



A9-0341/2023

7.11.2023

JELENTÉS

az uniós jog elsőbbsége elvének végrehajtásáról
(2022/2143(INI))

Jogi Bizottság
Alkotmányügyi Bizottság

(Közös bizottsági eljárás – az eljárási szabályzat 58. cikke)

Előadók: Yana Toom, Cyrus Engerer

TARTALOM

	Oldal
INDOKOLÁS – TÉNYÖSSZEFOGLALÓ ÉS MEGÁLLAPÍTÁSOK.....	3
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY	8
INFORMÁCIÓ AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁG ÁLTALI ELFOGADÁSRÓL	16
NÉV SZERINTI ZÁRÓSZAVAZÁS AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁGBAN.....	17

INDOKOLÁS – TÉNYÖSSZEFOGLALÓ ÉS MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. Bevezetés

2022. szeptember 8-án az előadók megbízást kaptak arra, hogy az eljárási szabályzat 58. cikke szerinti közös bizottsági eljárás keretében készítsenek jelentést az uniós jog elsőbbsége elvének végrehajtásáról. Kinevezésük óta az előadók különböző módokon gyűjtöttek információkat a témáról, többek között a következők révén:

- 2022. december 15-én részt vettek egy Karlsruhebe (Németország) indított kiküldetésen, hogy eszmecserét folytassanak a Német Szövetségi Alkotmánybíróság második szenátusának négy bírójával. E kiküldetés célja annak megvitatása volt, hogy e bíróság hogyan értelmezi az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) az uniós jog elsőbbségére vonatkozó elvét, különösen a közszektorbeli beszerzési programról szóló, 2020. május 5-i ítéletét követően, valamint hogy milyen nézőpontot képvisel az európai és a nemzeti jogrend közötti kapcsolatot illetően.
- 2023. május 22. és 23. között tényfeltáró látogatást tettek Brnóba (Cseh Köztársaság), hogy találkozzanak a nemzeti alkotmánybíróság érintett bírjaival és a tudományos élet képviselőivel, hogy megismerjék véleményüket az európai és a nemzeti jogrend közötti kapcsolatról, valamint a Bíróság C-399/09. sz. Landtová-ügyben született ítéletét követően hozott cseh alkotmánybírósági határozatnak az európai jogi integráció fejlődésére gyakorolt hatásairól.
- 2023. június 28-án részt vettek az uniós jog elsőbbségéről szóló, a Tematikus Főosztály által szervezett munkaértekezleten, amely két szakértő előadásából, valamint egy „kérdések és válaszok” ülészből állt.

Ezt a végrehajtási jelentést és az ahhoz kapcsolódó tevékenységeket számos, az uniós jog Európai Parlamenten belüli elsőbbségét érintő korábbi esemény és vita előzte meg az évek során, amelyek mind azt mutatják, hogy a Parlament nagy jelentőséget tulajdonít az említett elvnek való megfelelésnek és e megfelelés nyomon követésének.

A fentiek szerint elvégzett kutatás az alábbi megfontolásokhoz vezetett, amelyek az előadók által benyújtott végrehajtási jelentés-tervezetben megfogalmazott következtetések és ajánlások alapját képezik.

2. Az uniós jog elsőbbségének elve

a) A Bíróság ítélkezési gyakorlata

Az elsőbbség az uniós jog egyik alapelve, amelyet az idők során a Bíróság ítélkezési gyakorlata alakított ki. Az elsőbbség elve fejlődésének alapjait a *Costa* kontra *E.N.E.L.* ügyben hozott, 1964. évi határozat fektette le, amely hallgatólagosan első alkalommal hivatkozott az uniós jog elsőbbségére¹. A határozat kijelenti, hogy az uniós jognak a nemzeti jogba való beépítése és általánosabban a Szerződés szövege és szelleme lehetetlenné teszi, hogy a tagállamok egyoldalú és utólagos intézkedéseket részesítsenek előnyben az általuk

¹ A Bíróság 1964. július 15-i ítélete, 6/64. sz. *Costa* kontra *E.N.E.L.* ügy.

kölcsönösségi alapon elfogadott jogrendszerrel szemben. Arra is rámutat, hogy az uniós jog végrehajtásának ereje nem változhat tagállamonként anélkül, hogy ne veszélyeztetné a Szerződés célkitűzéseit, és ne vezetne a tagállamok állampolgárai közötti hátrányos megkülönböztetéshez.

Az elsőbbség elvének a Bíróság általi indoklása tehát lényegében az uniós jog hatékony és egységes alkalmazásának szükségességén alapul, amely a polgárok törvény szerinti egyenlőségének alapját képezi. Másfelől az uniós jog alkalmazásának hatékonysága és egységessége, amely nélkül a Szerződés által előírányzott rendszer – amelyben az intézmények jogi aktusokat jogosultak elfogadni – nem működhet, csak akkor biztosítható, ha az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben.

A *Costa* kontra *E.N.E.L.* ügyben hozott határozatban a Bíróság úgy következtet, hogy a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené uniós jellegét, és anélkül, hogy ez magának az Uniónak a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné. Ebből a korábbi ítéletből tehát már az következik, hogy az elsőbbség elve mindenfajta nemzeti jogra kiterjed, így a Bíróság kezdettől fogva az elsőbbség abszolút jellege mellett érvelt. Későbbi ítéleteiben a Bíróság egyértelművé teszi, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok alkotmányaival szemben², és pontosítja, hogy a nemzeti jog ellentétes rendelkezése lehet jogalkotási vagy közigazgatási jellegű, ami nemcsak általános absztrakt szabályokat, hanem egyedi, konkrét közigazgatási határozatokat is magában foglal³. Egy másik ügyben a Bíróság rámutat, hogy a nemzeti jog valamennyi – akár az uniós szabályt megelőző, akár azt követő – rendelkezése az elsőbbség elvének hatálya alá tartozik⁴. Ez tehát kiterjed a tagállamok teljes jogára, a rendelkezés rangjától vagy elfogadásának időpontjától függetlenül.

Az elsőbbség fogalma nem jelenti azt, hogy az uniós jog és a nemzeti jog között hierarchia állna fenn. Inkább azt jelenti, hogy jogszabályi ütközés esetén a tagállamok kötelesek eltekinteni az uniós joggal ellentétes nemzeti jog alkalmazásától⁵. Amennyiben a közvetlen alkalmazhatóság feltételei teljesülnek, a nemzeti hatóságok kötelesek az uniós jogi rendelkezést alkalmazni⁶. Ennek hiányában a nemzeti hatóságok kötelesek a nemzeti jogot az uniós joggal összhangban értelmezni⁷.

b) Elsődleges jog

E régóta fennálló és bevett ítélkezési gyakorlat ellenére a Szerződések nem rögzítik az uniós jog elsőbbségét. Az elv kodifikációját az alkotmányszerződés írta elő, amely az I-6. cikkben kimondta, hogy az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez. Az Alkotmány elhagyását követően ezt a szakaszt nem illesztették be a Lisszaboni Szerződésbe. Ehelyett az elsőbbségre vonatkozó 17. sz. nyilatkozatot csatolták a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához. Ebben a nyilatkozatban a Konferencia emlékeztet arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a

² A Bíróság 1970. december 17-i ítélete, 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft ügy.

³ A Bíróság 1999. április 29-i ítélete, C-224/97. sz. Ciola ügy.

⁴ A Bíróság 1978. március 9-i ítélete, 106/77. sz. Simmenthal II ügy.

⁵ A Bíróság 1978. március 9-i ítélete, 106/77. sz. Simmenthal II ügy.

⁶ A Bíróság 1963. február 5-i ítélete, 26/62. sz. van Gend en Loos ügy.

⁷ A Bíróság 1984. április 10-i ítélete, 14/83. sz. von Colson ügy.

Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogszabályok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. A Szerződéseket felülvizsgáló kormányközi konferenciákon elfogadott ilyen nyilatkozatok azonban nem rendelkeznek a Szerződések és a jegyzőkönyvek jogi erejével. Mindazonáltal a Lisszaboni Szerződés és a 17. sz. nyilatkozat ratifikálásával a tagállamok hallgatólagosan elfogadták az elsőbbség elvét. Emellett a tagállamok soha nem használták fel a Szerződések felülvizsgálatait az uniós jog elsőbbségének korlátozására.

Az azzal kapcsolatos vita során, hogy célszerű-e kodifikálni az uniós jog elsőbbségének elvét, kétségek merültek fel az ilyen kodifikáció hatékonyságával kapcsolatban, mivel ez nem oldaná meg az ezen elvvel kapcsolatos kihívások mögött álló egyik fő problémát, vagyis azt, hogy kinek a végső hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy mi tartozik az Unió hatáskörébe és mi nem. Az előadók azonban úgy vélik, hogy az uniós jog elsőbbsége elvének tiszteletben tartása érdekében alapvető fontosságú megváltoztatni annak jogi státuszát. Az elvnek az elsődleges jogban történő kodifikációja hozzájárulhat az uniós és a nemzeti jogrend közötti kapcsolat tisztázásához és az ütközések enyhítéséhez.

3. Az uniós jog elsőbbségének elvét érintő kihívások

Mivel az elsőbbség elvét nemzeti szinten kell alkalmazni, elengedhetetlen, hogy a nemzeti hatóságok és bíróságok tiszteletben tartsák az uniós jog elsőbbségét. Ezt az alapvető tagállamokban széles körben elfogadják, tekintettel annak az Unió működése szempontjából vett fontosságára, és az uniós jog elsőbbségének elvét a nemzeti alkotmánybíróságok általában figyelembe veszik a gyakorlatban, és úgy tekintik, hogy az ütközések kivételes jellegűek és valószínűtlenek. Ezt több nemzeti alkotmánybíróság is kifejezetten kimondta. A legtöbb nemzeti alkotmánybíróság azonban saját alkotmányát, nem pedig magának az uniós jognak a tekintélyét tekinti az uniós jog elsőbbsége alapjának. Ezek a nemzeti bíróságok a nemzeti alkotmányos rendelkezésekből az uniós jog alkalmazásának bizonyos korlátait is levezetik, és úgy vélik, hogy végső soron továbbra is az övék a felülvizsgálati jogkör az uniós jog alapján hozott intézkedések tekintetében.

Ezek a korlátok az alapvető jogok védelmére, az uniós hatáskörök tiszteletben tartására és a nemzeti alkotmányos identitás megőrzésére vonatkoznak. A német és az olasz alkotmánybíróság már az 1970-es években kidolgozott ilyen korlátokat. Hasonló ítélkezési gyakorlat alakult ki más tagállamokban is. Az elmúlt években azonban egyes nemzeti alkotmánybíróságok komolyabban is megkérdőjelezték az uniós jog elsőbbségét. Németország, Dánia, Magyarország, Lengyelország és Románia legfelsőbb bíróságai nyíltan szembeszegültek a Bírósággal, amikor kifejezetten megtagadták határozatainak alkalmazását.

Fontos megjegyezni, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok azon ítéletei, amelyek megkérdőjelezték az uniós jog elsőbbségének elvét, eltérőek alkotmányos hátterük, érvelésük és alátámasztásuk, valamint az uniós jogrend megkérdőjelezésével kapcsolatos gyakorlati következményeik szempontjából. Mindezek az ítéletek azonban aggályokat vetnek fel az uniós jog egységességét és a Bíróság tekintélyét illetően. A Bizottság a 2022. évi jogállamisági jelentésében azt is kiemeli, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok által hozott egyes határozatok aggályokat vetettek fel az uniós jog elsőbbségével kapcsolatban. Ezen ügyek némelyikében a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított⁸, más esetekben nem

⁸ A Bizottságnak az EUMSZ 258. cikkével összhangban lehetősége van kötelezettségszegési eljárást indítani a Bíróság előtt egy olyan tagállammal szemben, amely nem teljesítette az elsőbbség elvéből eredő kötelezettségeit.

indított kötelezettségszegési eljárást – a Cseh Köztársaság ellen a Landtová ügyben vagy Dánia ellen az Ajos ügyben –, vagy pedig lezárta a kötelezettségszegési eljárást, mivel elégedett volt a kormány magyarázatával, nevezetesen Németország esetében a PSPP ügyben. Figyelembe véve azonban a Bírósághoz benyújtott, előzetes döntéshozatal iránti kérelmek teljes számát, a nemzeti alkotmánybíróságokkal csak nagyon kevés esetben merült fel nézetkülönbség.

4. Az előzetes döntéshozatali eljárás mint a párbeszéd formája

Az EUSZ 19. cikke (3) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 267. cikkének első bekezdése alapján a Bíróság előzetes döntést hoz a Szerződések értelmezésére, valamint a másodlagos uniós jog érvényességére és értelmezésére vonatkozóan, így e tekintetben kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az EUMSZ 267. cikkének harmadik bekezdése értelmében a végső fokon eljáró nemzeti bíróságok kötelesek előzetes döntéshozatali eljárást indítani, ha ilyen jellegű kérdés merül fel.

Az előzetes döntéshozatali eljárás lehetőséget kínál arra, hogy a legfelsőbb bíróságok közötti nézetkülönbségeket konstruktív módon oldják meg. A Taricco ügyben⁹ a Bíróság hajlandónak mutatkozott arra, hogy az első előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező nemzeti alkotmánybíróság által kért második előzetes döntéshozatali eljárásban módosítsa érvelését. Ezért ezt az ügyet a hatékony párbeszéd egyik példájának tekintik, amelyben a legfelsőbb bíróságok megállapodásra jutottak. Ebben az értelemben az alkotmányos összeütközések néha gyümölcsözőek lehetnek az uniós jogrend fejlődése szempontjából. A legfelsőbb bíróságok közötti együttműködés lehetőséget nyújt a nemzeti alkotmányos elveken alapuló közös alkotmányos elvek kidolgozására is. A közös alap meghatározása szempontjából rendkívül hasznos lenne, ha a legfelsőbb bíróságok bírái rendszeresen informális párbeszédet folytatnának minden lehetséges eszköz, például konferenciák, hálózatok vagy cserelátogatások útján.

5. Következtetések

A fenti megfontolások fényében az előadók úgy vélik, hogy ennek a végrehajtási jelentésnek különösen az alábbi következtetéseket kell hangsúlyoznia:

- a Bíróság mint az uniós jog végső értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező bíróság határozza meg az elsőbbség elvének hatályát;
- az elsőbbség elve mindenkor kötelező a tagállamok valamennyi szervére nézve, és az uniós jog végrehajtásának ereje nem változhat tagállamonként;
- bár a tagállamok bíróságai túlnyomó többségükben tiszteletben tartják az uniós jog elsőbbségének elvét, a nemzeti bíróságok számos ügyben megtagadták a Bíróság ítéleteiből fakadó következmények levonását;
- az uniós jog hatékonyságát és egységességét, valamint a Bíróság tekintélyét meg kell őrizni;

⁹ A Bíróság 2017. december 5-i ítélete, C-42/17. sz. Taricco ügy.

- a Bizottságnak szorosan nyomon kell követnie a nemzeti bíróságok döntéseit az uniós jog elsőbbsége tekintetében, és az EUMSZ 258. cikke alapján kötelezettségszegési eljárást kell indítania a nemzeti alkotmánybíróságok ezen elvet megkérdőjelező ítéleteire válaszul;
- az uniós jog elsőbbségének elvét a Szerződésekben kell rögzíteni.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

az uniós jog elsőbbsége elvének végrehajtásáról (2022/2143(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 1., 2., 4. és 19. cikkére,
- tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258., 267. és 344. cikkére,
- tekintettel a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt, az elsőbbségre vonatkozó 17. sz. nyilatkozatra¹⁰,
- tekintettel az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkezési gyakorlatára,
- tekintettel a lengyelországi jogállamisági válságról és az uniós jog elsőbbségéről szóló, 2021. október 21-i állásfoglalására¹¹,
- tekintettel a Bizottság 2021. évi jogállamisági jelentéséről szóló, 2022. május 19-i állásfoglalására¹²,
- tekintettel a Parlament Jogi Bizottságának megbízásából készült és az Uniós Belső Politikák Főigazgatósága által közzétett, „The primacy of European Union law” [Az európai uniós jog elsőbbsége] című, 2022. júliusi tanulmányra¹³,
- tekintettel a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának megbízásából készült és az Uniós Belső Politikák Főigazgatósága által közzétett, „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law” [Az elsőbbség alkonya? A Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i ítéletének az uniós jog elsőbbségére gyakorolt jogi következményeiről] című, 2021. április 27-i tanulmányra¹⁴,
- tekintettel eljárási szabályzatának 54. cikkére, valamint az Elnökök Értekezletének a saját kezdeményezésű jelentések engedélyezésére vonatkozó eljárásról szóló, 2002. december 12-i határozata 1. cikke (1) bekezdésének e) pontjára és annak

¹⁰ HL C 202., 2016.6.7., 344. o.

¹¹ HL C 184., 2022.9.6., 154. o.

¹² HL C 479., 2022.9.6., 18. o.

¹³ Tanulmány – „The primacy of European Union law” (Az európai uniós jog elsőbbsége), Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi C. Tematikus Főosztály, 2022. július.

¹⁴ Tanulmány – „Primacy’s Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law” (Az elsőbbség alkonya? A Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i ítéletének az uniós jog elsőbbségére gyakorolt jogi következményeiről), Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi C. Tematikus Főosztály, 2021. április 27.

3. mellékletére,

- tekintettel a Jogi Bizottság és az Alkotmányügyi Bizottság által az eljárási szabályzat 58. cikke alapján folytatott közös tanácskozásokra,
 - tekintettel a Jogi Bizottság és az Alkotmányügyi Bizottság jelentésére (A9-0341/2023),
- A. mivel az EUSZ 2. cikkével összhangban az EU az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul, amelyek a tagállamok közös értékei; mivel ezen értékek tiszteletben tartása az Unióhoz való csatlakozás előfeltétele, és kötelező a tagállamok számára; mivel az uniós jog tiszteletben tartása maga után vonja az EU elsődleges és másodlagos jogának, azáltal pedig az uniós jog elsőbbsége alapelveinek való megfelelést; mivel az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése szerint a tagállamoknak meg kell tenniük a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében;
- B. mivel az EU mint jogállamiságon alapuló közösség jogszabályainak az EUB és a tagállamok bíróságai általi hatékony és egységes alkalmazásától és érvényesítésétől függ; mivel ez a hatékonyság és egységesség akkor biztosítható, ha az uniós jog elsőbbséget élvez az eltérő nemzeti joggal szemben azokon a területeken, ahol az uniós jog alkalmazandó; mivel az elsőbbség elve ezért az EU jogrendjének sarokkövét képezi, amely elengedhetetlen az EU működéséhez;
- C. mivel az uniós jog elsőbbségének elve nem csupán jogi doktrína, hanem az EU politikai és gazdasági integrációját is tükrözi; mivel ugyanebben a szellemben az elsőbbség elve hozzájárul az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység” megteremtéséhez, amint azt a Szerződésben szerepel; mivel emellett az uniós jog elsőbbsége szervesen kapcsolódik a törvény előtti egyenlőség elvéhez, mivel biztosítja az uniós jog által valamennyi uniós polgár számára biztosított jogok egyenlő védelmét;
- D. mivel az elsőbbség elvét a Szerződések kifejezetten nem rögzítik, de az évtizedek óta fejlődött az EUB ítélkezési gyakorlata révén; mivel a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az elsőbbségre vonatkozó 17. sz. nyilatkozatban a Konferencia emlékeztet arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogszabályok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek;
- E. mivel a Bíróság a C-6/64. számú, *Costa* kontra *E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott, mérföldkőnek számító ítélete¹⁵ óta számtalan alkalommal megerősítette, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben, függetlenül a nemzeti jogszabályok rangjától vagy elfogadásuk időpontjától; mivel ezért az elsőbbség elve alkalmazandó a nemzeti jog bármely rendelkezésére, beleértve az alkotmányos jellegű rendelkezéseket is, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával összhangban; mivel ugyanezen ítélkezési gyakorlat értelmében az elv a tagállamok által kötött nemzetközi megállapodásokra is vonatkozik, amennyiben ezek a megállapodások az EU hatáskörébe tartoznak;

¹⁵ A Bíróság 1964. július 15-i ítélete, C-6/64. sz. *Costa* kontra *E.N.E.L.* ügy, ECLI:EU:C:1964:66.

- F. mivel az uniós jogrend nemzetközi közjogi szerződésekben gyökerezik, amelyeket nemzeti ratifikációs aktusok révén fogadnak el; mivel az uniós jogrend és az egyes tagállamok jogrendje egyaránt alkalmazandó egy tagállam területén; mivel az uniós jog és a nemzeti jog rendelkezései közötti ellentmondás esetén kollíziós szabályra van szükség; mivel az elsőbbség elve is egy ilyen kollíziós szabály;
- G. mivel az elsőbbség elve nem jelent az Unió és a tagállamok jogrendje közötti hierarchiát, hanem azt követeli meg, hogy az uniós és a nemzeti jog egymásnak ellentmondó rendelkezései esetén a nemzeti hatóságok és bíróságok mellőzzék e nemzeti rendelkezések alkalmazását vagy érvényesítését, és nemzeti jogukat az uniós joggal összhangban értelmezzék; mivel továbbá ugyanebből az elvből ered, hogy az uniós jognak ellentmondó nemzeti rendelkezések alkalmazását mellőzni kell, illetve azokat hatályon kívül kell helyezni vagy módosítani kell annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti jog teljes mértékben megfeleljen az uniós jognak;
- H. mivel az EUB, valamint a nemzeti alkotmánybíróságok és legfelsőbb bíróságok között az uniós jog elsőbbsége elvének értelmezésével kapcsolatban folytatott folyamatos párbeszéd az uniós és a nemzeti jogrendek hatáskörének eltérő értelmezéséből ered, többek között a kettő közötti hatáskörmegosztás tekintetében, és a tekintetben, hogy ki rendelkezik végső joghatósággal annak meghatározására, hogy valamely kérdéskör a tagállamok által az EU-ra ruházott hatáskörök hatálya alá tartozik-e;
- I. mivel az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban az EU-nak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és a helyi önkormányzást is; mivel az uniós jogrend és a nemzeti jogrendek közötti kapcsolat az EUSZ 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt hatáskör-átruházás elvén alapul; mivel az uniós jog elsőbbségének elve csak az uniós jog hatályán belül alkalmazandó;
- J. mivel a tagállamok széles körben elfogadták az elsőbbség elvét megállapító ítélkezési gyakorlatot; mivel ennek ellenére egyes nemzeti alkotmánybíróságok és legfelsőbb bíróságok amellettt érveltek, hogy az elsőbbség elvének bizonyos korlátai vannak, amelyek főként az uniós hatáskörök tiszteletben tartását, a nemzeti alkotmányos identitást és az alapvető jogok védelmének szintjét érintik; mivel a nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok általi ilyen értelmezések az elsőbbség elvével szembeni fenntartásnak tekinthetők; mivel egy nemzeti alkotmánybíróság kifejezetten vitatta az uniós jog elsőbbségének elvét a nemzeti alkotmányjog tekintetében; mivel több más alkotmánybíróság vagy legfelsőbb bíróság hallgatólagosan szembehelyezkedett az elsőbbségi elvvel;
- K. mivel mind az EUB, mind a nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok legitim szerepet játszanak a vonatkozó jogrendek hatályának meghatározásában; mivel a nemzeti bíróságok és az EUB az előzetes döntéshozatali eljárás keretében konstruktív párbeszédet folytathatnak a nemzeti jogrend és az uniós jogrend közötti ütközésekről;
- L. mivel az EUMSZ 267. cikkének első bekezdése értelmében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Szerződések értelmezésére és az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak az érvényességére és értelmezésére vonatkozó valamennyi kérdésben döntést hozzon; mivel ezért a Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az uniós jog végső

értelmezésére;

- M. mivel az EUMSZ 267. cikkének harmadik bekezdése értelmében a végső fokon eljáró nemzeti bíróságok kötelesek előzetes döntéshozatali eljárást indítani, ha ilyen jellegű kérdés merül fel; mivel a végső fokon eljáró nemzeti bíróságok további előzetes kérdéseket terjeszthetnek az EUB elé abban az esetben, ha a nemzeti bíróság az előző válasz alapján nem tudja eldönteni a szóban forgó ügyet; mivel az EUMSZ 344. cikke értelmében a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik;
- N. mivel az EUMSZ 258. cikkével összhangban a Bizottságnak a Szerződések őreként hatásköre van kötelezettségszegési eljárást indítani a Bíróság előtt egy olyan tagállammal szemben, amely nem teljesítette a Szerződésekben eredő kötelezettségeit, és mivel az EUB ítélkezési gyakorlata és a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az elsőbbség elvéről szóló 17. sz. nyilatkozat fényében ez az eljárás az uniós jog elsőbbségének elvéből eredő kötelezettségek megszegése esetén is alkalmazható; mivel az EUB alapokmányának 40. cikke és az Európai Parlament eljárási szabályzata 149. cikkének (4) bekezdése értelmében a Parlament beavatkozhat a Bizottság támogatása érdekében az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárásokba;
- O. mivel az EUSZ 7. cikkével összhangban a Tanács úgy határozhat, hogy felfüggeszti a Szerződések valamely tagállamra történő alkalmazásából eredő egyes jogokat, ha az Európai Tanács megállapította, hogy az adott tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket;

Fő következtetések

1. megismétli, hogy az EU-hoz való csatlakozásukkal a tagállamok a teljes uniós joghoz – beleértve az EUB ítélkezési gyakorlatát – és az EUSZ 2. cikkében említett valamennyi uniós értékhez és elvhez csatlakoztak, amelyekben ennél fogva osztoznak és amelyek tekintetében kötelezettséget vállaltak arra, hogy azokat mindenkor tiszteletben tartják; emlékeztet arra, hogy ezek között az elsőbbség elve is szerepel, amely elengedhetetlen az uniós jog Unió-szerte történő következetes alkalmazásának és az uniós polgárok törvény előtti egyenlőségének biztosításához;
2. elismeri, hogy az olyan alapvető értékek és elvek, mint az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság hatékony védelme az uniós jogrend és a tagállami nemzeti jogrendek, valamint az e jogrendek értelmezésével megbízott bíróságok közös feladata;
3. hangsúlyozza, hogy biztosítani kell az EU közös politikáinak és célkitűzéseinek hatékony végrehajtását valamennyi tagállamban, egyenlő versenyfeltételeket biztosítva és a tagállamok közötti kölcsönös bizalom előmozdításával;
4. megismétli, hogy bár a Szerződések kifejezetten nem rögzítik az uniós jog elsőbbségének elvét, az mindenkor alkalmazandó és kötelező a tagállamok valamennyi szervére nézve; hangsúlyozza a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az uniós jog elsőbbségéről szóló, 17. nyilatkozat hatását;
5. emlékeztet arra, hogy az uniós jog elsőbbségének elve vagy a nemzetközi jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségének elve több tagállam alkotmányos rendjében is szerepel;

6. Emlékeztet arra, hogy az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése elismeri a tagállamok nemzeti identitását, amely magában foglalja alkotmányos struktúrájukat is; megismétli, hogy a Bíróságnak az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésével kapcsolatos megközelítése a közös európai értékek elemzésén alapul, az EUSZ 2. cikkében említettek szerint; ezért rámutat arra, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok által az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésére tett hivatkozásokat soha nem szabad a közös európai értékek veszélyeztetésére használni; hangsúlyozza, hogy az EUSZ 4. cikke (2) bekezdésének és 5. cikkének alkalmazása aktív párbeszédet feltételez a nemzeti bíróságok és a Bíróság között; emlékeztet arra, hogy az uniós jog végső értelmezésére vonatkozó kizárólagos hatásköréből adódóan a Bíróságnak kell meghatározni az elsőbbség elvének hatályát az uniós szerződések alkalmazása alapján;
7. hangsúlyozza, hogy a tagállamok bíróságainak túlnyomó többsége alkalmazza az uniós jog elsőbbségének elvét; megjegyzi, hogy a *Costa* kontra *E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet óta az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek nagy számához képest a nemzeti bíróság csak nagyon kevés esetben tagadta meg az előzetes döntéshozatalból eredő következmények levonását;
8. rámutat azonban a nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok által hozott, az uniós jog elsőbbségének elvét megkérdőjelező vagy azt nem alkalmazó határozatok negatív következményeire; hangsúlyozza, hogy ha minden nemzeti alkotmánybíróság vagy legfelsőbb bíróság dönthetne az uniós jog elsőbbségének korlátairól, az súlyosan veszélyeztetné az uniós jog hatékonyságát és egységességét, valamint következésképpen Unió-szerte a polgárokkal és a vállalkozásokkal szembeni egyenlő bánásmód garantálását; hangsúlyozza, hogy a Bíróság ítéleteinek az uniós hatáskörök tiszteletben tartásával vagy a nemzeti alkotmányos identitással kapcsolatos nemzeti alkotmányos fenntartások alapján történő megkérdőjelezése – anélkül, hogy az ezen ítéletek értelmezésére vonatkozó előzetes kérdéseket a Bíróság elé terjesztenék – alááshatja a Bíróság hatáskörét; úgy véli, hogy a nemzeti alkotmánybíróságoknak vagy legfelsőbb bíróságoknak az elsőbbség elvét megkérdőjelező ítélkezési gyakorlata arra is ösztönözheti a többi tagállam alkotmánybíróságait vagy legfelsőbb bíróságait, hogy megkérdőjelezzék az uniós jog elsőbbségét;
9. emlékeztet az egyes tagállamok sajátos jogi hagyományainak sokféleségére; úgy véli, hogy ez a különbség az egyik olyan tényező, amely hozzájárul ahhoz, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok megtámadják a Bíróság ítéleteit; hangsúlyozza, hogy a Bíróság a tagállamok jogrendjének közös, alkotmányos hagyományain alapuló általános elveket alakít ki;
10. hangsúlyozza, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok és a Bíróság közötti konstruktív párbeszéd előnyös az uniós jog fejlődése szempontjából, mivel az az európai és a nemzeti jogrendek közötti, a hatáskörök megosztásával kapcsolatos feszültségek feloldásának eszközeként szolgálhat; hangsúlyozza, hogy egy ilyen párbeszédnek konstruktívnak kell lennie, és nem jogosíthat fel a Bíróság határozatainak figyelmen kívül hagyására;
11. úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás döntő szerepet játszik a szabad és konstruktív igazságügyi párbeszéd előmozdításában, és kulcsfontosságú eszköz a végső fokon eljáró nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti konfliktusok megoldásában; felkéri a nemzeti alkotmánybíróságokat és legfelsőbb bíróságokat, hogy adott esetben vegyék

igénybe az előzetes döntéshozatalra utalási eljárást; hangsúlyozza, hogy mivel az előzetes döntéshozatalra utalási eljárás biztosítja az uniós jog egységes értelmezését, az uniós jogrend következetességének és autonómiájának előfeltételét jelenti; emlékeztet arra, hogy bizonyos esetekben a Bíróság már hajlandónak mutatkozott arra, hogy az első előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező nemzeti alkotmánybíróság által kért második előzetes döntéshozatali eljárásban módosítsa érvelését, ami bizonyítja, hogy ez az eljárás a bíróságok közötti hatékony párbeszédre ad lehetőséget; úgy véli, hogy az egyes nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok és a Bíróság közötti konfliktusok arról tanúskodhatnak, hogy az eljárás során hiányzik a párbeszéd;

12. üdvözli az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosítására irányuló jogalkotási eljárás megindítását; úgy véli, hogy a Bíróság és a Törvényszék közötti kiegyensúlyozottabb munkamegosztásnak lehetővé kell tennie az uniós és a tagállami bíróságok és törvényszékek közötti intenzívebb igazságügyi párbeszédet, amely lehetővé teszi számukra az uniós jog elsőbbségének elvével kapcsolatos, továbbra is fennálló feszültségek feloldását;
13. üdvözli az összes olyan meglévő informális mechanizmust, amely lehetővé teszi a nemzeti alkotmánybíróságok és legfelsőbb bíróságok, valamint a Bíróság közötti igazságügyi párbeszéd megerősítését, például a Bíróság elnökét és az alkotmánybíróságok és legfelsőbb bíróságok elnökeit tömörítő bírák találkozóját, valamint a kezdeményezésükre 2017-ben létrehozott Európai Unió Igazságügyi Hálózat platformját;
14. hangsúlyozza, hogy a döntéshozatal átláthatósága mint demokratikus elv az igazságszolgáltatásra is vonatkozik, és erősíti a nyilvánosság bírósági eljárásba vetett bizalmát; úgy véli, hogy a bírósági dokumentumokhoz, aktákhoz és nyilvántartásokhoz való nyilvános hozzáférés a tagállamokban és az Unióban hozzájárul az igazságszolgáltatás átláthatóságához és elszámoltathatóságához;

Ajánlások

15. hangsúlyozza, hogy a tagállamok végrehajtó és jogalkotó szervei szintén felelősek annak biztosításáért, hogy tagállamuk tiszteletben tartsa az uniós jogot; e tekintetben hangsúlyozza, hogy a végrehajtó és jogalkotó szerveknek lépéseket kell tenniük az uniós jogot sértőnek bizonyult jogi aktusok módosítása vagy visszavonása érdekében;
16. megjegyzi, hogy az uniós jog és a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelő végrehajtása az uniós jog elsőbbsége elvének tiszteletben tartása szempontjából elengedhetetlen; ezért felhívja a Bizottságot, hogy a Szerződések őreként támaszkodjon az uniós jog alkalmazásának nyomon követéséről szóló éves jelentésre az EUB ítélkezési gyakorlata végrehajtásának jelenlegi helyzetére vonatkozó elemzés bevezetésével, beleértve az EUB ítéleteinek betartására vonatkozó eredménytáblát a tagállamokban; felhívja a Bizottságot, hogy kezdeményezzen megfelelő eljárást azon tagállamok ellen is, amelyek nem hajtják végre az uniós jogot, beleértve a kötelezettségszegési eljárásokat is;
17. emlékeztet arra, hogy a Bizottságnak a Szerződések őreként szorosan nyomon kell követnie a nemzeti bíróságok döntéseit az uniós jog elsőbbsége tekintetében, és folyamatosan tájékoztatnia kell a Parlamentet a válaszingedményekről; felhívja a Bizottságot, hogy nyújtson teljes körű tájékoztatást az esetleges konfliktusokról,

tekintettel a Parlament Szerződések szerinti felelősségére;

18. felszólítja a Bizottságot, hogy a párbeszéd más formáinak sikertelensége esetén az EUMSZ 258. cikke alapján indítson kötelezettségszegési eljárást a nemzeti alkotmánybíróságoknak vagy a legfelsőbb bíróságoknak az elsőbbség elvét megkérdőjelező és ezáltal az uniós jog megsértését eredményező ítéleteire válaszul; javasolja továbbá, hogy javítsák a kötelezettségszegési eljárások hatékonyságát;
19. határozottan ajánlja, hogy a Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok vagy legfelsőbb bíróságok az előzetes döntéshozatalra utalás bírósági eszközei mellett rendszeres informális párbeszédet folytassanak; ösztönzi egy olyan fórum létrehozását, amelyen e bíróságok e célból a kölcsönös együttműködés szellemében összekapcsolhatók, azzal a céllal, hogy valamennyi igazságszolgáltatási rendszerben ösztönözzék az uniós jog értelmezésének harmonizálását; ösztönzi az egyes tagállamokat és a Bizottságot, hogy támogassák ezeket az erőfeszítéseket; ösztönzi az EU-n belüli tudományos intézményeket és jogi szerveket, hogy tanterveikbe építsenek be az elsőbbség elvére vonatkozó átfogó modulokat, amelyek célja előmozdítani ezen alapelv mélyebb megértését és elismerését a jövőbeli jogi szakemberek és politikai döntéshozók körében;
20. hangsúlyozza, hogy a gyümölcsöző párbeszéd és az uniós jog elsőbbsége elvének megfelelő végrehajtása alapja a megfelelő kapacitásépítés; ezért felszólít annak az európai uniós programnak az igénybevételére, amely alapos képzést kínál a tagállamok igazságszolgáltatási rendszerei számára, beleértve a bírákat, ügyvédeket, ügyészeket, a közszférában dolgozókat és a politikai döntéshozókat is, mind nemzeti, mind uniós szinten, hogy ösztönözze az uniós jog elsőbbségének, általában az uniós jogrendnek, valamint az uniós jog és a Bíróság ítélkezési gyakorlata helytelen végrehajtásából eredő következmények jobb megértését;
21. megjegyzi, hogy a Bíróság határozataival egyet nem értő nemzeti alkotmánybíróságok vagy a legfelsőbb bíróságok egyes esetei az alapvető jogok védelmével kapcsolatosak, különösen, ha a nemzeti bíróságok az uniós jog által biztosított alapvető jogokat úgy értelmezik, hogy azok a nemzeti alkotmány által biztosított alapvető jogoknál kisebb védelmet nyújtanak; úgy véli, hogy az Uniónak az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozása csökkenthetné a konfliktusok lehetőségét ezen a területen az uniós polgárok és lakosok alapvető jogait védő további biztosítékok bevezetésével, és biztosíthatna egy, az emberi jogok érvényesítésére szolgáló további mechanizmust, nevezetesen azt a lehetőséget, hogy panaszt tegyenek az Emberi Jogok Európai Bíróságánál az emberi jogoknak egy uniós intézmény vagy az uniós jogszabályokat végrehajtó tagállam intézkedéséből eredő megsértésével kapcsolatban, amely e bíróság hatáskörébe tartozik; felhívja a Bizottságot és a tagállamokat, hogy biztosítsák e csatlakozási folyamat gyors lezárását;
22. megjegyzi, hogy a 7. cikk szerinti eljárás alatt álló tagállamok politikai okokból stratégiai szempontból megkérdőjelezték az uniós jog elsőbbségének elvét; úgy véli, hogy az ilyen, a jogállamiság rendszerszerű aláásását mutató esetek veszélyeztetik az érintett tagállam jogrendjét és a tagállamok közötti lojális együttműködést, valamint hogy ez az adott tagállam kudarcának számít, mivel nem tesz eleget a Szerződésben foglalt kötelezettségeinek; megismétli a Bizottsághoz intézett azon felhívását, hogy teljes mértékben használja ki az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek jelenlegi és esetleges megsértéseinek kezelésére szolgáló hatáskörét; hangsúlyozza, hogy a Parlament eltökélt

szándéka, hogy megindítsa az EUSZ 7. cikkében említett eljárást abban az esetben, ha egyértelműen fennáll annak a veszélye, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az európai értékeket, és megismétli a Tanácshoz intézett felhívását, hogy tegyen konkrét és hiteles erőfeszítéseket a 7. cikk szerinti valamennyi folyamatban lévő eljárás előmozdítása érdekében;

23. megjegyzi, hogy több tagjelölt ország uniós csatlakozása folyamatban van; ezzel összefüggésben üdvözi, hogy a csatlakozási folyamat magában foglalja az uniós jogrenddel és az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos kapacitásépítést; javasolja a Bíróság és a tagjelölt országok nemzeti alkotmánybíróságai vagy legfelsőbb bíróságai közötti rendszeres, strukturált párbeszéd kialakítását;
24. javasolja, hogy a Szerződések felülvizsgálata esetén az elsőbbség elvét kifejezett szerződési rendelkezésként vegyék fel; emlékeztet arra, hogy az uniós jog elsőbbségét az alkotmányszerződés kifejezetten rögzítette; sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy ezt az elsőbbségre vonatkozó szakaszt nem foglalták bele a Lisszaboni Szerződésbe;

o

o o

25. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

INFORMÁCIÓ AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁG ÁLTALI ELFOGADÁSRÓL

58. cikk - Közös bizottsági eljárás A plenáris ülésen való bejelentés dátuma	15.9.2022
Az elfogadás dátuma	24.10.2023
A zárószavazás eredménye	+: 30 -: 9 0: 0
A zárószavazáson jelen lévő tagok	Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
A zárószavazáson jelen lévő póttagok	Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski
A zárószavazáson jelen lévő póttagok (209. cikk, (7) bekezdés)	Anne-Sophie Pelletier

NÉV SZERINTI ZÁRÓSZAVAZÁS AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁGBAN

30	+
NI	Sabrina Pignedoli
EPP	Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos
Renew	Charles Goerens, Alin Mituța, Max Orville, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Cyrus Engerer, Ibán García Del Blanco, Maria-Manuel Leitão-Marques, Giuliano Pisapia, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Tiemo Wölken
The Left	Helmut Scholz
Verts/ALE	Damian Boeselager, Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund

9	-
ECR	Raffaele Stancanelli, Kosma Złotowski
ID	Alessandra Basso, Gilles Lebreton, Jaak Madison, Antonio Maria Rinaldi
EPP	Geoffroy Didier, Brice Hortefeux
The Left	Anne-Sophie Pelletier

0	0

Jelmagyarázat:

+ : mellette

- : ellene

0 : tartózkodás