Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal

Szerző: CHRONOWSKI Nóra
Affiliáció: egyetemi docens, NKE Rendészettudományi Kar; külső kutató, MTA TK Jogtudományi Intézet
Rovat: Alkotmányjog
Rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András
Lezárás dátuma: 2019.03.15
Idézési javaslat: CHRONOWSKI Nóra: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Magyarország 2004. május 1-je óta tagállama az Európai Uniónak – azóta az EU-jog hazánkban is érvényesül. Az Európai Unió joga érvényét és alkalmazását tekintve is eltér mind a nemzetközi jogtól, mind a tagállamok belső jogától. Mivel az alkotmányi szabályok nem rendelkeznek részletesen az Európai Unió joga és a magyar jog kapcsolatáról, ezért ennek bemutatásához az alkotmánybírósági gyakorlat jelent támpontot. Bár a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata e tekintetben nem minden kérdésben ad egyértelmű választ, többé-kevésbé visszaigazolja azt a tagállamokban általában követett trendet, hogy (alkotmány alatti) belső jogszabály uniós (közösségi) jogba ütközése, másodlagos uniós jogszabály implementálásának megfelelősége és uniós jogból következő jogalkotási feladat elmulasztása nem alkotmányossági kérdés. Az ilyen konfliktust az uniós jog elsőbbségének elve alapján az Európai Unió Bírósága oldja fel. Alkotmányi norma és uniós norma esetleges konfliktusa esetén a helyzet differenciáltabb: más tagállami alkotmánybíróságok példáját követve úgy tűnik, a magyar Alkotmánybíróság is csupán fenntartásokkal, korlátozásokkal ismeri el az elsőbbséget.

Tartalomjegyzék

1. **Az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog viszonya – az alkotmányjogi paradoxon**
2. **Alkotmányjogi szabályozás és gyakorlat – előzmények**
3. **Az uniós jog az Alaptörvény rendelkezéseinek keretei között**
4. **Az uniós jog jogforrási jellege**
5. **Az uniós jog és az Alkotmánybíróság hatásköre**
6. **Az alapító szerződések alkotmányossági vizsgálata**
7. **Új mércék az uniós jog érvényesüléséhez**
8. **Az uniós jog és a magyar jog viszonyával összefüggő alkotmánybírósági gyakorlat értékelése**
9. **JEGYZETEK**

1. Az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog viszonya – az alkotmányjogi paradoxon

[1] Az Európai Unió joga (a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt: közösségi jog) az Európai Unió Bíróságának a megfogalmazása szerint a hagyományos nemzetközi jogtól különböző, autonóm és önálló jogrend, amely a tagállami jogban alkalmazandó, de anélkül, hogy annak részévé válna.[1] Érvényessége az Európai Unió alapító szerződéseiből származik, tagállami érvényesülését pedig szintén az EU Bírósága által kimunkált sajátos elvek (->az Európai Unió jogának alapelvei) – az elsőbbség, a közvetlen és a közvetett hatály (értelmezési kötelezettség) – biztosítják, amely a rendeletek esetében kiegészül a szerződéses alapú közvetlen alkalmazandósággal.[2] Az Európai Unió jogrendszerének saját jogforrási rendszere van, amelyben elkülönül az elsődleges joganyag (az alapító szerződések, az azokat módosító szerződések köre, az azokhoz csatolt jegyzőkönyvek és nyilatkozatok, valamint a tagállamok csatlakozási szerződései) és a másodlagos joganyag (az uniós intézmények és szervek által kibocsátott rendeletek, irányelvek, határozatok). Az uniós jog további forrásai az Európai Unió Bíróságának döntései, valamint az uniós jog általános elvei.[3] Sajátos – a nemzetközi joggal átfedésben lévő – jogforrásként jelennek meg a vegyes szerződések, amelyek szabályozási körére megosztott hatáskör áll fenn az EU és a tagállamok között, és mind az Európai Unió, mind a tagállamok külön-külön csatlakoznak azokhoz; továbbá a tagállamok által az uniós célok elérése, uniós jog alkalmazása vagy megerősített együttműködés végrehajtása érdekében kötött szerződések.[4]

[2] Alkotmányjogi szempontból a kérdés az, hogy a tagállam belső joga – és különösen a jogforrási rendszert meghatározó tagállami alkotmány – miként viszonyul az Európai Unió jogához, reflektál-e egyáltalán annak sajátosságaira. Ez vizsgálható egyrészt az alkotmányszöveg, másrészt az alkotmányt értelmező bírói – Magyarország esetében az alkotmánybírósági – gyakorlat szintjén. Az alkotmányi megoldás és a gyakorlat ugyanakkor soha nem teljesen független attól, hogy az adott állam jogrendszere miként viszonyul a nemzetközi joghoz, annak monista vagy dualista felfogását követi-e (->a nemzetközi jog és a belső jog viszonya), mivel az uniós jog érvényességi alapját képező alapító szerződések eredendően nemzetközi szerződések.[5] Az uniós jog és a tagállami alkotmány viszonya azonban alkotmányjogi szempontból paradox helyzetet teremt: a tagállami alkotmány felhatalmazást ad a csatlakozásra egy olyan nemzetközi rendszerhez, amelynek normái feltétlen érvényesülést kívánnak a tagállam belső jogával, így a felhatalmazást adó alkotmányának szabályaival szemben is. Ezt a feltétlen érvényesülést az uniós jog elsőbbségének fogalmával szokták jelölni. Ez az elsőbbségi igény konfliktusban áll azzal, a tagállami alkotmányos rendszerekben általában érvényesülő axiómával, hogy a belső jogrendszer csúcsán maga az alkotmány áll, amelyből a belső jogrendszer összes normájának érvényessége eredeztethető. A csatlakozással a belső jogrendszerbe beengedett közösségi (uniós) jog ezt az axiómát kérdőjelezi meg. E paradoxon kezelése vagy megoldása, az alkotmányozó hatalom útmutatása hiányában elsősorban arra a tagállami szervre hárul, amely az alkotmány alkalmazására, értelmezésére, a jogrendszer egyes elemeinél az alkotmányosság megítélésére a nemzeti jogrendszer végső fóruma (Magyarországon ez az Alkotmánybíróság).[6] Az uniós jog és a tagállami alkotmány(jog) viszonya többféle elméleti modellben közelíthető meg: az európai monizmustól (amely az EU Bírósága által támogatott elsőbbség-igény elfogadását jelenti) a plurális kozmopolitizmuson[7] és a többszintű, együttműködő alkotmányosságon[8] át az egyes nemzeti alkotmánybíróságokat jellemző szuverenitásvédő felfogásokig. Az, hogy a tagállami alkotmányvédő mechanizmus melyik értelmezési kerethez közelíthető, függ a normatív feltételektől (az alkotmányi felhatalmazás típusától és sajátosságaitól), az alkotmányossági vitát eldöntő szerv jellegétől, hatásköreitől (->nemzeti bíróságok és az Európai Unió joga) és végül a normakonfliktus jellegétől. Ebből a szempontból megkülönböztethető (i) a tagállami alkotmány és az uniós jog közvetlen konfliktusa, (ii) a tagállami alkotmány és az uniós jogon alapuló – azt végrehajtó vagy átültető – belső jogi norma konfliktusa, (iii) a nemzeti alkotmány alatti norma és az uniós jog konfliktusa, amelyen belül speciális konfliktus, ha ugyanaz a belső jogi norma egyidejűleg a nemzeti alkotmány és az uniós jog sérelmét is felveti, végül (iv) az olyan vegyes normakonfliktus, amikor arról

kell dönteni, hogy valamely norma a tagállami alkotmányjog szempontjából a nemzetközi jog vagy az uniós jog szabályai alapján érvényesül a nemzeti jogrendszerben. Az utóbbi akkor merül fel, ha a tagállami alkotmányjog a nemzetközi jogot és az uniós jogot eltérően kezeli.

2. Alkotmányjogi szabályozás és gyakorlat – előzmények

[3] A magyar jogrendszer első, generális viszonyulást kifejező „találkozása" a közösségi joggal a társulási vagy Európai Megállapodásig nyúlik vissza *(1994. évi I. törvény)*. Ez írta elő a Magyar Köztársaság számára – ahogy minden más társult ország esetében a saját hasonló megállapodása – a jogharmonizációs kötelezettséget. Ennek értelmében „amennyire lehetséges", közelíteni kell az ország hatályos és jövőbeli jogszabályait a Közösség jogszabályaihoz.[9] A belső jog szemszögéből ez nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség, amelyet tárgyi szempontból – vagyis a konkrét jogterületek tekintetében[10] – a társulási megállapodás konkretizált.

[4] A két jogrendszer érintkezése már alkalmat adott alkotmányossági kérdések felvetésére. Magyarország uniós csatlakozását megelőzően az Alkotmánybíróság egyik határozata kifejezetten, a másik implicit módon alakította a későbbi szabályozást, illetve gyakorlatot.

[5] A tagállami és európai jog viszonyának közjogi kiindulópontját Magyarországon a *30/1998. (VI. 25.) AB határozat* jelenti,[11] amely az Európai Megállapodást kihirdető *1994. évi I. törvény* egyik rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát végezte el.[12] Az Európai Megállapodást a testület hagyományos nemzetközi szerződésként kezelte és megállapította, hogy a közösségi jog alkotmányi felhatalmazás hiányában nem alkalmazható közvetlenül, és elsőbbségre sem tarthat igényt, mivel Magyarország még nem tagállam. A döntés egyik elvi tétele fontos impulzust és hivatkozási alapot jelentett a magyar Alkotmányba 2002 decemberében[12] bekerült felhatalmazó rendelkezés megalkotásakor: az Országgyűlés alkotmányi felhatalmazás hiányában nem jogosult az állami főhatalom (->állam) kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén túlterjeszkedni, illetve nemzetközi szerződés megkötésével és kihirdetésével nem tehet burkolt alkotmánymódosítást.[13]

[6] Az Alkotmánybíróság az előbbi döntés hatásköri megalapozását jelentő *4/1997. (I. 22.) AB határozatában* pedig azt rögzítette, hogy a kihirdető jogszabály és az annak részét képező nemzetközi szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.[14] A döntés abból a szempontból is érdekes, hogy ebben tűnik fel először a közösségi jog *obiter dictum* – példaként, hiszen a vizsgálat tárgya nem tartalmazott közösségi jogi elemet. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „az európai jogfejlődésben a dualista-transzformációs rendszert egyre inkább a monista rendszer – a nemzetközi szerződések (nemzetközi jog) közvetlen alkalmazása – váltja fel", és ezt a rendszert az európai integráció „kényszerítőleg követeli meg". A túlzottan ambiciózus meglátást már a kortárs szakirodalom is kritikával illette, mert ez a nemzetközi és a közösségi jog jellegzetességeinek összekeveredéséhez vezet.[15]

[7] Az Alkotmánynak az uniós csatlakozást megalapozó, 2002. decemberi módosítása végül az Európai Unió jogáról vagy annak sajátos elveiről (elsőbbség és közvetlen hatály / alkalmazandóság elve) kifejezetten nem rendelkezett.[16] Az uniós jog érvényesülésének értelmezése szempontjából kiindulópontként a 2/A. § (csatlakozási klauzula vagy felhatalmazó rendelkezés) szolgált:

> (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is. (2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési

> képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[8] Az Alkotmánybíróság EU-csatlakozás utáni gyakorlatában, az Alaptörvény elfogadása előtt többnyire érintőlegesen foglalkozott csak az uniós (közösségi)[17] joggal, elsősorban formai – saját hatáskör-gyakorlására vonatkozó – szempontból.[18] A legtöbb (releváns) ügy középpontjában magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálata állt, és az (akkori terminológiával) közösségi jogi vonatkozások tekintetében a testület leginkább hatáskörének hiányát állapította meg, vagy azt rögzítette, hogy a közösségi joggal kapcsolatban felvetett normakonfliktus nem alkotmányossági kérdés. Csupán néhány, jogforrástani szempontból is releváns határozatot említve, ebbe az ügycsoportba sorolható az *1053/E/2005. AB határozat* (szerencsejáték ügy),[19] *a 66/2006. (XI. 29.) AB határozat*,[20] a *72/2006. (XII. 15.) AB határozat*[21] (ügyeleti díj ügy), a *483/B/2006. AB határozat*[22] (reklámidő ügy) és a *9/2007. (III. 7.) AB határozat* (fegyverengedélyezési ügy).[23] A primer uniós jog (alapító szerződés) utólagos alkotmányossági vizsgálatára került sor a *143/2010. (VII. 14.) AB határozatban*, amely a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvényre (és annak részét képező szerződésre) vonatkozott (Lisszabon-határozat).[24] Problematikus már az alkotmánybírósági gyakorlat e szakaszában, hogy a testület még a maga számára sem tisztázta a közösségi, majd uniós jog jellegzetességeit a nemzetközi és a belső joghoz képest, továbbá a testület logikája még saját hatáskörgyakorlása szempontjából sem volt következetes, mivel *32/2008. (III. 12.) AB határozatában* egy, az Európai Unió által kötött vegyes megállapodást minden további nélkül nemzetközi szerződésnek tekintett, hogy a kihirdető törvényt előzetes normakontroll alá vonhassa.[25]

3. Az uniós jog az Alaptörvény rendelkezéseinek keretei között

[9] Az Alaptörvény E) cikke 2012-ben a következőket mondta ki:

> (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. (4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

[10] Az Alkotmány 2/A. §-ához képest érdemi újdonságot ekkor még csak az E) cikk (3) bekezdése jelent, amely az uniós jog jogforrási jellegét ismeri el, anélkül azonban, hogy utalna annak sajátosságaira.

[11] Az Alaptörvény hetedik módosítása 2018-ban[27] az E) cikk (2) bekezdését – a közös hatáskörgyakorlás szükséges mértékének konkretizálása érdekében – a következőképp egészítette ki:

„Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”[28]

[12] Az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság az E) cikket több ügyben értelmezte absztrakt módon: a *22/2012. (V. 11.) AB határozat*[29] és a *9/2018. (VII. 9.) AB határozat*[30] az Európai Unió keretei között megvalósuló együttműködést célzó, tagállamok által kötött nemzetközi

szerződések és az E) cikk összefüggéseit igyekezett feltárni, míg a *22/2016. (XII. 5.) AB határozat* új mércéket vázolt a közös hatáskörgyakorlás vizsgálatához,[31] amely befolyásolta a későbbi hetedik Alaptörvény-módosítást is. A *2/2019. (III. 5.) AB határozat* pedig az uniós jog magyarországi érvényesülésének alkotmányos alapjaival és az Alaptörvény-értelmezés uniós és nemzetközi jogi meghatározottságával foglalkozott.[32]

4. Az uniós jog jogforrási jellege

[13] Az Alaptörvény az Európai Unió jogának jogforrási jellegét elismeri, amikor kimondja, hogy az Európai Unió bizonyos keretek között (Magyarország tagállamként való részvételével összefüggésben és annak korlátai között) általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg. Nem rendelkezik azonban az uniós jog alkalmazási elsőbbségéről, vagy a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyéről. Csupán eljárási szabályt tartalmaz az elsődleges jog (alapító szerződések) vonatkozásában: az ilyen nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A felhatalmazáshoz szükséges többség előírásából azonban nem vezethető le az uniós jog és a belső jog hierarchiája, és Magyarországon a törvények között az elfogadáshoz meghatározott többség alapján egyébként sincs hierarchikus viszony. Más kérdés, hogy az Európai Unió jogát nem is indokolt a belső jogi jogforrások hierachikus rendszerébe tagolni, mert a belső jog és az uniós jog közötti konfliktusok nem a hierarchia, hanem az uniós jog elsőbbsége és a tagállami felhatalmazás terjedelme – mint kollíziós szabályok[33] – alapján oldhatók fel.

[14] Az uniós klauzulában a hatáskörök gyakorlásának részbeni átengedése egyértelműen kifejezésre jut a jövőre nézve, arra viszont a rendelkezés nem utal, hogy a csatlakozással egyben elfogadtuk a már létező uniós (közösségi) jogrendszert, a maga szabályaival. Az E) cikk e tekintetben nem explicit, a csatlakozási okmány 2. cikke tölti ki tartalommal. A csatlakozási okmány 2. cikke állapítja meg, hogy a csatlakozás időpontjától kezdődően az eredeti szerződések rendelkezései és az intézmények, valamint az Európai Központi Bank által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok az új tagállamok számára kötelezőek, és az említett szerződésekben, illetve az ebben az okmányban megállapított feltételekkel alkalmazandók ezekben az államokban. Ebből az következik, hogy az Európai Bíróság gyakorlatában kialakult, elsőbbségre és közvetlen hatályra vonatkozó elvek szerint érvényesül az uniós jog a belső jogban.

[15] Az Alkotmány 2/A. §-ának jelentéstartalmát – amellyel az E) cikk (2) és (4) bekezdése lényegében 2018-ig megegyezett – az Alkotmánybíróság az uniós jog jogforrási jellege szempontjából csupán szűkszavúan fejtette ki: a 2/A. § „a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg."[34] Az első fordulat a szuverenitás-problematikához tartozik, amelyet a Lisszabon-határozat fejlesztett tovább,[35] a második fordulat utal az uniós (közösségi) jog jogforrási jellegére, azonban csupán lakonikus kinyilatkoztatás formájában, és anélkül, hogy ez az Alkotmány 2/A. §-ából következett volna. Az Alkotmánybíróság később sem fejtette ki, hogy a felhatalmazó rendelkezés pontosan hogyan és mennyiben határozza meg az uniós jog magyar jogforrási rendszerben elfoglalt helyét,[36] csupán azzal egészítette ki a korábbi tézisét a *61/B/2005. AB határozatban*,[37] hogy a 2/A. §-t a közösségi (uniós) jog alkotmányjogi érvényességi alapjaként jelölte meg: „A magyar jogban alkalmazandó közösségi jog éppúgy érvényes az Alkotmány 2/A. §-a alapján, mint a magyar jogalkotó által alkotott jog." Az Alaptörvény ennek az enigmatikus gyakorlatnak a konzekvenciáit próbálta levonni az E) cikk (3) bekezdésében, de továbbra sem lehet belőle következtetni az uniós jog magyar jogrendszerbeli helyére.

[16] Azt egyébként, hogy az EU megállapíthat általánosan kötelező szabályt, a rendes bírósági gyakorlat már korán elismerte,[38] ehhez a gyakorlathoz tartalmilag nem jelent adalékot az E) cikk (3) bekezdése. Érdemes hozzáfűzni, hogy a rendes bírósági gyakorlatban a legtöbb esetben az elsőbbség és az uniós jog hatékony érvényesülése sem okozott problémát.[39] Az Alaptörvény alapján viszont az

uniós kötelező magatartási szabály nem mehet túl az E) cikk (2) bekezdésének keretein. Ennyiben az E) cikk (2) bekezdésében meghatározott célok, mérték és tartalmi mércék értelmezésétől függ, hogy az uniós magatartási szabályok milyen joghatást fejthetnek ki, hol húzódnak a szabályozható tartalom határai, amely elsősorban a tagállami részvétellel zajló uniós jogalkotás folyamatában érvényesíthető. Az E) cikk (3) bekezdése érdemben nem bővíti a (2) bekezdés tartalmát, csupán megerősíti a közös hatáskörgyakorlás keretében zajló uniós jogalkotás eredményét,[40] visszaigazolja általánosan kötelező jogforrási jellegét.

[17] Az Alkotmánybíróság 2019-ben – abból kiindulva, hogy az Alaptörvény a Magyarország jogrendszerének alapja – az E) cikket jelölte meg az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapjaként[41] és szintetizálta addigi gyakorlatát. Eszerint az Alkotmánybíróság értelmezésében az uniós jog belső jogként érvényesül az E) cikk alapján, nem illeszkedik bele a hazai jogforrási hierarchiába, közvetlenül és kötelezően alkalmazandó, továbbá alkalmazási elsőbbsége van a hazai jogalkotó által alkotott belső joggal szemben, de csak az E) cikk keretei között, az ott meghatározott korlátokkal. Az alapító szerződések szintén az uniós jog *sui generis* sajátosságait mutatják, de nemzetközi szerződési eredetüket sem veszik el. Elfogadásuk alkotmányozó többséget igényel, amelyből a kooperatív jogértelmezés kötelezettsége következik.[42]

5. Az uniós jog és az Alkotmánybíróság hatásköre

[18] Az Alkotmánybíróság – hatáskörgyakorlása szempontjából – az uniós (közösségi) jogot kivonta az Alkotmány nemzetközi jogra vonatkozó szabálya [7. § (1) bekezdés] alól, mivel azt a belső jog részeként kezeli. Említést érdemel, hogy az Alaptörvény-javaslathoz fűzött indokolás ezt a gyakorlatot megerősítette, amikor hangsúlyozta, hogy az Európai Unió joga nem tartozik a Q) cikk alá.

[19] A testület az *1053/E/2005. AB határozatban* rögzítette, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”. Ebből a megállapításból azonban nem derült ki, hogy miként kezeli az uniós (közösségi) jogot. A gondolatot csak a *72/2006. (XII. 15.) AB határozat* III/11. pontjában fejezte be a testület:

„e szerződések, mint elsődleges jogforrások, és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás, közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak”.[43]

[20] Az Alkotmánybíróság ezzel olyan kétágú rendszert teremtett, ahol a közösségi (uniós)˝jog alkotmányos értelemben a belső jog része, és mellette áll a nemzetközi jog, amely más alkotmányossági elbírálásban részesül.[44] Ezzel szemben a háromágú rendszerekben a közösségi jog a belső jogtól is és a nemzetközi jogtól is különbözik, és alkotmányjogi értelemben önálló, autonóm forrása a jognak (például a német szövetségi alkotmánybíróság döntését az Internationale Handelsgesellschaft (Solange I)[45] ügyben.) Itt nem az a kérdés, hogy az Európai Közösségeket alapító szerződések érdemben nemzetközi szerződések-e, mert természetesen azok. Ezt az Alkotmánybíróság is elismeri, mivel kizárólag „hatáskörének gyakorlása” szempontjából minősítette át őket. Ugyanakkor a megoldás több dogmatikai kérdést is felvet, például a vegyes szerződések vagy az uniós jogot érintő népszavazási kezdeményezések esetében. Az Alkotmánybíróság célja ezzel a tétellel az volt, hogy a belső jog és az uniós (közösségi) jog közötti normakonfliktusokat kiszorítsa az alkotmányossági kérdések köréből,[46] pedig paradox módon, ha nyelvtani értelemben vesszük a „belső jog része” fordulatot, akkor abból igencsak széles felülvizsgálati jogkör következne. A hangsúly azonban azon volt, hogy a közösségi jog nem nemzetközi jog, és ezért az Alkotmánybíróság a nemzetközi jog és a belső jog ütközésének feloldására szolgáló hatáskörét nem kívánja gyakorolni.[47]

[21] Ezt a logikát követve a testület *483/B/2006. AB határozatában* – alkotmányjogi összefüggés hiányában – elutasította azt az indítványt, amely a 7. § (1) bekezdésének sérelmét állította azért, mert a magyar szabályozás nem áll összhangban közösségi irányelvvel. A *66/2006. (XI. 29.) AB határozatban*

hasonlóan járt el: itt az Alkotmánybíróság visszautasított olyan indítványt, amely annak megállapítására irányult, hogy törvényi rendelkezés ellentétes-e egy EGK-irányelvvel. A *9/2007. (III. 7.) AB határozat* szerint az Alkotmánybíróság azt sem vizsgálja, hogy valamely közösségi irányelv szabályait a jogalkotó megfelelően ültette-e át a magyar jogba. A felhívott ügyben a testület az irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az irányelv érvényességét vagy az átültetés megfelelőségét érintette volna. Az Alkotmánybíróság hatáskörének gyakorlása szempontjából a már említett *61/B/2005. AB határozatban* jelenik meg először a közösségi jogba ütközés vizsgálatának kifejezett elutasítása.[48] Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó szabályozás „nem tartalmaz olyan hatáskört, amely a közösségi jogba ütközés vizsgálatára hatalmazná fel az Alkotmánybíróságot. E kérdés eldöntése a közösségi jog szabályai alapján az Európai Közösség szervei, végső soron az Európai Bíróság hatásköre". Az Alkotmánybíróság az alapító szerződésekből származó jogalkotói feladat elmulasztása tárgyában is állást foglalt az *1053/E/2005. AB határozatban*. A testület az indítványt azzal utasította el, hogy az Alkotmány 2/A. §-ából konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik.

[22] Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság szerint – az Alaptörvény alatti normakonfliktusok esetében – magyar jogszabály uniós (közösségi) jogba ütközése, másodlagos uniós jogszabály implementálásának megfelelősége, és uniós jogból következő jogalkotási feladat elmulasztása nem alkotmányossági kérdés. Ezzel a gyakorlattal egyértelművé tette az Alkotmánybíróság, hogy amiként a közösségi (uniós) jogot kivonta az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének [Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés] hatóköréből, ebből következően a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló hatáskörének[49] gyakorlása sem jön szóba. Vagyis az uniós jog és magyar jog normakonfliktusának megoldása a rendes bíróságok és az Európai Bíróság ügye. Ebből az is következik, hogy magyar jogszabályok uniós jogba ütközése önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenesség felvetését, és így az uniós jog érvényesülésének az Alkotmány 2/A. § [Alaptörvény E) cikk] alapján tulajdonképpen korlátozottabb alkotmányos védelmet ad az Alkotmánybíróság, mint a nemzetközi jognak a 7. § (1) bekezdése [Alaptörvény Q) cikke] alapján, amely utóbbi esetben biztosítania kell az összhangot a magyar joggal. Ehelyett azt mondja, hogy a közösségi jog „éppúgy érvényes, mint a magyar jog" – viszont a magyar jog esetében a jogforrási hierarchia sérelme (például törvény és kormányrendelet konfliktusa) tartalmi alkotmányellenesség esetén megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörgyakorlását, míg a közösségi/uniós jogra ez nem igaz. Ezzel a testület az Alkotmány 2/A. § [Alaptörvény E) cikk] hatókörét és hatékony érvényesülését is szűkítette. Ettől 2019-ben némi elmozdulást jelentett, hogy az Alkotmánybíróság megállapította a kooperatív jogértelmezés követelményét, hangsúlyozta az európai együttműködésre vonatkozó államcél fontosságát [E) cikk (1) bekezdés], és utalt arra, hogy az uniós, valamint a belső jogi normarendszer közös értékrenden alapszik, ezért nem okoz az egymásmellettiségük a legtöbb esetben alkotmányossági dilemmát.[50]

[23] Ehhez képest speciális normakonfliktus-helyzet, ha a magyar jogalkotó által alkotott jogszabály egyidejűleg veti fel az uniós jog és az Alaptörvény esetleges sérelmét, amely akkor válik látványossá, ha párhuzamosan zajlik eljárás az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmánybíróság sokáig nem reflektált az ilyen szituációkra,[51] 2018-ban viszont több eljárását is felfüggesztette,[52] hogy az alkotmányos párbeszéd jegyében, az uniós és az alkotmányos megítélés összeegyeztetése érdekében bevárja alkotmányossági döntésével az Európai Bíróság előtt zajló kötelezettségszegési eljárás eredményét. Ezzel árnyaltabbá válhat az uniós jog és a magyar jog közötti konfliktusok alkotmányossági megítélése is.

6. Az alapító szerződések alkotmányossági vizsgálata

[24] A már említett kétágú rendszert megalapozó, 2006-tól követett gyakorlat (vagyis az uniós jog belső jogként kezelése és elválasztása a nemzetközi jogtól) ahhoz vezetett, hogy később, az Európai Unió alapító szerződéseit átfogóan módosító Lisszaboni Szerződés esetében külön igazolásra szorult, miért vizsgálhatja mégis az Alkotmánybíróság a szerződés alkotmányosságát.[53] Az Alkotmánybíróság

a *143/2010. (VII. 14.) AB határozatban* a következőket fejtette ki: az EU alapító szerződéseit módosító szerződést kihirdető törvény esetében is van mód utólagos normakontrollra. A kihirdető törvényt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából a nemzeti jogrendszerben is érdemi (normatív) tartalmat hordozó jogszabálynak kell tekinteni, mivel a mellékletek (azaz az azokban foglalt módosító szerződés) a kihirdető törvény integráns részét képezik. Ezzel az Alkotmánybíróság hasonló (de nem teljesen analóg) következtetésre jutott, mint a nemzetközi szerződések utólagos alkotmányossági vizsgálata esetében *[4/1997. (I. 22.) AB határozat]*. A testület arra is rámutatott, hogy az alkotmányossági problémák utólagos normakontroll hatáskörben történő elbírálására kizárólag az előzetes normakontroll kezdeményezésére irányuló indítvány hiányában került sor. Nyomatékosan utalt rá, hogy az Európai Unió alapító szerződései módosítása esetén erre irányuló indítvány alapján lehetőség lenne előzetes normakontrollra, és azt is egyértelművé tette, hogy a csatlakozási klauzula nem egyszeri alkalomra, a csatlakozási szerződésre vonatkozik, hanem az alapító szerződések reformját végrehajtó szerződések megerősítésére is felhatalmazást jelent. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásban az alapító szerződések módosítását kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az alkotmányellenességet megállapító határozatnak az európai uniós tagságból folyó kötelezettségvállalásokra hatása nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket Magyarország maradéktalanul teljesíthesse.

[25] Megemlítendő, hogy ebben a döntésben az Alkotmánybíróság az uniós jog vonatkozásában kifejezetten rögzítette saját értelmezési hatáskörének korlátozott voltát is, leszögezve, hogy a hiteles értelmezés az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik.[54] Az Európai Bíróság hatáskörét természetesen tiszteletben kell tartania az Alkotmánybíróságnak, ez azonban nem járhat együtt az uniós jog értelmezésétől való merev elzárkózással, mert ez ahhoz vezet, hogy a magyar Alkotmánybíróság ezzel szándékoltan kizárja magát az Európai Bírósággal folytatható instrumentalizált – ->előzetes döntéshozatali eljárás keretében zajló (EUMSZ 267. cikk) – dialógusból.[55]

7. Új mércék az uniós jog érvényesüléséhez

[26] Az uniós jog alkotmányossági szempontú kontrolljához elsősorban a német alkotmánybírósági gyakorlat alapján és hatására háromféle mérce körvonalazódott az európai integrációs folyamatban: elsőként az alapjogi mérce, amelynek lényege szerint az uniós jognak ugyanazt az alapjogvédelmi szintet (->az alapjogok védelme) kell biztosítania, mint a tagállami alkotmánynak. Másodikként a szuverenitásvédelmi (->szuverenitás) indíttatású hatásköri mérce jelent meg, amely az átruházott hatáskörök gyakorlásának kontrolljára és az uniós *ultra vires* hatáskörgyakorlás azonosítására fejlesztettek ki. A harmadik – legújabb – mérce pedig a tagállami alkotmányos identitás védelmére (->a tagállami identitás védelme) irányul. A kontroll igénye a tagállami felsőbíróságok és alkotmánybíróságok részéről merül fel, de azt jellemzően az EU Bíróságával folytatott, lojális együttműködésen alapuló alkotmányos párbeszéd keretében gyakorolják, gyakran a már említett instrumentalizált dialógust, az előzetes döntéshozatali eljárást véve igénybe.[56]

[27] Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság hosszú ideig fenntartotta az uniós jog vonatkozásában az Alkotmányon alapuló gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a *22/2012. (V. 11.) AB határozatban* figyelembe vette az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdése, valamint az Alkotmány 2/A. §-a tartalmi egyezőségét,[57] a konkrét ügyben foglalkozott azzal, hogy az uniós együttműködések körébe tartozó, tagállamok által kötött nemzetközi szerződés az uniós felhatalmazás [E) cikk] vagy a nemzetközi jogra vonatkozó általános szabályok [Q) cikk] keretében értelmezendő-e, de alapvetően nem értékelte át sem az uniós jog és a belső jog, sem az uniós jog és az Alaptörvény mátrixába tartozó gyakorlatát és hatáskörgyakorlását. Ebben a helyzetben hozott „félfordulatot"[58] a *22/2016. (XII. 5.) AB határozat*, amelynek leglényegesebb elvi tétele a rendelkező részbe is bekerült:

„Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot,

más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát."

[28] Az indokolás [46] bekezdése szerint ezt a hatáskört „kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett" gyakorolja az Alkotmánybíróság. A döntés – amelyet erőteljesen befolyásolt a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata – számos, egyelőre megválaszolatlan kérdést vetett fel, amelyek az uniós és a magyar jog jövőbeli viszonyára, valamint az Alkotmánybíróság határozatba foglalt uniós kontroll-jogkörének terjedelmére, határaira irányulnak.[59] Nem világos – és az indokolás sem teszi azzá –, hogy pontosan milyen hatáskört értelmezett magának az Alkotmánybíróság a rendelkező részben. A zavart tovább fokozza, hogy az indokolás [56] bekezdése szerint a szuverenitás- és identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus vagy annak értelmezése, érvényessége, hanem a közös hatáskörgyakorlás. Ebből fakadhat mind a közös hatáskörgyakorlás (legfontosabb és legnagyobb volumenű) eredményének a vizsgálatára, vagyis a másodlagos jogalkotásra vonatkozó „hatáskör", de értelmezhető úgy is, hogy e közös hatáskörgyakorlásnak csak a magyar közhatalmi szeletére irányul (például uniós jog magyarországi végrehajtására, átültetésére). Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény konkrét értelmezésével határokat szabhat az uniós jog magyarországi érvényesülésének. A rendelkező rész elvi megállapításának – „hatáskörei gyakorlása során [...] vizsgálhatja" – következménye egyelőre annyi lehet, hogy a testület egy következő eljárásban „hídnak" vagy „ugródeszkának" használja, és majd abban a bizonyos eljárásban konkretizálja, hogy például az akkor megtámadott uniós vagy az annak alapján hozott magyar jogi aktus esetében felmerül-e az alapjogok/szuverenitás/identitás érintettsége, és a konkrét ügyben fennáll-e az Alkotmánybíróság hatásköre. 2019-ben azt mindenesetre megerősítette a testület, hogy uniós jog megsemmisítésére nincsen hatásköre, mert az uniós jog rendszertanilag nem része a T) cikkben meghatározott magyar jogforrási rendszernek.[60] Ennél talán még kézenfekvőbb az a magyarázat, hogy az uniós jog érvényességi alapja nem a magyar alkotmány, hanem az uniós alapító szerződés.

8. Az uniós jog és a magyar jog viszonyával összefüggő alkotmánybírósági gyakorlat értékelése

[29] Az Európai Unió joga és a magyar jog viszonyához sem az Alaptörvény, sem az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat nem ad minden részletében koherens útmutatást. A jogirodalmi álláspontokon túl ezt nagyon világosan láttatta Stumpf István alkotmánybíró a *22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz* fűzött párhuzamos indokolásában, aki szerint az Alkotmánybíróságnak érdemes lenne átfogóan felülvizsgálnia, kiegészítenie az uniós jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyéről szóló eddigi gyakorlatát.[61] Ugyanilyen kritikus Czine Ágnes alkotmánybíró, aki szerint a lojális együttműködés elve alapján az Alkotmánybíróság nem zárkózhatna el annak vizsgálatól, hogy a magyar jog sérti-e az uniós jogot.[62]

[30] A testület tagjainak felvetései jól illusztrálják, hogy a magyar Alkotmánybíróság már hosszú ideje küzd az uniós és a magyar jog viszonyának rendezésével, és bár számos – nem teljesen átgondolt – technikát dolgozott ki, ezeket egyrészt aszerint váltogatta, hogy melyik felelt meg jobban az előre elgondolt eredménynek,[63] másrészt lehetőség szerint kerülte az uniós jog és a magyar alkotmány közötti esetleges normakonfliktus következményeinek a kifejtését. Az alkotmányos gyakorlatból az azonban mindenképpen kirajzolódik, hogy az uniós jog és a magyar jog viszonya nem pusztán jogforrástani kérdés, hanem áttételesen más alkotmányos elvek érvényesülésére is hatást gyakorol. Így például az *ultra vires* uniós aktus problematikáján keresztül összefüggésben áll a szuverenitással, az Országgyűlés által gyakorolt integrációs kontrollra tekintettel befolyásolja a demokratikus legitimáció (->demokrácia) és a népképviseleti elv értelmezését, valamint a magyar és az uniós alapjogvédelmi rendszernek is vannak érintkezési pontjai. Az Európai Unió mint jogközösség kiemelkedő alapelve a ->jogállamiság, amely a tagállami jogrendszer egésze – benne a tagállami alkotmány – irányában is támaszt homogenitási követelményeket.

9. JEGYZETEK

---

[1] JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete,* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007, 249.

[2] KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog,* Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 535–536. pont.

[3] Részletesen lásd DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, Budapest, HVG–ORAC, 2012, 101–136.

[4] Lásd BLUTMAN László: *EU-jog – működésben*, Szeged, Bába, 2004, 98, 101, 154.

[5] A nemzetközi jog és a belső jog viszonya befolyásolta egyébként – eredetileg – a közösségi jog Európai Bíróság általi konceptualizálását *sui generis*, autonóm jogrendként, mivel a szerződések közvetlen hatályát megalapozó holland Van Gend en Loos ügy volt, és Hollandia a nemzetközi jog belső jogi érvényesülése tekintetében a monizmust követi – ez a modell kedvező volt a Bíróság szempontjából, mert biztosította az akkor még relatíve új jogi rezsim hatékony érvényesülését. Lásd NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration ítélet, C 26/62, ECLI:EU:C:1963:1

[6] BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I." *Európai Jog* 2007/2, 3.

[7] Neil WALKER (szerk.): *Sovereignty in Transition,* Oxford, Hart, 2003; Martin AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism,* Oxford, Hart, 2012.

[8] Ingolf PERNICE: „Multilevel Constitutionalism in the European Union" *ELRev* 2002/5; Armin v. BOGDANDY – Stephan SCHILL: „Overcoming Absolute Primacy under the Lisbon Treaty" *CMLRev* 2011/48, 1–38; Alejandro Saiz ARNAIZ – Carina Alcoberro LLIVINA (szerk.): *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge, Intersentia, 2013.

[9] *A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény* 67. cikk. Lásd még KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*, Budapest, HVG-ORAC, ^{3}2009, 764–765.

[10] A jogszabályok közelítése különösen a következő területekre terjedt ki: vámjog, társasági jog, bankjog, vállalati számvitel és adózás, szellemi tulajdonjog, a dolgozóknak a munkahelyen történő védelme, pénzügyi szolgáltatások, versenyszabályok, emberek, állatok és növények életének és egészségének védelme, élelmiszer-jogszabályok, a fogyasztói érdekvédelem, ideértve a termékfelelősséget, közvetett adózás, műszaki szabályok és szabványok, fuvarozás és környezetvédelem. *1994. évi I. törvény* 68. cikk.

[11] Kritikáját lásd KECSKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (I. rész)" *Európai Jog* 2003/1, 21–30; CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005, 254–256.

[12] A határozat azt vizsgálta, hogy alkotmányos-e, ha a Gazdasági Versenyhivatalnak a Magyar Köztársasággal aláírt Európai Megállapodás alapján már az uniós csatlakozást megelőzően is

közvetlenül alkalmaznia kell olyan európai versenyjogi szabályokat is, amelyek megalkotásában Magyarország nem vett részt.

[13] *Az Alkotmány módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény.*

[14] *30/1998. (VI. 25.) AB határozat,* ABH 1998, 220, 232, 234.

[15] *4/1997. (I. 22.) AB határozat,* ABH 1997, 41. Lásd CHRONOWSKI (11. j.) 250–254.

[16] Lásd BERKE Barna: „A nemzetközi szerződések alkotmányossági vizsgálatának megalapozásához" *Magyar Jog* 1997/8, 458. Berke kritizálja a *4/1997. (I. 22.) AB határozat* indokolásának a közösségi joggal kapcsolatos állításait azon az alapon, hogy „az Európai Unió jogának tagállami alkalmazása, illetőleg ennek mechanizmusa nem hozhatók párhuzamba a »szimpla« nemzetközi szerződések belső jogi státusával, érvényesülésével. […] Az EK jog és a tagállam belső jogának viszonyában a dualizmus vagy monizmus modellek lényegében közömbösek. […] a monista-adopciós koncepciót az európai integráció kényszerítőleg nem követeli meg minden nemzetközi szerződés hazai státusára vonatkozóan. […] nem a nemzetközi szerződésekre általánosan irányadó rezsim vonatkozik a közösségi jog és a tagállamok jogának viszonyára."

[17] Lásd CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: „EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum" *Magyar Jog* 2003/8, 449–466; KUKORELLI István – PAPP Imre: „A magyar Alkotmány EU-konformitása" *Európai Jog* 2002/6, 3; KECSKÉS László: „Indító tézisek a Magyar Köztársaság Alkotmánya EU-vonatkozású szabályainak továbbfejlesztéséhez" *Európai Jog* 2004/3, 4–5.

[18] A kapcsolódó AB-gyakorlat nagyobb része a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt keletkezett, és ezért értelemszerűen a „közösségi jog" megnevezést alkalmazza. 2009 decembere után – a „pillérek összeolvadása" és az EK megszűnése miatt – a terminológia „uniós jogra" változott. Az Alkotmánybíróság határozataira tekintettel a szócikk mindkét megjelölést használja.

[19] A jogtudomány képviselői már az uniós tagság kezdeti évei óta igyekeztek vázolni az uniós (közösségi) joggal összefüggő alkotmányvédelem lehetséges irányait, az Alkotmánybíróság döntéseiben azonban óvatosan körvonalazódtak az uniós tagság konzekvenciái. Lásd SAJÓ András: „Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság?: a magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége" *Fundamentum* 2004/3; SÁRI János: „Rekviem a magyar alkotmányjogért (A csatlakozás után)" *Magyar Jog* 2005/7; VINCZE Attila: „Apokalipszis most? Észrevételek Sári János professzor vitaindító cikke nyomán" *Magyar Jog* 2006/3; VÁRNAY Ernő: „Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga" *Jogtudományi Közlöny* 2007/10; BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I-II." *Európai Jog* 2007/2. és 2007/4; TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: „Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban" *Jogtudományi Közlöny* 2008/2; VARJU Márton – FAZEKAS Flóra: „The Reception of European Union Law in Hungary" *Common Market Law Review* 2011/6, 1945–1984.

[20] Az indítványozó a külföldön szervezett szerencsejátékokkal kapcsolatos magyar szabályozás EK-Szerződésbe ütközését vélelmezte, és mulasztásos alkotmánysértés megállapítását kezdeményezte a jogállamiság elvére, illetve a csatlakozási klauzulára figyelemmel [2. § (1) és 2/A. §].

[21] Az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006-ban elfogadott törvény – alkotmányellenessége mellett – EGK-irányelvet is sért. Az AB az indítványt visszautasította.

[22] Az ügy elsődlegesen az egészségügyben dolgozók alkalmazására és díjazására vonatkozott (például ügyeleti díj), és a kapcsolódó magyar jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára irányult. Az egyik indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel – szerinte – az Országgyűlés, illetve a Kormány a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, mert nem alkotta meg a munkaidő és a pihenőidő egészségügyi ágazatra vonatkozó, az Európai Unió jogforrásaival és az Alkotmánnyal

összhangban lévő jogszabályait és ezzel – álláspontja szerint az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését és a 7. § (1) bekezdését sértve – alkotmányellenességet idézett elő.

[23] Az indítványozó az 1996. évi médiatörvénynek a műsoridőn belüli reklámidőre vonatkozó szabályát kifogásolta, többek között arra hivatkozással, hogy az EGK-irányelvet sért.

[24] Az ügy tárgya a fegyverekről és lőszerekről szóló magyar szabályozás alkotmányossági vizsgálata volt. Az indítványozó általánosságban hivatkozott az Európai Unió normáira, mert szerinte azok alapján nem lett volna kötelező a flóbert fegyverek engedélyeztetése, a magyar jogalkotó részéről elegendőnek mutatkozott volna a bejelentési kötelezettség előírása. Az Alkotmánybíróság leszögezte: annak vizsgálata, hogy mi minősül flóbert fegyvernek – és ehhez képest engedélyköteles fegyvernek a közösségi jog körében – nem tartozik hatáskörébe.

[25] Az indítványozó az EU-szerződés és az EK-Szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződést (LSz) kihirdető *2007. évi CLXVIII. törvény* (LSztv.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, utalva más európai alkotmánybíróságok LSz-re vonatkozó döntéseire, és arra, hogy a LSz módosításai révén az Európai Unióban a jogállamiság, a demokrácia és az alapjogok védelme megerősödött, ugyanakkor a tagállamok szuverenitása nem sérült, mivel nem jött létre európai „szuperállam".

[26] Lásd az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló, Országgyűlés által elfogadott törvény előzetes normakontrolljára vonatkozó *32/2008. (III. 12.) AB határozatot*, ABH 2008, 325. A határozat részletes elemzéséhez lásd VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel" *Európai Jog* 2008/4, 27–34.

[27] Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) 2. cikk.

[28] Az Alaptörvény hetedik módosítására irányuló javaslat indokolása szerint „[a]z E) cikk javasolt kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés »szükség szerint« fordulatát konkretizálná és töltené meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelentené". Az indokolásból az is kiolvasható, hogy erre az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdésében megjelenő, tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartása és az alkotmányos önazonosság védelme érdekében van szükség.

[29] Az Alaptörvény értelmezését megalapozó konkrét alkotmányjogi probléma, hogy a gazdasági és monetáris unióban megvalósuló stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló nemzetközi szerződés (ESM-Szerződés) az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti, közös hatáskörgyakorlást megalapozó szerződésnek minősül-e, és ez esetben az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges-e a kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz. Lásd VÖRÖS Imre: „Lépések a szorosabb fiskális koordináció irányába az EU-ban" *Jogtudományi Közlöny* 2012/7–8, 308–312; VÁRNAY Ernő: „Rabok vagyunk vagy szabadok? A tagállamok költségvetési és monetáris mozgástere az Európai Unióban" *Közjogi Szemle* 2012/4, 1–9.

[30] Az indítvány abban a kérdésben kérte az Alaptörvény értelmezését, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróságtól szóló Megállapodás – amely kizárólag uniós tagállamok által kötött nemzetközi szerződés és uniós megerősített együttműködés keretében létrejövő anyagi jogot alkalmazó közös bíróságot hozna létre – ratifikálható-e az Alaptörvény E) cikke alapján, és ha nem, akkor a Q) cikk alapján mik lennének a feltételei a kihirdetésnek. A határozat értékelését lásd CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben" *Jogtudományi Közlöny* 2018/11, 477–485.

[31] Az indítvány arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság tárja fel az E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás és a csoportos kiutasítás alaptörvényi tilalma (XIV. cikk) közötti összefüggéseket.

[32] Az indítvány a hetedik Alaptörvény-módosítással bevezetett menedékjog-korlátozás európai bizottsági értelmezésére tekintettel kérte az Alkotmánybíróság állásfoglalását egyrészt az uniós jog alaptörvényi legitimációjáról, másrészt az alkotmánybírósági és a más szervek által adott Alaptörvény-értelmezés viszonyáról, harmadrészt a menedékjog-korlátozás [XIV. cikk (4) bekezdés] autentikus értelmezéséről.

[33] VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, Budapest, HVG–ORAC, ^{3}2018, 189.

[34] *1053/E/2005. AB határozat,* ABH 2006, 1824.

[35] Az EU-tagság szuverenitást (hatáskör átruházását) érintő kérdéseire e szócikk azért nem tér ki, mert az az uniós jog és a belső jog viszonyához – mint jogforrástani kérdéshez – közvetlenül nem kapcsolódik.

[36] VINCZE–CHRONOWSKI (33. j.) 314.

[37] A határozat 2008. szeptember 29-én született. Az indítványozó *a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (korábbi Pp.), *a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény* (korábbi Be.), valamint *a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény* (korábbi Kbt.) egyes rendelkezéseit kifogásolta. Ezek ugyanis előírták, hogy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén a bíróság, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság végzését köteles tájékoztatásul az igazságügyért felelős miniszternek megküldeni.

[38] „Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése – a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozásával – lehetővé teszi, hogy az Európai Unió alapító szerződései alapján alkotott közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket közvetlenül a tagállamok főhatalma alá tartozó személyek számára." (Legf. Bír. Mfv.II.10.921/2005. sz., BH+ 2006. 422).

[39] Márton VARJU: „The judicial reception of EU law" in Márton VARJU – Ernő VÁRNAY: *The Law of the European Union in Hungary: institutions, processes and the law,* Budapest, HVG–ORAC, 2014, 190–193.

[40] VINCZE–CHRONOWSKI (33. j.) 315.

[41] *2/2019. (III. 5.) AB határozat,* Rendelkező rész 1. pont.

[42] *2/2019. (III. 5.) AB határozat,* Indokolás [14]–[24].

[43] Ezek az elvi megállapítások a már hatályos uniós (közösségi) jogra vonatkoznak. Az alapító szerződések módosítása esetében a hatálybalépés előtt az Alkotmánybíróság figyelembe veszi a nemzetközi jogi jelleget. A *61/2008. (IV. 29.) AB határozatban* (ABH 2008, 546.) a testület megfogalmazta: „[a]ddig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződései, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetére figyelemmel tudja értékelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződéseket érintő szabályait".

[44] Ezt lényegében fenntartja a *9/2018. (VII. 9.) AB határozat,* Indokolás [31] és a *2/2019. (III. 5.) AB határozat,* Indokolás [19] –[20].

[45] Internationale Handelsgesellschaft („Solange I") 2 BvL 52/71, BverfG 37, 271; (29.05.1974.).

[46] BLUTMAN–CHRONOWSKI (6. j.) 7.

[47] VÖRÖS Imre: „Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia?" *Jogtudományi Közlöny* 2011/7–8, 373.

[48] Fenntartotta: *8/2011. (II. 18.) AB határozat,* ABH 2011, 49; *29/2011. (IV. 7.) AB határozat,* ABH 2011, 181. Ezekben az ügyekben az indítványozók *a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* egyes rendelkezései

alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indítványozók hivatkoztak az Európai Unió Alapjogi Chartájának 27–28. és 30. cikkeire is az indokolás nélküli felmentéssel összefüggésben.

[49] *Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény* (korábbi Abtv.) 1. § *c)* pont, Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f)* pont, *az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* (új Abtv.) 32. §.

[50] *2/2019. (III. 5.) AB határozat,* Indokolás [15], [21], [34].

[51] Lásd például a bírák kényszernyugdíjazása ügyében a *33/2012. (VII. 17.) AB határozatot,* ABH 2012, 99. és a C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2012:687.

[52] *3198/2018. (VI. 21.) AB végzés* http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/80442B2F58384F6BC125815D00589A69?OpenDocument*; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés*; *3200/2018. (VI. 21.) AB végzés* és *3220/2018. (VII. 2.) AB végzés*. Az első három végzés – a Central European University és a külföldről támogatott civilszervezetek érdekében indult eljárások felfüggesztése – az ügyek erőteljes aktuálpolitikai vonatkozása miatt nehezen értékelhető kontextustól függetlenül. A negyedik – politikai vonatkozástól mentes adóügyben hozott – felfüggesztő végzés viszont már objektíve az együttműködésre irányuló következetes gyakorlat ígéretét hordozza. Lásd ehhez VINCZE–CHRONOWSKI (33. j.) 501.

[53] VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoónnal, A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal,* Budapest, MTA TK JTI, 2012, 96; BLUTMAN László: „A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben" *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2, 90–99.

[54] „Jóllehet az LSztv.-re hivatkozik, az indítvány részben olyan kérdéseket vet fel, amelyek valójában a mögötte álló Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései tartalmának értelmezéséhez kapcsolódnak. Az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek, valamint az ezek alapján megalkotott úgynevezett másodlagos vagy levezetett jognak, a rendeleteknek, az irányelveknek és az egyéb európajogi normáknak a hiteles értelmezése azonban az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik. Nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek és így a jelen esetben a Lisszaboni Szerződésnek az előtte fekvő üggyel összefüggő konkrét normáira hivatkozzon anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné. Így eddigi gyakorlatának is megfelelően [...] idézi az európajog releváns normáit, és ezt teszi az Európai Unió jelenlegi intézményeiről, a lisszaboni reformról közismertnek tekinthető, önálló értelmezésre nem szoruló alapvető tények vonatkozásában is." *143/2010. (VII. 14.) AB határozat,* ABH 2010, 698, 703.

[55] VINCZE–CHRONOWSKI (33. j.) 317; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Újabb áttekintés az uniós jog alkalmazásának magyarországi alkotmányos kereteiről" *Közjogi Szemle* 2013/4, 53.

[56] VINCZE–CHRONOWSKI (33. j.) 197–218.

[57] „Megállapítható, hogy az előző Alkotmány és az Alaptörvény jelen üggyel érintett rendelkezései az eldöntendő értelmezési kérdés szempontjából tartalmilag megegyeznek, ezért a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban kibontott elvek alkalmazásának nincs akadálya." *22/2012. (V. 11.) AB határozat,* ABH 2012, 10, Indokolás [46] 16–17.

[58] BLUTMAN László: „Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya" *Közjogi Szemle* 2017/1, 1.

[59] CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján" *Jogtudományi Közlöny* 2017/3, 117–132.

[60] *2/2019. (III. 5.) AB határozat,* Indokolás [20].

[61] A *22/2016. (XII. 5.) AB határozatban* Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása szerint: „a független demokratikus jogállam védelmében eljáró Alkotmánybíróságra hárul[na] a feladat, hogy

mondjon valamit az uniós jogról, annak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyéről, és az »integrációs alkotmányjog« kapcsán az »integrációs fenntartásról« [és e]nnek kapcsán az Alkotmánybíróságnak át kellene gondolnia az uniós jog magyar jogrendszerben elfoglalt helyének meghatározásával kapcsolatos eddigi gyakorlatát" (párhuzamos indokolás [97] bekezdés).

[62] A *3090/2016. (V. 12.) AB határozatban* Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye szerint: „Álláspontom szerint ugyanis az a gyakorlat, amely szerint az Európai Unió joganyaga nem tekinthető nemzetközi szerződésnek, és »uniós jogként a belső (tagállami) jog részét képezi« – figyelemmel a fentiekben hivatkozott alkotmánybírósági gyakorlatra – nem érvényesül következetesen. […] Nem értek egyet azzal a megállapítással sem, hogy az Alkotmánybíróságnak – a hatáskörét rögzítő szabályok értelmében – »nem terjed ki a hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát«. Éppen ellenkezőleg, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak – ha ennek szüksége felmerül – kötelezettsége vizsgálni, hogy egy jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát. Ez a kötelezettsége pedig az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből fakadó »lojális együttműködés elvéből« következik. Ebből vezette le ugyanis az EUB, hogy a tagállamoknak az e cikkben foglalt azon kötelezettsége, hogy megtegyenek minden megfelelő általános vagy különös intézkedést a kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörükbe tartozó ügyek vonatkozásában a bíróságokra is vonatkozik [Von Colson-ügy (C-14/83), Marleasing-ügy C-106/89)]. Következésképpen a nemzeti jog alkalmazásakor az értelmezést végző nemzeti bíróságnak figyelemmel kell lennie e szempontokra, és ennek során például az EUB gyakorlatára" (párhuzamos indokolás [59]–[60]).

[63] VINCZE Attila: „Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék" in TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása, Eszmény és/vagy valóság,* Budapest–Győr, Gondolat, 2015, 271–291; VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság stratégiái az uniós és a belső jog viszonyának kezeléséhez" in FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk… Liber Amicorum Imre Vörös*, Budapest, HVG–ORAC, 2014, 597–611.