gyakorlatban ez sokáig harmonikus együttéléshez vezetett. A spanyol bíróságok közvetlenül alkalmazták az EU-jogot, a tagállami joggal (*contra legem*) szemben is, és a TC nem kereste a nyílt konfliktust a luxemburgi fórummal. A *Melloni-ügy (C-399/11, 2013)* azonban megmutatta a határvonalakat. A tényállás egyszerű volt, egy olasz bíróság Mellonit annak a távollétében (bár az általa megbízott jogiképviselő jelenlétébe) elítélte, és európai elfogatóparancsot bocsátott ki. A *spanyol alkotmányjogi doktrína* addig úgy szólt, hogy a távollétben hozott (*in absentia*) ítélet végrehajtása csak akkor lehetséges, ha az érintettnek biztosítják a perújítást. A vonatkozó uniós kerethatározat (2002/584/IB, 4a. cikk) viszont kizárta ezt a feltételt, ha a vádlott tudatosan mondott le a részvételtől és jogi képviselettel élt. A TC előzetes döntést kért, hogy tarthatja-e fenn a spanyol alkotmányban kimunkált „magasabb” alapjogi védelmet, vagy köteles igazodni az uniós minimumhoz.

Yves Bot *főtanácsnoki indítvány* egyértelmű választ adott a 4a. cikk (1) bekezdése kérdésben így a tagállamok közötti konszenzust fejezi ki, amely meghatározza, mikor kell átadni a

távollétében elítélt személyt anélkül, hogy sérülne a tisztességes eljárás, és ez a konszenzus „nem hagy teret” eltérő nemzeti standardoknak. Indítványában hangsúlyozta, hogy a rendelkezés logikája és célja az, hogy kimerítő jelleggel sorolja fel azokat az eseteket, amikor a távol lévő vádlott jogait tiszteletben tartottnak kell tekinteni. Ha a vádlottat idézték vagy tudatosan jogi képviseltette magát, úgy kell tekinteni, mintha lemondott volna a jelenlét jogáról – ilyen esetben az újratárgyalás feltételéhez kötött átadás kizárt. Bot szerint a spanyol alkotmánybíróság által javasolt értelmezés, amely fenntartaná a felülvizsgálat kötelező garanciáját, „ellentétes lenne az uniós jogalkotó világosan kifejtett szándékával”, mert új megtagadási okot teremtené, amelyet a jogalkotó kifejezetten el akart kerülni. A főtanácsnok az EJEB gyakorlatára (pl. *Sejdovic v. Olaszország* 2004) is utalt, kiemelve, hogy nem a távolléti ítélet ténye, hanem a jogorvoslat lehetetlensége minősül „az igazságszolgáltatás megtagadásának”. E logika alapján a 4a. cikk (1) bekezdése összhangban van az EJE 6. cikkével és a Charta 47 és 48. cikkével, sőt azok kodifikációját valósítja meg. Ez a döntés sokakban felháborodást keltett, mert úgy tűnt, hogy a nemzeti alkotmány magját képező alapjogok is háttérbe szorulhatnak, ha az uniós „jog egysége” úgy kívánja. Tehát a TC azonban a nyílt konfliktust kerülte. Már a maastrichti felülvizsgálatkor jelezte, hogy a hatáskör-átruházásnak vannak külső határai – a jogállamiság, a „szociális és demokratikus jogállam” alapelvei és az alapvető jogok magva –, és a nagyon valószínűtlen ütközés esetén foglalkozna az esettel. A Bíróság azt is rögzítette, hogy a Charta 53. cikke nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok tetszőlegesen egy „magasabb” nemzeti alapjogi standarddal félretehessék az uniós jogot, mert ez sértené az uniós jog elsőbbségét, egységét és hatékonyságát (az *Internationale Handelsgesellschaft*-vonal megerősítése). Ugyanakkor fenntartotta, hogy ahol az uniós aktus nem meríti ki teljesen a mozgásteret, a nemzeti hatóságok és bíróságok továbbra is alkalmazhatnak magasabb védelmi szintet, feltéve, hogy ezzel nem veszélyeztetik a Chartában biztosított – és a Bíróság által értelmezett – minimumot, sem az uniós jog primátusát, egységét és hatékonyságát. E doktrinális keretben hozta meg a TC a 2014-es határozatát és újraértelmezte saját korábbi mércéjét, és kimondta, hogy a spanyol Alkotmány 24. cikkének garanciái nem sérülnek, mert az uniós jog biztosította jogorvoslati rendszer elégséges. Más szóval: a TC lehorgasztotta a fejét, beállt a Melloni-elv mögé, de jelezte, hogy a „magasabb nemzeti standard” csak addig él, amíg nem ütközik a Charta-minimumba és az uniós jog szerkezeti követelményeibe.

Az ügynek két mélyebb tanulsága van. Elsőként, hogy a spanyol modell inkább a kompromisszumot választja, még ha ez az alapjogi szint mérséklésével jár is. Másodszor, pedig a TC intézményi reakcióval is tanult az esetből – immár maga is rendszeresen kezdeményez előzetes döntést, hogy az EUB-val folytatott párbeszédben oldja fel a lehetséges konfliktusokat. Ez a dialógus-technika a „spanyol út” kulcsa: a vitát nem a nyílt szembenállásban, hanem az értelmezés közös alakításában keresi. A Melloni esetkör mellett a spanyol identitásvédelmi diskurzus más ügyekből is tanulható.

Benelux és Ausztria: monista modell és rejtett fenntartások

A Benelux államok és Ausztria példája arról tanúskodik, hogy a primátus kontra szuverenitás dilemmáját egyes országok eleve alkotmányos úton kívánták eloszlatni. Hollandia már az 1953-as alkotmányban lefektette – ma a is a [94. cikk](#) –, hogy a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szervezetek döntései elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben. A holland alkotmány (Grondwet, Gw) egészét jellemzi a nemzetközi jog és a nemzetközi jogrend iránti nyitottság. Az 1953-as reform óta a nemzetközi kapcsolatok fejezetének élén áll az a rendelkezés, hogy „a kormány előmozdítja a nemzetközi jogrend fejlődését” (90. cikk Gw). A szerződések megkötése a kormány hatáskörébe tartozik, de parlamenti jóváhagyást igényel, kivéve, ha ezt törvény mellőzhetővé teszi. Ha a szerződés az alkotmánnyal ütközik, mindkét ház kétharmados többsége szükséges (91. cikk Gw). A 92. cikk kimondja, hogy törvény vagy nemzetközi szerződés alapján törvényhozói, végrehajtói és bírói hatáskörök ruházhatók át nemzetközi szervezetekre. A 93. cikk rögzíti, hogy a közvetlen hatállyal bíró (*self-executing*) szerződések és nemzetközi szervezeti döntések közzétételt követően mindenki számára kötelezőek, a 94. cikk pedig kimondja, hogy a velük ellentétes nemzeti jog – még az alkotmány is – alkalmazhatatlan. Ezzel a közvetlen hatályú nemzetközi jogi normák tulajdonképpen szupra-alkotmányos státuszt élveznek.

Ugyanakkor Hollandia alkotmánya soha nem módosult kifejezetten az európai integráció érdekében, sőt kifejezetten nem is említi az Európai Uniót. A releváns rendelkezések általánosan a nemzetközi jogra vonatkoznak, így az EU-hoz való viszonyt is ezek keretezik. A 90. cikkben foglalt kötelezettség a nemzetközi jogrend előmozdítására magában foglalja az európai jogrend támogatását is, és az EU-hoz való hatáskörátadás ugyanazon alkotmányos feltételek szerint történik, mint bármely más nemzetközi szervezethez. A holland alkotmány hallgatása tehát nem véletlen, hogy az 1953-as revíziót részben éppen az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról szóló Párizsi Szerződés motiválta, s a későbbi integráció kilátásaival együtt alakította a normaszöveget. Az EU-szerződések jóváhagyásához a parlament egyszerű többsége elegendő, de ha valamely rendelkezés közvetlenül ütközik egy alkotmányi szabállyal, a 91. cikk (3) bekezdése kétharmados többséget ír elő. Ez hasonlít a klasszikus alkotmánymódosítás követelményeihez, de kevésbé terhes, hiszen nem kell két egymást követő parlamenti ciklus és választás közötti megerősítés. A szerződés ratifikációja tehát önmagában nem jelent alkotmánymódosítást – mivel a szerződés a 94. cikk alapján eleve megelőzi az alkotmányt. Figyelemre méltó, hogy az ún. EDC-szerződés (Európai Védelmi Közösség) kivételével a kétharmados szabályt soha nem alkalmazták EU-szerződésre. A rendelkezést szűken értelmezték, így csak a konkrét, szövegszerű kollízió váltja ki, az alkotmány „szellemével” vagy alapelveivel való feszültség nem. A holland modell így a monista nyitottság és az alkotmányos minimalizmus különös ötvözete. Nem alakult ki benne sem

ultra vires, sem identitás-kontroll, mert a jogrend egész szerkezete abból indul ki, hogy a nemzetközi jog és az európai integráció a nemzeti alkotmány fölötti érvényesülést élvez.

E monista felfogást kíséri a „szerény alkotmány” elve, amely kizárja az alkotmányossági felülvizsgálatot, így nincs is fórum, amely az uniós jogot alkotmányi alapon megkérdőjelezhetné. Nem véletlen, hogy a holland bíróságok zökkenőmentesen illesztették be az uniós normákat a hazai joganyagba. A jogtörténeti elemzések szerint e nyitottság segítette az EUB első, paradigmaváltó ítéleteit mint a *Van Gend en Loos* ügyet tudatosan Hollandiára időzítették, mert ott a legkevésbé számíthattak alkotmányos ellenállásra. Sem a Legfelsőbb Bíróság, sem a *Raad van State* nem dolgozott ki identitás- vagy *ultra vires* doktrínát, így a holland jogfejlődésben lényegében hiányzik az „alkotmányos ellenállás” dimenziója.

Belgium és Luxemburg a holland megoldáshoz hasonlóan elismerik az EU-jog elsőbbségét, de a belga helyzet árnyaltabb. A belga Legfelsőbb Bíróság (*Cour de cassation*) már a *Le Ski*-ügyben (1971) mérföldkönek számító ítéletet hozott, kimondva, hogy a nemzetközi – és különösen az európai – jog közvetlen hatályú rendelkezései elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben. A bíróság indokolása feltűnően emlékeztetett a *Van Gend en Loos*, a *Costa v. ENEL* és az *Internationale Handelsgesellschaft* ítéletek logikájára, mert az elsőbbség a nemzetközi jog „természetéből” fakad. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor másképp közelít, mert döntéseiben kifejezetten az alkotmányra vezeti vissza az uniós jog elsőbbségének elfogadását. Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a hatáskör-átruházásról szóló 34. cikk nem jelent korlátlan felhatalmazást sem a belga törvényhozónak, sem az uniós szerveknek. 2016-ban mellékes (mint kvázi *obiter dictum*) formájában jelezte, hogy az uniós jog elsőbbsége nem terjedhet ki azokra az alkotmányos rendelkezésekre, amelyek a belga nemzeti identitást fejezik ki, illetve amelyek az alkotmány lényegi magjához tartoznak. E körben különösen a föderális berendezkedést és a nyelvi közösségek védelmét említette mint az identitás elválaszthatatlan elemeit, amelyek sérthetetlennek tekintendők.

A Belga Alkotmánybíróság az utóbbi években utalt arra, hogy végső esetben mégiscsak létezhetnek korlátok. A belga alkotmány 34. cikke lehetővé teszi bizonyos hatáskörök átruházását nemzetközi intézményekre. Az ügyben a kérelmezők arra hivatkoztak, hogy a gazdasági és monetáris unió stabilitásáról szóló *2012-es szerződés* (*Fiscal Compact*) és annak belga átültetése megfosztja a parlamentet költségvetési ellenőrző funkciójától. Bár a Cour constitutionnelle a kérelmet formai okból *elutasította*, fontos új megállapításokat tett, mert kimondta, hogy a 34. cikk szerinti hatáskör-átadás nem tekinthető *bianco* felhatalmazásnak, vagyis nem sértheti az ország alapvető politikai és alkotmányos struktúráiban gyökerező nemzeti identitást, sem pedig a szociális védelem minimális szintjét.⁹

⁹ L'article 34 de la Constitution n'autorise en aucun cas qu'il soit porté une atteinte discriminatoire à l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles ou aux valeurs fondamentales de la protection que la Constitution confère aux sujets de droit

Ez volt az első alkalom, hogy a belga bíróság világossá tette, azt hogy a nemzeti identitás, az alapértékek és az *ultra vires* kontroll elvi lehetősége fennáll. A határozat a német gyakorlatból ismerős hármas korlátot – identitásvédelem, alapértékek védelme és *ultra vires* kontroll – vázolta fel, ám mindezt kidolgozatlanul és csupán deklaratív módon. A sajátosság, hogy a bíróság nem az „alkotmányos identitásra”, hanem az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében rögzített (hasonlóan, mint Magyarország) „nemzeti identitásra” hivatkozott, ezzel is utalva arra, hogy a fogalom uniós kontextusban nyerhet majd tartalmat, esetleg az Európai Bírósággal folytatott dialógus révén. Ez nem is tűnik irreálisnak, hiszen a belga alkotmánybíróság 2017 végéig 34 előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett – összevetve a német és francia gyakorlat elenyésző számaival, ez szembeötlő különbség.¹⁰

A fenntartás ugyanakkor ellentmondásos. Nem világos, hogy a nemzeti identitás és az „alapvető értékek” viszonya miként értelmezendő, hogy az utóbbi része-e az előbbinek, illetve miért csak a diszkriminatív eltéréseket tiltja a 34. cikk. Hiszen önmagában a nemzeti identitás mindig különbözőséget, eltérést jelent, így nehezen értelmezhető, mit is fedne a „diszkriminatív” jelleg. A kritika másik forrása, hogy a belga alkotmánynak nincs sem preambuluma, sem örökkévalósági klauzulája, amely kapaszkodót nyújtana az identitás tartalmának meghatározásához. Egyedül a föderális berendezkedés, a nyelvi közösségek védelme és a hivatalos nyelvek egyenlősége jelölhetők ki olyan elemekként, amelyek kétséget kizáróan a belga nemzeti identitás részét képezik. A 2016-os határozat tehát nem jelentett valódi fordulatot, sokkal inkább egyfajta levegőbe rajzolt konstrukcióként értelmezhető, mert a szimbolikus csatlakozás ahhoz az európai alkotmánybírósági gyakorlathoz, amely a nemzeti identitás és az *ultra vires* kontroll lehetőségét deklaratív módon fenntartja, anélkül hogy tényleges gyakorlati alkalmazást nyert volna. Joggyakorlatról ugyan még nem beszélhetünk, de a belga bíróság jelezte, hogy a jövőben kész belépni a szuverenitás és az uniós primátus ütközőzónájába, ha az alapvető struktúrák vagy jogok

Ezzel a belga gyakorlat kettős arcot mutat: míg a Cour de cassation maradéktalanul követi az uniós ortodoxiát, addig a *Cour constitutionnelle* (Grondwettelijk Hof, azaz a belga Alkotmánybíróság) egyfajta ‘identitás-zárat’ épített be, amely a nemzeti szuverenitás alapvető elemeinek védelmét szolgálja. A két fórum között az Államtanács (*Conseil d’État*) lebeg köztes pozícióban. Bár konkrét ügyben még nem történt uniós aktus félértékelére irányuló döntés, az Alkotmánybíróság világossá tette: a nemzeti identitásra hivatkozó kontroll lehetősége fennáll.

Luxemburg különleges helyet foglal el az európai alkotmányos térképen. Amellett, hogy az EUB székhelye is, a tagállami gyakorlatában eddig töretlen lojalitást mutatott az uniós jog elsőbbségével szemben. Luxemburgban nincs klasszikus értelemben vett alkotmánybíróság. Az 1996-ban létrehozott Alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) hatásköre szűk: kizárólag az

¹⁰ Lásd: Somssich Réka: Az alkotmányos identitás a francia és a belga alkotmánybírósági gyakorlatban (ABSz, 2018/2., 9-19. o.)

elfogadott törvények alkotmányosságának előzetes vizsgálatára korlátozódik, amelyet az államfő, a kormány, a parlament vagy bíróságok kezdeményezhetnek. Nincs tehát általános, utólagos normakontroll, és az alapjogi sérelmek orvoslása alapvetően a rendes bíróságokra hárul. A luxemburgi bíróságok ugyanakkor gyakorlatilag soha nem kérdőjelezték meg az uniós normák közvetlen alkalmazhatóságát, és sem az identitás-, sem az *ultra vires*-doktrína nem gyökerezett meg a helyi jogi gondolkodásban. A Legfelsőbb Bíróság (*Cour de cassation*) és az Államtanács (*Conseil d'État*) következetesen lojális az uniós jog primátusához, ami nem meglepő abban az országban, ahol maga az Európai Unió Bírósága is székel. Így Luxemburgban a nemzeti jogrend szinte teljes mértékben az integráció logikájával összhangban működik, alkotmányos fenntartások nélkül. A luxemburgi hozzáállás megértéséhez két tényező fontos. Egyrészt, mint törpeállam, Luxemburg számára az európai integráció kezdettől létkérdés volt, így az uniós jog primátusának kritikátlan elfogadása politikai és alkotmányjogi szinten is természetes reakciónak tekinthető. Másrészt, a tagállam alkotmányos berendezkedése nem tartalmaz olyan „örökkévalósági klauzulákat” vagy identitásvédelmi záradékokat, amelyek más országokban a nemzeti alkotmánybíróságokat beavatkozásra készítették.

Míg Németországban vagy Spanyolországban a *Melloni*-ügyben megnyilvánuló konfliktusok a nemzeti alapjogvédelem és az uniós jog elsőbbsége között éleződtek ki, Luxemburgban soha nem merült fel hasonló konfrontáció. A luxemburgi jogrend nem épített ki párhuzamos identitás- vagy hatáskör-kontrollt, hanem kifejezetten az EUB-hoz igazodó gyakorlattal biztosítja az integráció zavartalanságát. A doktrínák hiánya azonban nem jelent teljes passzivitást. A luxemburgi Alkotmánytanács minimális követelményként tekint arra, hogy a jogalkotás racionális érveken alapuljon, és az alapjogok korlátozását indoklás nélkül nem engedi meg. Ez a „racionális törvényhozás” elve ugyanakkor nem feszül szembe az uniós joggal, hanem kiegészítő garanciaként funkcionál, amely harmonikusan illeszkedik az integrációs keretbe.

Ausztria példáját egy ötvözetként lehet tekinteni, mert az 1995-ös csatlakozáskor alaptörvényi szinten iktatták be az ún. EU-BVG-t, amely kifejezetten rögzíti az uniós tagságot és annak jogkövetkezményeit. Az osztrák Alkotmánybíróság kezdetben fenntartotta a lehetőséget, hogy extrém esetben *ultra vires* kontrollt gyakoroljon, de mindeddig soha nem nyilvánított alkotmányellenesnek uniós aktust. Ellenkezőleg az Osztrák Alkotmánybíróság (U 466/11, U 1836/11) *2012-ben, egy betegjogi törvény* vizsgálatakor a Chartára hivatkozva megsemmisítette a nemzeti jog egy részét, mivel az ellentétes volt az uniós alapjogokkal. Ez a döntés „EU-párti alkotmányossági kontrollként” vált ismertté, tehát nem ellenállást, hanem éppenséggel az uniós alapjogok beemelését jelentette. Ausztria tehát inkább előzetes, politikai kontrollt épített ki, amely által az alkotmány előírja, hogy az uniós integráció mélyítéséhez kétharmados többség és adott esetben népszavazás szükséges. Ez a kétharmados klauzula az integrációs lépések belső demokratikus legitimációját hivatott biztosítani. Az osztrák Alkotmánybíróság ezzel párhuzamosan a gyakorlatban sosem élt a nemzeti identitás védelmére vagy az *ultra vires* doktrínára alapított kontrollal. Ausztria így egyszerre a primátus elkötelezettje és a szuverenitás

örzője, mert elfogadja az EU-jog elsőbbségét, de belső alkotmányos garanciákkal figyel arra, hogy a közösségi integráció ne sértse az osztrák állam alapszerkezetét.

Ez a három modell – a holland nyitottság, a belga feltételes fenntartás és az osztrák előzetes politikai kontroll – jól mutatja, hogy a primátus dilemmájára nincs egységes válasz. Egyes államok az alkotmányos ellenállás lehetőségét teljesen kizárták, mások pedig éppen ezzel igyekeznek megerősíteni az uniós integráció legitimitását.

Dánia és a skandináv országok – önmérsékletből konfliktusba

Dánia sokáig a bírói önmérséklet mintaképének számított az integráció világában. A Hojesteret évtizedeken keresztül tartózkodott attól, hogy látványos doktrínákat építsen az uniós joggal szemben. A kilencvenes években azonban a dán alkotmányjog gondolkodásában is megjelent a kérdés: mi történik akkor, ha az integráció kilép saját szerződéses kereteiből? A választ először az 1998. április 6-án született *Carlsen v. Rasmussen* ítélet adta meg.¹¹ A bíróság kijelentette, hogy a Maastrichti Szerződés összhangban van a dán alkotmánnyal, ugyanakkor fenntartotta magának a lehetőséget, hogy „rendkívüli esetben” megvizsgálja az uniós intézmények hatáskör-túllépését. E pillanatban született meg az *ultra vires* kontroll dán változatának csírája, így az EU-jog primátusa elvben érvényesül, de csak annyiban, amennyiben az valóban az *Accession Act* keretein belül marad.

E gondolat azonban hosszú ideig pusztán elvi fenntartás maradt. Csak két évtizeddel később, a Rasmussen-ügyben (*CJEU C-441/14, Dansk Industri v. Rasmussen*, 2016. április 19.; Hojesteret *15/2014, 2016. december 6.*) váltott át gyakorlativá. Az EUB kimondta, hogy az életkoron alapuló diszkrimináció tilalma mint általános uniós elv horizontális hatállyal bír, és ezért a dán bíróságoknak mellőzniük kell a vele ellentétes nemzeti jogszabályt. A luxemburgi döntés így a *Mangold/Kücükdeveci*-vonal továbbvitele volt azaz a horizontális hatály kiterjesztése íratlan alapelvekre. A Hojesteret azonban a decemberi ítéletében – történetében először – megtagadta egy EUB-határozat alkalmazását. Először is, a bíróság kifejtette, hogy a csatlakozási törvény (*Accession Act*) alapján az uniós jogi aktusok érvényességéről főszabályként az Európai Bíróság dönt, és a dán bíróságoknak el kell fogadniuk azokat a delegált szuverenitás körében. Ugyanakkor – tette hozzá a Hojesteret – a dán alkotmány 20. §-ának „meghatározottsági” követelményéből és a bíróság alkotmányossági kontrollra vonatkozó hatásköréből következik, hogy e jogkör nem vonható el. Ezért rendkívüli esetben, ha kellő bizonyossággal megállapítható, hogy egy uniós jogi

¹¹ Šadl U, Mair S. Mutual Disempowerment: Case C-441/14 Dansk Industri, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen and Case no. 15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v The estate left by A. *European Constitutional Law Review*. 2017;13(2):347-368. doi:10.1017/S1574019617000116

aktus túllép a csatlakozási törvényben átadott szuverenitás határain, a dán bíróságok kötelesek azt Dániában alkalmazhatatlannak tekinteni. Ahogy maga az ítélet fogalmaz: „*Danish courts must hold that EC legal act to be inapplicable in Denmark... The same holds true in respect of EC legal rules and legal principles, which are based on the EC Court of Justice's case-law.*” Másodszor, részletesen vizsgálta az előkészítő anyagokat (*travaux préparatoires*), és megállapította, hogy sem Maastricht, sem Lisszabon ratifikációjakor nem volt szándék az uniós hatáskör ilyen kiterjesztésére. Az érvelés módszertanilag a történeti értelmezéshez kapcsolódik, amely a szerződéskötők akaratából indul ki, szemben az EUB teleologikus értelmezési gyakorlatával, amely a normák célját és funkcióját helyezi előtérbe. Ezzel a nemzeti fórum jelezte: a hatáskörátlépés vádját nemcsak dogmatikai, hanem hermeneutikai szempontból is alátámasztottnak tekinti, mivel a történeti rekonstrukció kizárja azt a célszerűségi értelmezést, amelyet a luxemburgi bíróság követni szokott. Harmadszor, a bíróság arra is rámutatott, hogy ha mellőzné a nemzeti jogot, azzal túllépné saját alkotmányos mandátumát, megsértve a hatalommegosztás elvét. Az indokolás szavaival: „*The Supreme Court would be acting outside the scope of its judicial powers if it were to dis-apply the provision in this situation.*” Végül a jogbiztonság védelmében hangsúlyozta, hogy magánfelekre kötelezettségeket csak egyértelmű törvényi felhatalmazás alapján lehet róni. Ezt a fordulatot a szakirodalom és a joggyakorlat is *Ajos-ügyként* (DI v. Ajos A/S) emlegeti, mert ez volt az a pillanat, amikor a Hojesteret a Carlsen-ítéletben pusztán elvi szinten fenntartott ultra vires-kontrollt először a gyakorlatban is alkalmazta, és így Dániában ténylegesen megvalósult a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme az uniós bírósági jogfejlesztéssel szemben.

A történet második fejezete a 2008-as *Metock* ügy ([C-127/08](#)). Az EUBitt a harmadik országbeli házastársak családegyesítését tette az uniós polgárságból fakadó jog részévé. Dániában ez robbanásszerű reakciót váltott ki, hiszen a dán migrációs rezsim volt a legszigorúbb Európában. Az ítélet hatása túlmutatott a bevándorlási jogon, így a közvélemény és a jogtudomány szemében a Bíróság átlépett egy politikailag és alkotmányosan érzékeny zónába. A dán önmérséklet horizontján ezzel megjelent a gyanú, hogy a ‘mindekori jó’ európai ideológiája felülírja a nemzeti döntéseket. E felfogás rokon Leibniz *Théodicée*-jének gondolatával, miszerint „ez a világ a lehető legjobb világok között” (*le meilleur des mondes possibles*), s így minden történés szükségképpen a legjobb rend részévé válik. Ugyanakkor a jogászai és politikai recepcióban egy másik kép is felmerülhet, akár Huxley *Szép új világa*, ahol a rend és a boldogság illúziója a szabadság és az autonómia elvesztésén alapul. E kettős analógia világít rá a dilemmára: az uniós teleológia egyszerre ígéri a ‘legjobb világ’ harmonikus fejlődését, de a nemzeti szuverenitás szemszögéből olykor inkább egy szabályozott, steril „szép új világ” képét vetíti előre.

Az így kibontakozó dán modell nem egy politikai EU-ellenesség lenyomata, hanem a szuverenitás jogi-alkotmányos fogalmának következetes érvényesítése. A Hojesteret mindvégig világossá tette, hogy nem a közösségi normák létjogosultságát vitatja, hanem azt a minimumot védi, amelyet az alkotmány a 20. § értelmében átruházásra kijelöl. Az EU-jog Dániában tehát elsőbbséggel bír – de csak ott, ahol az uniós hatáskör bizonyíthatóan gyökeret ver az alkotmány

talaján. A skandináv térség többi állama ennél jóval engedékenyebbnek bizonyult. Svédország és Finnország ugyan beépítettek alkotmányaikba bizonyos biztosítékokat, mégis inkább a lojalitás útját választották. A svéd Regeringsformen kimondja, hogy nemzetközi szervezet számára nem adhatók át olyan jogkörök, amelyek az alkotmányos rend alapjait sértenék – vagyis az identitásvédelem elvi lehetősége ott is adott. 2010-ben e rendelkezést tovább erősítették, így az EU-határozatok végrehajtása nem sértheti az emberi jogok és a jogállamiság lényegi garanciáit.

A gyakorlatban azonban a svéd bíróságok következetesen követték a luxemburgi ítélkezést, sőt sokszor élen jártak az uniós alapjogok érvényesítésében. Jó példa erre a *Tele2 Sverige-ügy* (C-203/15), amelyben az EUB 2016-ban megsemmisítette az általános adatmegőrzési kötelezettséget. A svéd Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság 2017 elején ennek nyomán végleg hatályon kívül helyezte a svéd adatmegőrzési rendelkezéseket, és a szolgáltatók leállították az adatgyűjtést. Hasonlóképp, az *Åkerberg Fransson-ítélet* (C-617/10) hatása is kézzelfogható volt Svédországban, mert a Legfelsőbb Bíróság 2018-ban (Ö 2343-18) kifejezetten kimondta, hogy a Charta rendelkezéseit akkor is alkalmazni kell, ha azok a nemzeti büntető- és adójogi szankciókkal kerülnek összeütközésbe, és ilyen esetben a nemzeti jogszabály mellőzendő. Finnország alkotmánya hasonló logikát követ, és kimondja, hogy az uniós tagság sem teheti félre az alkotmány alapelveit. A finn bíróságok ugyanakkor – az Alkotmány (pontosabban alkotmányellenességi) Bizottság előzetes kontrollja után – alkalmazhatják a nemzeti jogot, ha az nyilvánvalóan ellentétben áll az alkotmánnyal. Az EU-jog elsőbbségét pedig következetesen érvényesítik. A Fransson-határozat hazai implementációja során a Finn Legfelsőbb Bíróság 2015-ben megerősítette, hogy az adó-visszatérítési és büntető szankciók körében a Charta rendelkezései irányadók. A finn gyakorlatban említésre méltó a KKO 2009:29 ügy, ahol a bíróság a szociális juttatásoknál alkalmazta a C-303/06 Coleman-ügy logikáját, valamint a KHO 2012:7 („Seveso-irányelv”) döntés, amelyben a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság az irányelvvel való összeegyeztetés érdekében mellőzte a nemzeti kármentesítési szabályokat.

Más utat járt be Írország. Ott minden jelentősebb uniós szerződés ratifikációját megelőzi egy népszavazás és alkotmánymódosítás (1972, 1987, 1992, 2009 stb.), vagyis az EU-jog már előzetesen beépül a belső rendbe. Az ír Legfelsőbb Bíróság a Crotty-ügyben (1987) világossá tette, hogy a szuverenitás átruházása kizárólag közvetlen népáltali felhatalmazással történhet. Azóta is ez a gyakorlat: az alkotmányos feszültségeket nem utólag, bírói úton kezelik, hanem eleve a népszavazás aktusával oldják fel

Magyarország, Csehország és Szlovákia – identitásvédelem közepén

A 2004-ben csatlakozott közép-európai államok már az integráció hajnalán igyekeztek alkotmányaikat úgy alakítani, hogy azok befogadják az uniós tagság követelményeit. Az utóbbi évek politikai fejleményei azonban új fényt vetettek e kérdésre, így világossá vált, hogy a közösségi joggal való együttélés nem pusztán technikai átállás, hanem alkotmányos identitások és szuverenitási fenntartott küzdelme. Magyarország Alaptörvénye 2011-ben az európai együttműködés és a nemzeti önazonosság kettős imperatívuszát rögzítette. Az E) cikk (2) bekezdése felhatalmazást ad a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Unióban, ugyanakkor az Alaptörvény egész szerkezetéből kiolvasható, hogy a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság védelméről a magyar állam nem mond le. (Ennek egyik értelmezési lehetősége, hogy a csatlakozási és uniós szerződések kihirdetése – mivel nagykétharmados parlamenti döntést igényel – jogforrás-elméleti szempontból magasabb rangú normának is tekinthető, mint a sarkalatos kétharmados törvények. E felfogás szerint a törvények közötti hierarchia nemcsak az Alaptörvény és a törvények között érvényesül, hanem a törvények kategóriáin belül is, a demokratikus legitimáció mértékéhez igazítva. Ilyen megközelítésben a nagykétharmados törvények – köztük az uniós csatlakozási és hatáskör-átadási szerződések kihirdetése – a magyar jogforrási rendszerben sajátos, kvázi-alkotmányos státusszal bírhatnak. Ez persze nem a pozitív jog egyértelmű szabálya, hanem egy olyan elméleti olvasat, amely a demokratikus legitimáció fokozataiból vezeti le a jogforrások közötti hierarchiát.)

Ezt a doktrínát az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban fejtette ki, így az uniós csatlakozás nem érintheti az Alaptörvény megváltoztathatatlan tartományát, s az AB – mint „alkotmányos önazonosságunk őre” – három kontrollt tart fenn: *ultra vires kontrollt*, *identitás-kontrollt* és *alapjogi minimum-kontrollt*. A testület kifejezetten kimondta, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet az Alaptörvény nem létrehoz, hanem elismer, s amelyről nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, így az E) cikk (2) címkézte közös hatáskörgyakorlás pedig nem lehet korlátlan, mert a szuverenitás és az identitás határai megkötik. Mindazonáltal a magyar gyakorlat eddig elvi iránymutatás maradt, mert konkrét ügyben a bíróság nem tagadta meg uniós aktus alkalmazását. A kvótadöntéshez kapcsolt indítványok okafoggyottá váltak, a 2021-es kormányzati beadvány pedig nem eredményezett érdemi összeütközést – de megerősítette az identitás-doktrína fennállását és az AB saját hatáskörét a három kontroll-teszt alkalmazására.

A szakirodalmi értelmezés is ezt a képletet rajzolja ki: az E) cikk az uniós jog érvényesülésének feltételrendszerét rögzíti (közös gyakorlat, de alapjogi és szuverenitási korlátok mellett), míg az R) cikk (4) 2018 óta ezt a ‘védelmi varázst’ normaszinten is kimondja –

„Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”. E kettős formula a jogrendszerben olyan funkciót tölt be, mint Wotan tüze Brünhilde körül, nem az elzárás, hanem a feltételes hozzáférés eszköze. Az uniós jog érvényesülhet, de csak akkor, ha átjut a tűzgyűrűn, vagyis ha tiszteletben tartja a magyar alkotmányos identitás és a szuverenitás minimális garanciáit.

Ezzel a magyar modell a német mintát követő, de óvatos adaptáló is, mert a végső szó fenntartása mellett a gyakorlatban inkább a „hüvös tartózkodás” dominál – dialógus-készség a primátus gyakorlati tisztelete mellett, s csupán *ultima ratio* a vörös vonal. A hazai elemzések ezt a hármas kontrollt a többszintű alkotmányosság együttműködő felfogásába illesztik: a 4. cikk (2) EUSZ visszafogott uniós értelmezésével összhangban a kontroll csak akkor mozdul, ha az integráció nyilvánvalóan átlépné a közös felhatalmazás határait vagy az alapjogi minimumot veszélyeztetné. Shakespeare *A vihar* című drámájában Prospero eltöri pálcáját és a tengerbe hajítja könyvét – a hatalom önkéntes önkorlátozásának jelképeként. Hasonlóképp a nemzeti identitás kontrollja sem állandó fegyverként jelenik meg, hanem végső eszközként, amely csak akkor aktiválódik, ha a közös rend túlhaladja az alkotmányos kereteket. Politikai-alkotmányos lenyomatként a 2018-as Alaptörvény-módosítás („Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége. Az alkotmányos önazonosság védelme érdekében sarkalatos törvénnyel létrehozott, független szerv működik.”) nem pusztá deklaráció, mert ez az értelmezési keret, amely kifejezi, hogy az identitás immár nem csupán elvi kérdés tárgya, hanem a szövegbe írt program – és ennyiben a bírósági doktrína normatív talapzata.

Ehhez járul a magyar közjogi gondolkodásban kibontakozott „mag-alkotmány” és „alkotmánymag” kettőssége. A *mag-alkotmány* a kartális alkotmány azon szerkezeti elemeit jelöli, amelyek nélkül az egész rendszer összeomlana – ilyen a hatalommegosztás, a népszuverenitás vagy a jogállamiság. Az *alkotmánymag* ezzel szemben az integrációálló tartomány (*integrationsfester Verfassungskern*), így a történeti alkotmányból és a jelenlegi Alaptörvényből kiolvasható olyan önazonossági minimum, amelyhez képest minden más szabályozás másodlagos. *Varga Zs. András* szerint ez az a kör, amely szerint „[l]ennie kell egy alkotmányos minimumnak – ez végső soron a magalkotmány, a 77. § – amely mindig fölötte marad az Európai Unió jogrendjének, amíg Magyarország tagállamként rendelkezik szuverenitással” azaz magába sűríti, és amelynek sérelmére még az uniós jog primátusa sem terjedhet ki. A kettő együtt alkotja azt a koncentrikus modellt, ahol a külső rétegek rugalmasan alakíthatók, míg a belső mag változatlanul őrzi a szuverenitás és identitás fundamentumait.

Csehország esetében a *2009-es Lisszabon-döntés* volt az a pillanat, amikor az Alkotmánybíróság először explicit módon kijelölte az uniós hatáskörök korlátait. A testület kimondta, hogy fenntartja magának a jogot vizsgálni, vajon sérül-e „az állami szuverenitás lényeges tartalma vagy a demokratikus jogállamiság alapvető elvei”. Ahogy az ítélet fogalmaz: „*the Constitutional Court [...] may review whether any act by Union bodies exceeded the powers*

that the Czech Republic transferred [...] Such a situation can occur only in quite exceptional cases; these could include, in particular, abandoning the identity of values and [...] exceeding of the scope of conferred competences” (Pl. ÚS 19/08, 150. pont). Ezzel a cseh jogrendbe beépült egyfajta identitás-klauszula, amely normatív mérceként szolgálhat az uniós joggal szemben. Sokáig azonban a prágai alkotmánybírák is inkább a kooperáció útját járták, így a 2006-os európai elfogatóparancs ügyben például a nemzeti alkotmány szabályát – miszerint cseh állampolgár nem adható ki – úgy értelmezték, hogy az ne ütközzön az uniós kerethatározat rendelkezéseibe.

A *cukorkvóta-ítéletben* (2006) az Alkotmánybíróság világossá tette, hogy nincs hatásköre uniós jogi aktusok közvetlen felülvizsgálatára, mert az az EUB feladata. Ugyanakkor elvi élel hangsúlyozta, hogy a közösségi jog érvényesülése a cseh jogrendben nem vezethet a demokratikus jogállamiság alkotmányos alapelveinek feladásához. Az Alkotmány 9. cikk (2) bekezdésére hivatkozva kimondta, hogy „a demokratikus jogállam lényeges elemeinek megváltoztatása nem megengedett” – ez a rendelkezés tehát az örökökévalósági klauszula funkcióját tölti be, s a cseh alkotmányos identitás mércéjét adja. Az ítélet indokolása szerint a Cseh Köztársaság az uniós szervezetnek hatásköröket adott át, de „ez a hatáskör-átruházás természeténél fogva feltételes, mivel a szuverenitás eredeti birtokosa [...] továbbra is a Cseh Köztársaság marad. [...] A nemzeti szervek hatásköreinek átruházása csak addig állhat fenn, amíg e hatásköröket olyan módon gyakorolják, amely összeegyeztethető a Cseh Köztársaság állami szuverenitásának alapjainak megőrzésével, és amely nem fenyegeti a jogállamiság lényegének legbelső tartalmát” (Pl. ÚS 50/04, 2006.03.08). A testület ebből kiindulva rögzítette: ha a hatáskör-átruházás feltételei a jövőben nem teljesülnének, a cseh államnak joga és kötelessége visszavenni az EU-nak adott hatásköröket. Ez a gondolat az ún. szuverenitás- és identitáskontroll előképe lett a cseh gyakorlatban.

Az igazi törésvonalat azonban a „szlovák nyugdíjak” ügye hozta el. A Csehszlovákia felbomlását követően kialakult helyzetben sok cseh állampolgár szlovák illetőségű munkáltató után alacsonyabb nyugdíjat kapott, amelyet a cseh Alkotmánybíróság – az időskori anyagi biztonsághoz való jogra hivatkozva – kiegészítéssel egészített ki a hazai hatóságokkal.

Az EUB a Landtová-ügyben (C-399/09, 2011. június 22.) e gyakorlatot vizsgálva kettős megállapítást tett. Egyfelől elismerte, hogy a kiegészítés célja nem új párhuzamos nyugdíjjogosultság megteremtése volt, hanem „*merely the elimination of an objectively established difference between benefits from different sources*” (C-399/09, 37 és 38. pont). Másfelől viszont kimondta, hogy az a szabály, amely a kiegészítést kizárólag cseh állampolgároknak és belföldi lakosoknak engedi, sérti az egyenlő bánásmód elvét: „*such a rule directly discriminates on the ground of nationality*” (C-399/09, 2. rendelkező rész). Az EUB ezért úgy látta, hogy a kiegészítés csak akkor tartható fenn, ha az más tagállam polgáira is kiterjed, ellenkező esetben az uniós jogba ütközik. A cseh törvényhozó ennek nyomán az 1995. évi nyugdíjbiztosítási törvényt új § 106a-val egészítette ki, amely megtiltotta minden kiegészítő juttatás folyósítását a szlovák biztosítási időszakokra. Az Alkotmánybíróság azonban a Pl. ÚS 5/12 (2012. február 15.) ítéletében ezt alkotmányellenesnek nyilvánította. Álláspontja szerint az EUB ítélete „*accidentally overlooked*

these facts [...] As a result of this, an excess of the European body and a conduct ultra vires occurred". A testület hangsúlyozta, hogy a szlovák munkaviszonyokat nem lehet külföldi munkavégzésnek tekinteni, hiszen a szociális biztonság a csehszlovák föderáció fennállása alatt egységes, szövetségi hatáskör volt. Ezért az ügy szerinte nem tartozott az uniós koordinációs rendeletek hatálya alá, hanem a szövetségi állam felbomlásának belső következménye volt. A „szlovák nyugdíjak” ügyében tehát a prágai Alkotmánybíróság történetében először nyíltan *ultra vires*-nek minősítette az EUB döntését, és kimondta, hogy a kiegészítő juttatások megvonása sérti az időskori anyagi biztonsághoz való jogot. Ez a döntés világosan megrajzolta a cseh modell vörös vonalát, azaz a demokratikus jogállam lényeges elemeihez, az alkotmányos identitás magvához tartozó szociális jogok védelmében a bíróság kész szembeszegülni az uniós jog primátusával.

A cseh doktrína így lépésről lépésre alakult ki. A cukorkvóta-ügyben még a kooperációt hangsúlyozták, a Lisszabon-határozatban már körvonalazták az identitásvédelem klauzuláját, a Landtová-ügyben pedig először került a bíróság éles választás elé a luxemburgi primátus és a nemzeti alkotmányos követelmények között.

A szlovák alkotmánybíróság hosszú ideig periférikus szereplője volt az európai alkotmányos dialógusnak. Az alkotmány 7. cikk (2) bekezdése eredetileg pusztán annyit mondott ki, hogy „a Szlovák Köztársaság nemzetközi szervezetre ruházhat bizonyos hatásköröket”, minden további identitásvédelmi garancia nélkül. Ez a nyitott formula elegendő volt az uniós csatlakozás jogi megalapozásához, de nem tartalmazott sem szubszidiárius féket, sem az „alkotmányos önazonosság” explicit dogmatikai kifejezését. Így Szlovákia esetében az integráció kezdeti szakaszában nem alakult ki markáns, a luxemburgi bírósággal szemben állított alkotmányos doktrína.

A helyzet azonban 2025-ben gyökeresen megváltozott. Az előterjesztett alkotmánymódosítás új minőséget képvisel, hiszen a szöveg kifejezetten rögzíti:

„The Slovak Republic retains its sovereignty, in particular in matters of national identity, consisting in particular of fundamental cultural and ethical issues relating to the protection of life and human dignity, private and family life, marriage, parenthood and family, public morality, personal status, culture and language, as well as decision-making on related matters in the fields of health, science, education, personal status and inheritance. [...] Nothing in this Constitution and the Constitutional Laws shall be interpreted as an approval of the Slovak Republic for the transfer of the exercise of part of its rights in matters constituting national identity.” (Venice Commission, CDL-PI(2025)011).

A Velencei Bizottság a módosítást „paradigmaváltásként” értékelte, kiemelve, hogy „a szlovák alkotmány szövege e módosítással a legmagasabb fokú dogmatikai explicitást kapja”. Ez nem pusztán politikai deklaráció, hanem normatív *ex ante* biztosíték, amely a szlovák alkotmánybíróság számára egyértelmű hivatkozási pontot kínál minden jövőbeni szupremácia-konfliktus esetén. A szövegben kijelölt tartományok – az élet, a család, a nyelv, a kulturális hagyományok – a klasszikus német „örökkévalósági klauzulához” hasonló funkciót töltenek be, így olyan *verfassungsimmanente Identität*, azaz az alkotmány belső önazonosságának elemei, amelyekre vonatkozóan a hatáskör-átruházás alkotmányosan kizárt.

A szlovák modell így egyszerre preventív és proaktív. Preventív, mert előre kizárja az identitás sérelmét azáltal, hogy világos „határvonalat” húz az uniós hatáskörök gyakorlásában; és proaktív, mert az alkotmánybírósági érvelés eszköztárába illeszti az identitásklauzula explicit formuláját. Ezzel a szlovák alkotmány a közép-európai régióban a német örökkévalósági klauzula és a magyar identitás-doktrína mellett egy harmadik modellt hozhat létre, azaz egy olyan konstrukciót, amely a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság védelmét kifejezetten szövegszerű, normatív garanciákba ágyazza.

Lengyelország és Románia – frontális ütközés

Külön említést érdemel Lengyelország és Románia esete, ahol a közelmúltban a nemzeti alkotmánybíróságok és az EU Bírósága közti feszültség a jogállamiság válságával fonódott össze, és nyílt konfliktushoz vezetett.

A lengyel alkotmánybíráskodás hosszú ideig az együttélés kompromisszumos logikáját követte. Már 2005-ben a Trybunał Konstytucyjny a *K 18/04. sz. ügyben* kimondta, hogy a lengyel Alkotmány az állami szuverenitás végső forrása, s elsőbbsége érintetlen maradt Lengyelország uniós csatlakozásával. Az indokolás szerint a csatlakozás „nem érintette az Alkotmány elsődlegességét a Lengyel Köztársaság szuverenitási területén belül az egész jogrend felett”. Az Alkotmány normái – „mint a Nemzet akaratának kifejeződése” – nem veszítik el kötelező erejüket, és nem változik meg a tartalmuk attól, hogy valamely közösségi rendelkezéssel kibékíthetetlen ellentmondásba kerülnek. Ilyen esetben az ellentmondás feloldásának módjáról, ideértve az Alkotmány módosításának szükségességét is, kizárólag a lengyel alkotmányozó hatalom jogosult dönteni.

A helyzet az igazságszolgáltatás feletti fegyelmi rezsim körüli vitákban változott meg. Az Európai Unió Bírósága a *C-791/19. sz. ügyben* 2021-ben hozott ítéletében megállapította, hogy a lengyel fegyelmi rendszer ellentétes az EUSz 19. cikkével és a Charta 47. cikkével, mert aláássa a

bírói függetlenséget, amely az uniós jogrend alkotmányos alapját képezi. A bíróság kifejtette, hogy Lengyelország nem biztosítja a Sąd Najwyższy fegyelmi kamarájának függetlenségét és pártatlanságát, valamint lehetővé teszi, hogy a bírósági határozatok tartalmát fegyelmi vétségnek minősítsék. Ez olyan helyzetet teremt, amelyben a bíró saját döntése miatt válhat felelőssé, és így a bírói szabadság és függetlenség kiüresedik.

Az EUB érvelése a normatív hierarchia logikáját követte. Rámutatott arra, hogy a törvény által létrehozott bíróság elvéből fakadó követelmények sérülnek, ha a fegyelmi tanács elnöke diszkrecionális jogkörrel jelölheti ki az elsőfokú fórumot, és ha az igazságügyi miniszter maga nevezhet ki fegyelmi „biztost”. Ezek a konstrukciók nem egyszerű szervezeti kérdések, hanem a bírói autonómiáját teszik illuzórikussá. A Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a rendszer nem garantálja a védelemhez való jog tiszteletben tartását, és a fegyelmi eljárás kilátásba helyezésével korlátozza a bírák lehetőségét arra, hogy előzetes döntéshozatalt kérjenek az Európai Unió Bíróságától, ami az EUMSZ 267. cikkével is ellentétben áll. Az ítélet ereje abban rejlik, hogy a bírói függetlenséget nem pusztán intézményi tényezőnek, hanem az uniós jog érvényesülésének feltételének tekinti. Ha ez a követelmény sérül, az egész jogrend önellentmondásba süllyed, mert a primátus gyakorlata pusztán – nem jogi értelemben – fikcióvá válik. Az EUB ezért nem állt meg a megállapításnál, hanem elrendelte a fegyelmi kamara tevékenységének felfüggesztését a [C-204/21 R](#) ügyben, majd a végrehajtás elmaradása miatt napi egymillió eurós bírságot szabott ki a C-204/21 R-SZ ügyben. A szankció a primátus gyakorlati védelmének eszközévé vált, amely egyszerre jelképezi a jogállami minimum kikényszeríthetőségét és az uniós normahierarchia tényleges érvényesülését.

E lépésekre válaszul a lengyel Alkotmánybíróság 2021. július 14-én a [P 7/20. sz. ügyben](#) kimondta, hogy az EUB ideiglenes intézkedései az igazságszolgáltatás szervezését illetően túllépik a Lengyelország által átruházott hatásköröket, ezért az Alkotmánnyal ellentétesek és a lengyel bíróságokra nézve nem kötelezőek. Az ítéleti rendelkező rész rögzítette, hogy az EUSz 4. cikk (3) második mondata az EUMSZ 279. cikkel összefüggésben „amennyiben az Európai Unió Bírósága *ultra vires* kötelezettségeket ró a Lengyel Köztársaságra [...] ideiglenes intézkedéseket kibocsátva, amelyek a lengyel bíróságok berendezkedésére, hatáskörére és eljárási rendjére vonatkoznak, ellentétes a Lengyel Alkotmányának 2., 7., 8. cikk (1) bekezdésével és 90. cikk (1) bekezdésével a 4. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, és ebben a körben nem tartozik a 91. cikk (1)-(3) bekezdéseiben meghatározott elsőbbség és közvetlen alkalmazhatóság elvei alá” – a döntés többségi szavazással született.

A testület a doktrínát részletesen is körülírta. Kifejtette, hogy az Unió csak a tagállamok által, azok alkotmányai alapján átruházott hatáskörökkel rendelkezik, ezért „az Európai Unió *ultra vires* jár el, ha megsérti a Szerződésekben átadott hatáskörök határait”. A túllépés nemcsak jogalkotási aktusokban, hanem „az EUB ítéleteiben is” megjelenhet, és „ha az EUB a hatásköreit túllépve olyan tartalmat ad az uniós normáknak, amely ellentétes a Szerződésekkel, az uniós rendszerben nincs lehetőség e határozat felülvizsgálatára”, már csak a „*nemo iudex in causa sua*”

elvére is figyelemmel. A lengyel Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy „alkotmányos felhatalmazásai keretében és a lengyel alkotmányos identitás védelmében joga és kötelessége *ultra vires* kontrollt gyakorolni nemcsak az uniós elsődleges jogi normák, hanem a származékos és kiegészítő jog normái felett is”, mert ennek ellenkezője „ellentétes lenne a logika és a racionális érvelés szabályaival”, hiszen azt jelentené, hogy ellenőrizheti a hatáskörátadás aktusát, de nem ellenőrizheti e hatáskörök gyakorlását.

A testület ugyanakkor önkorlátozást is jelez. „Nyilvánvaló, hogy az EUB által kibocsátott normák esetében a Trybunał kogníciója nem foglalja magában az EUB olyan ítélezésének alkotmányossági kontrollját, amely az átadott hatáskörök keretei között marad, tiszteletben tartva a lengyel alkotmányos identitást, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elveit.” Ha azonban „az EUB túllépi a rábízott határokon, sérti a szubszidiaritást és az arányosságot, vagy önkényesen behatol az alkotmányos identitás területére, nem zárható ki az EUB ilyen normateremtő tevékenységének *ultra vires* kontrollja”. A bíróság hozzátette, hogy „az *ultra vires* kontroll lényegénél fogva akcidentális, ezért „visszafoготtan” és „jóindulatú értelmezés” mellett gyakorolandó, és csak „nyilvánvaló és lényeges” jogsértések, valamint a szubszidiaritás és arányosság „kirívó” sérelme esetén állapítható meg *ultra vires* helyzet.

A TK a „végső szó” igényét is megfogalmazta. Utalt a [K 32/09. sz. lisszaboni határozatra](#), amely szerint „az Alkotmány 8. cikk (1) bekezdésének tartalmára figyelemmel a bíróság köteles úgy felfogni saját helyzetét, hogy államszervezeti súlyú, elvi ügyekben a lengyel Alkotmány tekintetében megőrizze az utolsó szó jogát”. Mivel „az Európai Unió csak olyan hatáskörökkel rendelkezik, amelyeket a tagállamok ruháztak rá”, és mivel „a tagállamok maradnak a Szerződések szuverén alanyai”, a testület szerint „a rábízott hatáskörök határaitól szóló utolsó szó a tagállamot illeti meg”. Ennek elfogadása nélkül az EUB „önállóan határozná meg” a hatáskörök kereteit és az alkotmányos identitás tartományát, ami „túllépne” a bíróság szerződéses illetékességén.

Végül a TK jelezte, hogy az általa végzett vizsgálat nem az EUB határozatának tartalmi értelmezését célozza, hanem „kizárólag e határozat joghatásának az Alkotmánnyal való összhangját” méri. Más feladat „a közösségi jogi norma jelentésének megállapítása”, és megint más „a törvények és nemzetközi szerződések alkotmánnyal való összevetése” a Trybunał hatáskörében. A két művelet „nem zárja ki egymást” és „nem is ütközik”, a Trybunałnak pedig lehetősége van „minden, a Lengyel Köztársaságban bármilyen alapon kötelező erővel bíró norma” alkotmányosságát vizsgálni, mert „e normák kontrolljának kizárása egyet jelentene a szuverenitás jogi aspektusáról való lemondással”.

Mégis az igazi fordulatot a 2021. október 7-én hozott [K 3/21. sz. döntés](#) hozta meg. A TK többségi határozattal megállapította, hogy az EUSz 1., 4. és 19. cikke a lengyel Alkotmánnyal ellentétes, „*amennyiben az Európai Unió [...] olyan 'új szakaszba' lép, amelyben*

a) az uniós szervek a Lengyel Köztársaság által a szerződésekben átadott hatáskörökön kívül járnak el,

b) az Alkotmány nem a Lengyel Köztársaság legfőbb joga, amelynek elsőbbsége van a kötelező erő és az alkalmazás tekintetében,

*c) a Lengyel Köztársaság nem működhet szuverén és demokratikus államként” – ezért ezekben a területekben sérül az Alkotmány 2., 8. és 90. cikk (1) bekezdése. A bíróság azt is kimondta, hogy az EUSz 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkotmányellenes, „amennyiben a hatékony jogvédelem biztosítása érdekében” olyan felhatalmazást tulajdonít a nemzeti bíróságoknak, amely lehetővé teszi „az Alkotmány rendelkezéseinek mellőzését” vagy azt, hogy „hatályukat veszített, a Szejm által hatályon kívül helyezett, illetve a Trybunał Konstytucyjny által alkotmányellenesnek minősített jogszabályok alapján” ítéeljenek. Végül a testület az EUSz 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését és az EUSz 2. cikkét is alkotmányellenesnek minősítette abban a terjedelemben, amely szerint a „bírói függetlenség” és a „hatékony jogvédelem” címkéje alatt a nemzeti bíróságok jogkört kapnának a bírói kinevezési eljárások felülvizsgálatára. A határozat rögzítette, hogy az uniós jog nem alapozhat meg olyan bírósági kompetenciákat, amelyek „a köztársasági elnök kinevezési aktusának jogszerűségét” vagy a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (*Krajowa Rada Sądownictwa*) ajánlásáról szóló határozat „jogszerűségét” vonnák kontroll alá, továbbá nem teheti lehetővé, hogy „a nemzeti bíróság a kinevezési folyamat hibájára hivatkozva megtagadja annak elismerését, hogy az Alkotmány 179. cikke szerint kinevezett személy bíró”. A testület a többi részben megszüntette az eljárást, és jelezte, hogy az ítélet „többségi szavazással” született.*

Az indokolás a konfliktus magját is kijelölte. A kezdeményező szerv szerint az EUB az EUSz 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből „olyan normát kreált”, amelynek értelmében az állami szervek egyrészt „alkalmazhatnak olyan törvényi rendelkezést, amely a Trybunał Konstytucyjny ítélete folytán elvesztette hatályát”, másrészt „eltérhetnek hatályos törvényi rendelkezésektől és alkalmazhatnak a jogalkotó által már hatályon kívül helyezett szabályokat”, harmadrészt pedig „az Alkotmánnyal ellentétesen járhatnak el”. A TK erre reagálva megerősítette, hogy az Alkotmány 8. cikk (1) bekezdése alapján az alkotmányi elsődlegesség nem értelmezhető úgy, hogy „nemzetközi szerződés élvez elsőbbséget az Alkotmánnyal szemben”, és ez a tétel „nemcsak az Uniót létrehozó és működő szerződésekre, hanem az EUB által a szerződésekből kiolvasott normákra is áll”. A bíróság kifejtette, hogy az EUB „ultra vires járt el”, amikor az EUSz-ból „jog(alkotó)erejű értelmezéssel” olyan bírósági kompetenciákat konstruált, amelyek „a nemzeti alkotmányos rend alapjait érintik”, és „kompetenciát kreált kompetenciák teremtésére”.

A TK külön hangsúlyozta a szuverenitási mag védelmét. Az Alkotmány 90. cikk (1) bekezdése csak „egyes ügyekben” teszi lehetővé hatáskörök nemzetközi szervezetre ruházását. Ebből a testület azt a következtetést vonta le, hogy a szerződések „nem adnak felhatalmazást az

EUB-nak olyan jogvédelmi eszközök alakítására a tagállami rendben, amelyek a nemzeti alkotmány által rögzített államszerkezeti megoldásokat, mindenekelőtt a bírói szervezet kialakítását és a kinevezések rendjét módosítanák”. Az Alkotmány elsődlegességének sérelmét a jogbiztonság oldaláról is megvilágította: a „hierarchikus rend” felborítása „közvetlenül sérti a jogbiztonságot és a normavilágosság követelményét”, mert „bizonytalanságot kelt” az alkalmazandó normák és a hatáskörrel rendelkező szervek eljárása tekintetében.

A bíróság végül visszautalt a lisszaboni ítéletben kialakított önértelmezésre. Fenntartja „az utolsó szó” jogát az Alkotmány tekintetében, és úgy ítéli meg, hogy az Unió „csak a tagállamok által ráruházott hatáskörökkel” rendelkezik, ezért „a rábízott hatáskörök határaitól szóló utolsó szó a tagállamnál marad”. A K 3/21 így nem egyszerűen akcidentális kivételt fogalmazott meg, hanem elvi síkon vitatta a primátus olyan értelmezését, amely a lengyel alkotmányos berendezkedés lényegi elemeit – a bírói kinevezési aktusok érinthetlenségét, a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács alkotmányos státuszát és az Alkotmány normatív elsődlegességét – elmozdíthatónak tekintené.

Az Európai Bizottság a döntésre válaszul megerősítette az uniós jog primátusát a tagállami joggal, beleértve az alkotmányos normákat is, szemben. Lépéseket tett a 7. cikk szerinti eljárásban, és pénzügyi szankciókat kért. Az Európai Parlament politikai állásfoglalásban „illegitimnek” nevezte a K 3/21. sz. ítéletet. A 2025-ben a C-448/23. sz. ügyben előterjesztett *főtanácsnoki indítvány* szintén megalapozottnak találta a Bizottság keresetét, kifejezetten a primátus és a lojalitási elv sérelmére hivatkozva. Dean Spielmann főtanácsnok kiemelte, hogy a lengyel alkotmánybíróság gyakorlata „nem korlátozódik az uniós jogrend és a nemzeti jogrend közötti néhány marginális súrlódásra”, hanem „az elsőbbség elvének lényegét érinti, amely akár az uniós jogrendben fennálló jogszabályi hierarchiát is megkérdőjelezi”. A főtanácsnok az ügyet abba a szélesebb európai kontextusba helyezte, ahol több alkotmánybíróság is alkalmazta már az *ultra vires* doktrínát vagy hivatkozott az alkotmányos identitásra, amelyet „a nemzeti alkotmányok őrei és az uniós jogrend közötti szkanderozásnak” nevezett.

Spielmann hangsúlyozta, hogy az uniós jog egységessége és tényleges érvényesülése nem tehető függővé a tagállamok egyoldalú értelmezéseitől. A TK ítéletei azonban „példa nélküli szembehelyezkedést” jelentenek, mivel „valamennyi lengyel állami szerv számára megtiltják”, hogy eleget tegyenek az uniós jog elsőbbségéből és a Bíróság ítéleteinek kötelező jellegéből eredő kötelezettségeiknek. A főtanácsnoki indítvány szerint a 2021. október 7-i döntés így „nyilvánvalóan sérti az uniós jogrend alapelveit, sőt, homlokegyenest szembemegy azokkal”. A főtanácsnok végső következtetése az volt, hogy a Lengyel Köztársaság nem teljesítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségeit, továbbá megsértette „az uniós jog autonómiájának, elsőbbségének, tényleges érvényesülésének és egységes alkalmazásának” elvét, valamint a Bíróság ítéleteinek kötelező hatályát.

Súlyosbító körülményként említette, hogy a TK bírának 2015. decemberi, illetve elnökének 2016. decemberi kinevezését „nyilvánvaló és súlyos szabálytalanságok” terhelték, amelyek következtében maga a lengyel alkotmánybíróság sem felel meg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében előírt, a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bíróság követelményének. A főtanácsnok ezért a Bizottság keresetének valamennyi kifogását megalapozottnak találta.

A lengyel szituáció tehát elmozdult a kompromisszumos keretektől a nyílt *ultra vires* doktrína irányába. Míg korábban a TK csupán elvi fenntartással élt, a 2021-es döntések a primátus elutasítását normatív tételként rögzítették. A doktrína ezzel radikálisabbá vált a német mintánál, mert nem csupán végső garanciaként alkalmazta a szuverenitás védelmét, hanem az uniós szerződések egyes alapvető rendelkezéseinek érvényesülését is kétségbe vonta. A konfliktus következményei a többszintű jogrend stabilitását érintik, mivel Varsó és Luxembourg között immár nem értelmezési vita, hanem elvi szembenállás áll fenn.

Romániában a helyzet eltérő, mégis hasonlóan feszült. Az alkotmány [148. cikke rögzíti](#), hogy az uniós csatlakozásból eredő kötelezettségek elsőbbséget élveznek az ellentétes hazai törvényekkel szemben, és hogy az állami szervek kötelesek együttműködni az uniós intézményekkel a teljes érvényesülés biztosítása érdekében. A bukaresti Alkotmánybíróság hosszú ideig kifejezetten együttműködő volt, több döntésben támogatta az európai elfogatóparancs és az Európai Ügyészség hazai alkalmazását.

Az első érdemi konfliktus az Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus, a CVM körül bontakozott ki, amelyet az Európai Bizottság 2007-ben vezetett be Románia és Bulgária számára. A [137/2019. sz. határozatában](#) a román Alkotmánybíróság kimondta, hogy a CVM-határozatnak nincs alkotmányos relevanciája, a Bizottság CVM-jelentései ajánlások, és az alkotmányossági felülvizsgálat során nem tekinthetők kötelező mércének. Érvelésük az Alkotmány 148. cikkére épült, amely a Szerződések és más kötelező uniós jogi aktusok elsőbbségét ismeri el, de a CVM-ajánlások nem emelhetők az alkotmány szintjére. A döntés indokolása mégis elismeri, hogy a kormányrendelet, amely a „Igazságügyi Bűncselekményeket Vizsgáló Szakosztály” gyors működtetését célozta, „nyilvánvalóan ellentétes” a 2018. november 13-i CVM-jelentéssel, amely „kifejezetten ajánlotta Romániának az igazságügyi törvények és az azokat követő szükségrendeltek végrehajtásának azonnali felfüggesztését” és az igazságügyi törvények felülvizsgálatát a CVM-ajánlások, a Velencei Bizottság és a GRECO ajánlásainak teljes figyelembevételével. A CCR mégis úgy fogalmazott, hogy az [Alkotmány 148. cikkének \(2\) és \(4\) bekezdése](#) „elsőbbséget biztosít az alapító szerződések és más kötelező közösségi szabályok számára az ellentétes belső joggal szemben”, ugyanakkor a csatlakozásból fakadó kötelezettségek teljesítése „valódi alkotmányellenességi okká” csak olyan esetben válhat, ha egyértelmű, pontos, kötelező uniós normáról van szó.

A Kormány az ügyben arra hivatkozott, hogy a CCR már döntött a CVM jogi természetéről és döntései „a közzététel napjától *erga omnes* kötelezőek”. A CCR felidézte a [104/2018. számú határozatát](#) és megerősítette a következőket. „Románia az uniós jogrendhez csatlakozva elfogadta, hogy azokon a területeken, ahol az Unió kizárólagos hatáskörrel bír, a kötelezettségek végrehajtása az Unió szabályaihoz igazodik” és „a 148. cikkben foglalt alkalmazkodási klauzulából következően Románia nem alkothat olyan normát, amely ellentétes az általa vállalt kötelezettségekkel”. Ugyanakkor „mindezeknek alkotmányos korlátja van, amelyet a Bíróság a nemzeti alkotmányos identitásként azonosított”. A CCR rámutatott arra is, hogy a [2006/928/EK bizottsági határozat](#) tartalmát, jellegét és időbeli hatályát „az EUB nem tisztázta”, ezért a határozat „nem szolgálhat hivatkozási normaként az alkotmányossági kontrollban a 148. cikk fényében”. A CCR következetes tesztet alkalmaz a kötelező uniós aktusok alkotmányossági felülvizsgálatban való közvetett felhasználására. „Uniós jogi norma csak akkor szolgálhat közbeeső normaként, ha egyrészt önmagában vagy az EUB ítékezésében egyértelmű, pontos és félreérthetetlen, másrészt olyan szintű alkotmányos relevanciával bír, amelynek normatív tartalma alátámaszthatja a nemzeti törvény esetleges alkotmányosságát” – áll a [64/2015.](#) és a [668/2011.](#) számú határozatokban összefoglalt mércében.

A 2006/928/EK határozat kapcsán a CCR kifejtette, hogy az csak „referencia célkitűzéseket” jelöl meg, mint az átlátható és hatékony igazságszolgáltatás, integritásügynökség, a magas szintű korrupció kivizsgálása és megelőző intézkedések erősítése. Ezek „a jogállamiság és a tisztességes eljárás” alkotmányos elveit támogatják, de „nem írnak elő konkrét kötelezettségeket (az integritásügynökség létrehozásának kivételével) és nem tartalmaznak olyan effektív garanciákat, amelyek együtt vagy külön érvényesítve közvetlenül biztosítanák ezen elvek megvalósítását”. A CCR következtetése szerint még kötelező uniós aktus esetén sem áll fenn alkotmányos relevancia, ha az „csupán nagy általánosságú irányvonalakat rajzol fel, túlnyomórészt politikai értékkel”.

E logika folytatásaként a CCR a [390/2021.](#) számú határozatban fenntartotta, hogy az uniós jog elsőbbsége „nem értelmezhető úgy, hogy eltávolítsa vagy figyelmen kívül hagyja a nemzeti alkotmányos identitást”, és megerősítette a centralizált felülvizsgálat tételét. „Amennyiben a CCR megállapítja egy jogszabály összhangját a 148. cikkel, a rendes bíróságok nem vizsgálhatják felül azt” – áll a döntésben, mert az uniós jog és az alkotmány viszonyának vizsgálata alkotmányossági kérdés, amely „kizárólag a CCR hatáskörébe tartozik”. A CCR egy másik szalon is rögzítette a nemzeti alkotmány elsődlegességét. „A tagállam kizárólagos hatáskörébe tartozik az ügyészégi struktúrák szervezése és hatásköreinek elhatárolása. Az Alkotmány a népakarat kifejeződése, amely nem vesztheti el kötelező erejét pusztán amiatt, hogy rendelkezései és az uniós szabályok között ellentmondás áll fenn” – utalás történt a lengyel [K 18/04](#) határozatra is. A CCR összegzése szerint az Unió sajátos rendeltetése a tagállami hatáskör-átruházás, de „ez nem érintheti a nemzeti alkotmányos identitás magját”, és a tagállamok „fenntartják az identitás megőrzéséhez szükséges veleszületett kompetenciáikat”, a már átadott hatáskörök újragondolása pedig „a tagállami alkotmányos mérlegelés körébe tartozik”.

Ezzel a kerettel szemben az EUB az *AFJR-ügyben 2021. május 18-án* úgy foglalt állást, hogy a CVM-határozat az EUMSZ 288. cikk értelmében kötelező erejű, a CVM-jelentések „konkrét tartalommal töltik meg” a vállalatokat, és Románia köteles az össze együttműködés elvének megfelelően figyelembe venni azokat. A feszültség a *C-430/21 számú RS kontra PICCJ* ügyben kulminált 2022. február 22-én, amikor az EUB kimondta, hogy a román bíróságok kötelesek alkalmazni az uniós jogot még akkor is, ha az ellentétes a CCR döntéseivel, mert az uniós jog elsőbbsége „valamennyi tagállami szervet”, így az alkotmánybíróságot is köti; a Bíróság kifejtette, hogy a rendes bíróságok „kötelesek biztosítani [az uniós] jog teljes érvényesülését”, és ha az összhangban álló értelmezés nem lehetséges, akkor „saját hatáskörénél fogva mellőzze” az azzal ellentétes bármely nemzeti szabály vagy gyakorlat alkalmazását, anélkül hogy meg kellene várni bármiféle alkotmányos vagy jogalkotói megsemmisítést; egyértelművé tette továbbá, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti „nemzeti identitás” nem szolgálhat alapul az uniós jog mellőzésére, és ha az alkotmánybíróság szerint uniós norma sérti az identitást, köteles előzetes döntéshozatalért a luxembourgi Bírósághoz fordulni, mert az uniós jog végérvényes értelmezése a Bíróság kizárólagos hatásköre; végül kimondta, hogy ellentétes az uniós joggal minden olyan nemzeti szabály vagy gyakorlat, amely a bírák fegyelmi felelősségét arra alapítja, hogy a bíró a Bíróság által értelmezett uniós jogot alkalmazza, és ezért figyelmen kívül hagyta a CCR primátussal összeegyeztethetetlen ítélkezési gyakorlatát. A *CCR 2021. december 23-án közzétett álláspontja* ezzel szemben kitartott amellett, hogy a román bírák csak alkotmánymódosítást követően mellőzhetik a nemzeti jog alkalmazását uniós normák javára, mivel a CCR döntései az Alkotmány 147. cikke alapján „általánosan kötelezőek”. A román minta így egységes képet ad egy következetes, identitásra és normahierarchiára épített doktrínáról. A CCR egyszerre ismeri el a 148. cikk szerinti alkalmazkodási kötelezettséget és tart fenn egy egyértelmű korlátot. A közbeeső uniós normák csak akkor válhatnak alkotmányossági mércévé, ha a tartalmuk az EUB által tisztázott és kellően konkrét, valamint ha valódi alkotmányos relevanciával bírnak. Minden más esetben a CVM-típusú aktusok „politikai természetű irányelvek”, amelyek nem írhatják felül az Alkotmány elsődleges rangját a román jogrendben.

A konfliktus lényege tehát abban áll, hogy a CCR a nemzeti identitás és az alkotmányos rend elsőbbségére hivatkozva megkérdőjelezte az uniós jog primátusát, miközben az EUB egyértelműen kimondta, hogy az uniós jog elsőbbsége és az uniós bírói védelem hatékonysága minden tagállami szerv számára kötelező. Ez a kettősség az igazságszolgáltatás szintjén gyakorlati dilemmát eredményezett: a román bírácoknak választaniuk kellett az uniós ítéletek vagy az alkotmánybírósági határozatok követése között.

A román tapasztalat így a lengyel példához hasonlóan azt mutatja, hogy az alkotmányos identitásra való hivatkozás kétcélú eszköz. Egyszerre lehet a jogállami értékek védelmének hivatkozási alapja, és ugyanakkor a nemzeti alkotmánybírósági tekintély megőrzésének eszköze is, még akkor is, ha ez az uniós jog elsőbbségét közvetlenül veszélyezteti.

Ciprus – a szükség doktrínájától az uniós jog primátusáig

Ciprus alkotmányos rendje 1960-ban jött létre, a közösségek közötti hatalommegosztásra építve. A konstrukció azonban hamar működési nehézségekkel szembesült, amelyeket a Legfelsőbb Bíróság a szükség doktrínájának megfogalmazásával hidalta át. A [Mustafa Ibrahim](#) ügyben a bíróság kimondta, hogy rendkívüli körülmények között a köztársaság működőképességének fenntartása elsőbbséget élvezhet a szigorú alkotmányos szabályokkal szemben. Ez a rugalmas elv később az európai integráció kontextusában is visszatért.

Az uniós csatlakozást követően világossá vált, hogy a nemzeti normahierarchia nincs összhangban az uniós jog primátusával. Az Alkotmány 169. cikke szerint a nemzetközi szerződések elsőbbséget élveztek a belső joggal szemben, ugyanakkor a 179. cikk az Alkotmányt nyilvánította a Köztársaság legfelsőbb törvényének. A 35 (III) /2004. törvény 4. cikke ugyan kimondta, hogy a csatlakozási szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek közvetlen hatállyal bírnak és elsőbbséget élveznek minden ellentétes szabállyal szemben, ám „egyszerű törvényként” nem emelhette az EU-jogot az Alkotmány fölé.

A helyzetet az *Attorney General v. Kostas Konstantinou* ügy (2005) tette kritikussá, amikor a Legfelsőbb Bíróság az Alkotmány 11. cikkének (2) bekezdés (f) pontjára hivatkozva félretette az európai elfogatóparancs átültetésére szolgáló törvényt. A bíróság ugyanakkor hangsúlyozta: „*Jól ismert előttünk az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata, amely szerint az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben, és tisztelettel úgy látjuk, másként nem is lehetne, hiszen ha a tagállamok nem tartanák be a Szerződésből fakadó kötelezettségeiket, maga a Szerződés is összeomlana.*”¹² A Legfelsőbb Bíróság tehát elismerte a közösségi jog primátusát, de az alkotmányos tilalom miatt mégsem alkalmazta.

E konfliktus vezetett az ötödik alkotmánymódosításhoz (2006), amely az 1A. cikk beiktatásával egyértelművé tette, hogy az Európai Unióból fakadó kötelezettségek teljesítését semmilyen alkotmányi rendelkezés nem akadályozhatja. Ezzel az uniós jog elsőbbsége immár alkotmányos szinten is rögzítést nyert. A későbbi ügyekben – így a [Karkotis](#) (2009) [ii] és a [Sigma Radio TV](#) (2015) [25] – a ciprusi bíróságok már következetesen alkalmazták az uniós jog primátusát, jelezve, hogy a kezdeti feszültség végül az integráció logikájába rendeződött.

¹² Supreme Court, Konstantinou (n 43)

Összegzés – engedékenység vagy ellenállás?

Az elmúlt fél évszázad tapasztalata alapján elmondható, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB folyamatos párbeszédben és alkalmanként ütközésben formálják Európa alkotmányos rendjét. A legtöbb tagállam elfogadja az EU-jog elsőbbségét a mindennapi ügyekben, ám majd’ mindegyik fenntart valamilyen végső alkotmányos kontrollt: legyen az a hatáskör-túllépés tilalma, az alapjogok minimális védelme vagy az állami szuverenitás/identitás maradéktalan megőrzése. E „kontroll-féket” legtöbbször csak elvi biztosítéknak szánják és tényleges konfliktus esetén is inkább a kompromisszumokat keresik – ahogy láttuk a *Taricco II* vagy a német *Solange II* esetében, az EUB is hajlandó volt néha engedni a nemzeti aggályoknak (az identitásklauzula szellemében), illetve beépítette a tagállami alapjogok védelmét saját ítélkezésébe. Ugyanakkor világos az is, hogy az EU Bírósága a rendszerszintű elvekből (hatékonyság elvéből) nem enged: a *Melloni*-ügyben vagy újabban a lengyel bírói függetlenségi ügyekben kőkeményen kiállt amellett, hogy a közös uniós normák nem puhíthatók fel egyoldalúan nemzeti hivatkozással. A kérdés tehát az, hol húzódik a határ „engedékenység és vonalhúzás” között. Az elmúlt évek eseményei azt mutatják, hogy a konvergencia általában akkor sikeres, ha mindkét fél jóhiszeműen a közös megoldást keresi – ilyen volt a német BVerfG és az EUB közt kialakult kölcsönös tisztelet (még a PSPP-ügy sokkját is igyekeztek párbeszéddel tompítani), vagy az olasz alkotmánybíróság és EUB közti *Taricco*-párbeszéd. Ezzel szemben a frontális ütközések jellemzően akkor következnek be, amikor a nemzeti fórum vagy az uniós intézmények (esetleg mindkettő) politikai nyomásra, kompromisszumot nem tűrve lépnek fel – ahogy a lengyel és román eset is mutatja. Jelenleg az EU jövője szempontjából kulcskérdés, hogy sikerül-e e konfliktusokat elsimítani.

Végső soron az EU jogrendje az „alkotmányos pluralizmus” egy formáját ölti, így a nemzeti alkotmányok és az uniós alkotmányos értékek párhuzamosan érvényesülnek, egymást korlátozzák és kiegészítik. A tagállami alkotmánybíróságok megfogalmazták a kontrollformuláikat – legyen az a német GG “identitásmagja”, az olasz *controlimiti*, a francia *identité constitutionnelle de la France*, a spanyol *núcleo constitucional*, vagy a magyar “alkotmányos önazonosság” –, az EU Bírósága pedig a saját doktrínaival (primátus, közvetlen hatály, 4. cikk (2) identitásklauzula, stb.) reagál ezekre. Hogy mikor melyik oldal “tartja a vonalat” és mikor hátrál meg, azt sokszor a konkrét politikai és társadalmi kontextus dönti el. A *Taricco II*-höz hasonló ügyek mégis bizakodásra adnak okot, hogy a jogrendszer képes a dinamikus egyensúlyra a nemzeti szuverenitás és az uniós integritás között. Ugyanakkor a PSPP és Ajos ügyei, valamint a lengyel-román fejlemények figyelmeztetnek, hogy ha az egyensúly felborul, az EU egysége is sérülhet. A következő években ezért mind az EUB-nak, mind a nemzeti alkotmánybíráknak felelősségteljesen kell élniük hatalmukkal, hogy a “stabil instabilitás” fennmaradjon a rendszer összeomlása helyett. Az Európai Unió csak úgy maradhat jogközösség és értékközösség, ha a felek kölcsönösen

tiszteletben tartják egymás alkotmányos identitását – legyen az az EU saját „*alkotmányos magja*” (az alapértékek 2. cikk szerinti védelme) vagy a tagállamok nemzeti önazonossága.