

BAKÓ BEÁTA*

BÁRCSAK A MAGYAR AB LENNE ILYEN „SZŰKLÁTÓKÖRŰ”! A *BUNDESVERFASSUNGSGERICHT* EU ELLENI „LÁZADÁSA” ÉS AZ ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉD**

<https://doi.org/10.51783/ajt.2021.2.01>

*„A házak falaira
puskát rajzoltam,
az egyetlen forradalmár
vagyok a városban”*

(Kispál és a Borz: Forradalmár)

Különösen kritikus fogadtatásra lelt a szakirodalomban a német szövetségi alkotmánybíróság, a Bundesverfassungsgericht 2020. májusi PSPP-ítélete, amelyben a német alkotmánybíróság először mondta ki egy EU-s aktusról, sőt, emellett egy EUB-ítéletről is, hogy az ultra vires, azaz túllépi az EU-s hatásköröket. Mivel a magyar Alkotmánybíróság hagyományosan odafigyelt a német joggyakorlatra, ráadásul a 22/2016 AB-határozattal épp a német gyakorlat mintájára alakította ki az EU-jog alkotmányossági felülvizsgálatának kereteit, jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a Bundesverfassungsgericht történelmi ítélete és az azt közvetlenül megelőző gyakorlatában megmutatkozó jogértelmezés mennyiben befolyásolhatja a magyar AB-t, tekintetbe véve a két alkotmánybíróság EU-joghoz való hozzáállásában megmutatkozó párhuzamosságokat és különbségeket.

1. AZ EGYETLEN FORRADALMÁR?

Egy darabig csak rajzolgatta a falra a puskákat, aztán nagy sokára végül elsütött egyet, méghozzá mindjárt három irányba: metaforikusan talán így festhető le leginkább a német szövetségi alkotmánybíróság és az EU-s jog viszonya. Hiszen sokáig csak ígérgette,¹ aztán 2020 májusában a német szövetségi alkotmánybíróság, a Bundesverfassungsgericht végül tényleg szembement az EU-jog elsőbbségével és

* Max Weber Fellow, European University Institute, Via della Badia dei Roccettini, 9, 50014 Fiesole.
E-mail: beata.bako@eui.eu.

** Köszönöm az anonim lektorok javaslatait, észrevételeit. Kézirat lezárva: 2021. június 16.

¹ Pl. Solange I, BVerfGE 37, 271; Maastricht, BVerfGE 89, 155-213; Lisszabon, BVerfGE 123, 267; Honeywell, BVerfGE 126, 286; OMT, NJW 2016, 2473; Bankunió, NJW 2019, 3204.

az Európai Unió Bíróságával (EUB). A PSPP-ítéletben² a Bundesverfassungsgericht nemcsak a német kormányt és a parlamentet marasztalta el mulasztásért, de kimondta az Európai Központi Bank (EKB) Public Sector Purchase Program nevű kötvényvásárlási programjáról, hogy azzal az EKB túlterjeszkedett a hatáskörén, sőt, hasonlóképp *ultra vires*nek minősítette az Európai Unió Bíróságának azon – a Bundesverfassungsgericht előzetes döntéshozatali indítványára hozott – ítéletét³ is, amely szerint jogszerű és érvényes a PSPP, és amely ítélet indokolása „objektíve önkényes”, és „egyszerűen követhetetlen” a Bundesverfassungsgericht értelmezése szerint.⁴

„Veszélyes húzás”,⁵ „szűklátókörű hozzáállás”,⁶ „káros és téves ítélet”,⁷ „túlzó és szélsőséges vádaskodás” a német kormánnyal és parlamenttel szemben:⁸ a szakirodalom sem finomkodott a jelzőkkel a Bundesverfassungsgericht történelmi határozatának kommentálásakor, amelyben a testület először mondta ki, hogy egy (sőt, mindjárt kettő) EU-s szerv a hatásköreit megsértve, *ultra vires* cselekedett. A magyar olvasó számára talán a legérdekesebb kritika azonban az az érvelés, miszerint a PSPP-ítélet következményeként most majd az EU-s jogállamisági elvárásokkal közismerten hadilábon álló Varsó és Budapest is felbátorítva érezheti magát arra, hogy kellemetlen EU-s intézkedéseket szintén a népszuverenitásra hivatkozva ússzon meg.⁹

Normális esetben persze rögtön felmerülő ellenvetés, hogy a kormányt jelző „Budapest” és az Alkotmánybíróság két külön dolog kellene hogy legyen, azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy az utóbbi pár évben az Alkotmánybíróság az EU-jog elsőbbségével kapcsolatos ügyekben (is) rendre a kormánytöbbség segítségére sietett,¹⁰

² BVerfG PSPP-ítélet, NJW 2020, 1647.

³ C-493/17 (Weiss), ECLI:EU:C:2018:1000.

⁴ BVerfG PSPP ítélet, 118. bek.

⁵ Niels PETERSEN: „Karlsruhe’s *Lochner* Moment? A Rational Choice Perspective on the German Federal Constitutional Court’s Relationship to the CJEU After the PSPP Decision” *German Law Journal* 2020. 1003, <https://doi.org/10.1017/glj.2020.54>.

⁶ Miguel Pinares MADURO: „Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court” *Verfassungsblog* 2020. május 6., <https://doi.org/10.1017/S2071832200002960>.

⁷ Bernhard W. WEGENER: „Karlsruher Urteil – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 (2 BvR 859/15) in Sachen Staatsanleihenkäufe der Europäischen Zentralbank” *Europarecht* 2020. 347, <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2020-4-347>.

⁸ Matthias WENDEL: „Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception” *German Law Journal* 2020. 983, <https://doi.org/10.1017/glj.2020.62>.

⁹ Matthias KOTTMANN – Roya SANGI: „Gut gemeint, nicht gut gemacht” *Verfassungsblog*, 2020. május 6. <https://doi.org/10.17176/20200506-133622-0/>. Az ilyen jellegű kritikákat meg is erősítette a lengyel igazságügyi minisztérium közleménye, amiben üdvözölte a PSPP-ítéletet, és rögtön össze is mosta azt a lengyel kormány és az Európai Bizottság között fennálló, a lengyel bírósági reformok miatt fennálló vitával, amely ügyben kötelezettségszegési eljárás is folyt Lengyelországgal szemben: <https://www.gov.pl/web/justice/the-judgement-of-the-german-constitutional-court-confirms-polands-position-in-the-dispute-with-the-european-commission>.

¹⁰ A 22/2016-os „identitáshatározatot” pont azután hozták meg, hogy az alkotmányos identitást kétharmad híján nem sikerült az Alaptörvénybe írni, majd később, a hetedik alkotmánymódosítást is a kormány számára kényelmesen értelmezték az alkotmánybírák a 2/2019-es határozatban. Bővebben ld. alább a 2. pontot.

igyekezetében pedig – jórészt szelektív és egyszerűsítő módon – merített a Bundesverfassungsgericht gyakorlatából is.¹¹ Az AB ezen hozzáállása pedig alapveti fel a kérdést, hogy mennyire volnának jogosak ezek a félelmek, főleg annak fényében, hogy a Bundesverfassungsgericht a „demokráciához való jogra” és a népszuverenítésra hivatkozott a PSPP-határozat indokolásában, ezek pedig itthon is bevett hívószavak, ha az EU autoritásának megkérdőjelezéséről van szó.

Mennyiben tudná a Bundesverfassungsgericht „lázado” gyakorlatát meggyőzően hasznosítani a magyar AB, látszik-e rá szándék és egyáltalán milyen ügyekben lenne rá esély? A tanulmány a kurrens vonatkozó magyar (2. pont) és német (3. pont) joggyakorlat áttekintése után ezekre a kérdésekre ad néhány válaszlehetőséget (4. pont).

2. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG IGAZODÁSI PONTJAI

„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének” – szól az EU „identitásklauzulája”, az EUSz 4. cikkének (2) bekezdése. Emellett az EUSz 2. cikke a tagállamokban közösként tételzett alapértékeket sorol fel. Ezért sokáig jobbra elképzelhetetlennek tűnt, hogy az EU mégis hogyan sérthetné a tagállamok alkotmányos magját, a demokrácia és a jogállamiság legalapvetőbb intézményeit.¹² Inkább csak elméleti kérdésként létezett az a probléma, hogy az EUSz 2. cikke szerinti alapértékeknek és a tagállamok – EUSz 4 (2) által garantált – nemzeti identitásának esetleges konfliktusa esetén melyik élvez elsőbbséget,¹³ még akkor is, ha ezt az elméleti lehetőséget már jó ideje lebegtetni a német szövetségi alkotmánybíróság és annak nyomán más tagállami alkotmánybíróságok is.¹⁴

¹¹ Ld. még alább a 2. pontot, illetve részletesen: BAKÓ Beáta: „The Zauberehring Unchained? The Recycling of the German Federal Constitutional Court’s Case Law on Identity, Ultra Vires and Fundamental Rights Review in Hungary” *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2018.

¹² Az alkotmányos hagyományok és az identitás viszonyáról ld. pl. Wojciech SADURSKI: „European Constitutional Identity?” *EUI Working Paper* 2006/33, 1–9, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.939674>.

¹³ Ld. pl. Rudolf STREINZ in uő. ed.: *EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (C. H. Beck, München, 2012), a kommentár EUSz. 4. cikkéhez fűzött 14. bekezdése, Frank SCHORKOPF: *Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6. Abs. 1. und Art. 7 EUV* (Duncker & Humblot, Berlin 2000), 211.

¹⁴ Részletesen ld. pl. DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században* (MTA TK JTI, 2017) 118–132, Oliver GARNER: „The borders of European Integration on Trial in the Member States: Dansk Industri, Miller and Taricco” *European Journal of Legal Studies* 2/2017; Philippe GÉRARD – Willem VERRIJDT: „Belgian Constitutional Court Adopts National Identity Discourse” *European Constitutional Law Review* 2017/1, <https://doi.org/10.1017/s1574019616000444>.

A Bundesverfassungsgericht három módszert dolgozott ki az EU-jog felülvizsgálata: az alapjogi-¹⁵ és az identitáskontroll¹⁶ a német Alaptörvényen alapszik, míg az *ultra vires*-kontroll¹⁷ egy, EU és a tagállam között fennálló hatásköri konfliktus eldöntésére irányul.¹⁸ Funkcionális átfedések persze lehetnek ezen eszközök között, hiszen például az EUSz 4. cikkének (2) bekezdése értelmében a nemzeti identitást sértő EU-s jogszabály egyben *ultra vires*nek is számít. A 2010-es évektől a Bundesverfassungsgericht a joggyakorlatában a német alkotmányjog felőli megközelítésben is összekapcsolta az EU *ultra vires* cselekvésére és a német alkotmányos identitásra vonatkozó érveket.¹⁹

2. 1. AMIKOR AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG SZELEKTÍVEN MÁSOL: AZ IDENTITÁSHATÁROZAT

A magyar Alkotmánybíróság elég későn kapcsolódott be az EU-jog tagállami alkotmány alapján való felülvizsgálati lehetőségeit feszegető európai tendenciába, akkor viszont igyekezett mindent gyorsan bepótolni. Egyetlen határozatban²⁰ deklarálta az alapjogi-, az identitás- és az – *ultra vires*-kontrollnak megfeleltethető – szuverenitáskontroll lehetőségét az EU-joggal szemben, ráadásul pont azután pár héttel, hogy egy hasonló célzatú, az EU identitásklauzulájára alapozott kivételnek megágyazó alkotmánymódosítás²¹ elbukott a parlamentben.

Az alapvető jogok biztosának az uniós menekültkvótára²² vonatkozó indítványa²³ nyomán az Alkotmánybíróság az alapjogi-, identitás- és szuverenitáskontrollt egyetlen határozatban deklarálta – a téma jelentőségéhez képest meglehetősen felszínesen és szűkszavúan. A döntés lényege, hogy „amennyiben valószínűsíthető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ideértve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e” (69. bek.). Mindezt

¹⁵ Solange I (BVerfGE 37, 271) és Solange II (BVerfGE 73, 339).

¹⁶ BVerfG Lisszabon-határozat (BVerfGE 123, 267–437).

¹⁷ BVerfG Maastricht-határozat (BVerfGE 89, 155–213).

¹⁸ A különböző kontrolltípusok összegzéséhez ld. pl. Hans-Georg DEDERER: „Die Grenzen des Vorrangs des Unionsrechts – Zur Vereinheitlichung von Grundrechts-, Ultra-vires- und Identitätskontrolle” *Juristenzeitung* 2014, 313–322, <https://doi.org/10.1628/002268814x13940178726029>.

¹⁹ Lásd alább a 3. pontot.

²⁰ 22/2016 (XII. 5.), AB határozat, ABH 2016, 1418. Az ezt megelőző, EU-joggal kapcsolatos AB-joggyakorlatról összefoglalóan ld. pl. CHRONOWSKI Nóra: „Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Ijoten), 5–6. bek., GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Preliminary Reference and the Hungarian Constitutional Court: A Context of Non-Reference” *German Law Journal* 2015. 1569–1590, <https://doi.org/10.1017/s2071832200021271>.

²¹ Irományszám: T/12458.

²² 2015/1601 sz. tanácsi határozat.

²³ AB-ügyszám: X/03327/2015.

ügy nyilvánította ki a testület, hogy közben az ombudsman konkrét kérdését, ami arra vonatkozott, hogy a menedékkérők más tagállamba való csoportos áthelyezése nem ütközik-e a csoportos kiutasítás tilalmába, egyáltalán nem válaszolta meg, azt ugyanis elkülönítette (29. bek.) az alkotmány absztrakt értelmezésétől.²⁴

Az alapjogi kontrollról szólva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közhatalom gyakorlása alapjogilag kötött (47. bek.), majd felidézi a német Bundesverfassungsgericht Solange II döntését, miszerint az EU alapvetően kielégítő szintű alapjogvédelmet képes biztosítani. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság „nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelméről”, ezek érvényesülését az EU-val közös, Alaptörvény E cikk (2) bekezdés szerinti hatáskörgyakorlás során is biztosítani kell (49. bek.). Ezután a velős kijelentés után az indokolás nem is veszteget több szót az alapjogi kontrollra.

A szuverenitás (vagyis *ultra vires*-) kontroll kapcsán a határozat az Alaptörvény EU-klausuláját, az E cikk (2) bekezdését értelmezi, amely lehetővé teszi az EU intézményeivel és más tagállamokkal való közös hatáskörgyakorlást – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig. Ez a rendelkezés biztosítja Magyarországon az EU-jog érvényességét, de a korlátját is képezi az átruházott, illetve közösen gyakorolt hatásköröknek – teszi hozzá az AB (53. bek.). Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény EU-klausulájának értelmezése útján, de az EUSz identitásklausulájára [4. cikk (2) bekezdésére] tekintettel határozza meg a közös hatáskörgyakorlás két fő korlátját: az identitás- és a szuverenitáskontrollt (54. bek.). Az AB rögtön leszögezi, hogy egyik sem jelenti közvetlenül az uniós jogi aktus felülvizsgálatát, így annak érvénytelenségéről vagy elsőbbségéről nem foglal állást (56. bek.).

Dogmatikai összetettsége ellenére az úgynevezett szuverenitáskontrollt igen röviden tárgyalja a határozat. Az indokolás az Alaptörvény népszuverenitást és független államiságot deklaráló B cikkére hivatkozik, hangsúlyozva, hogy ezt az E cikk szerinti EU-klauszula nem üresítheti ki (59. bek.), majd megalapítja a „fenntartott szuverenitás vélelmét” (60. bek.). Eszerint Magyarország az EU-csatlakozáskor nem a szuverenitásáról mondott le, hanem egyes hatáskörök közvetlen gyakorlását tette csak lehetővé, ezért kellene a szuverenitás fenntartását vélelmezni az alapító szerződésekben meghatározottakon túlmenő hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor. Mivel a szuverenitás az Alaptörvény szerint nem hatáskör, hanem a hatáskörök végső forrása, ezért „a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett” (60. bek.).

Az Alkotmánybíróság tehát a népszuverenitásra hivatkozik az *ultra vires*-, vagyis a szuverenitáskontroll megalapozása érdekében: ezzel pedig a német esetjog egyik legérdekesebb – a jelen tanulmány következő pontjában részletesen tárgyalt – tendenciájára tapintott rá; bár az indokolás nem idézi ezzel kapcsolatban a német Bundesverfassungsgericht e tekintetben legjelentősebb döntéseit és a demokráciá-

²⁴ A két kérdés vizsgálatának elkülönítését Juhász Imre párhuzamos indokolása (84. bek.) és Salamon László különvéleménye (119. bek.) is nehezményezi.

hoz való jogra, mint a német alkotmányos identitás részére építő érvelését. A nép végső ellenőrzési lehetőségének elvesztésére vonatkozó érvelés bár emlékeztet a német AB demokráciához való joggal kapcsolatos fejtegetéseire, azonban nélkülözi a német esetjog cizellált dogmatikai megközelítését: a nép végső kontrollelhetőségéből fakadó következtetések és követelmények kifejtése helyett a fenntartott szuverenitás vélelmének rövid kinyilatkoztatásával a magyar AB inkább a „megűszásra játszik”.

Az identitáskontrollra vonatkozó fejtegetést az AB az EUSz 4. cikk (2) bekezdésére való utalással kezdi, majd tautologikus módon meghatározza az alkotmányos identitás fogalmát: „Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti”, tartalmát pedig esetről esetre bontja ki az Alaptörvény értelmezési szabályával [R cikkének (3) bekezdésével] összhangban (64. bek.). Ezután példalózó jelleggel felsorolja az alkotmányos identitás néhány elemét, köztük a szabadságjogokat (így általánosan, majd külön is kiemelve a vallásszabadságot), a hatalommegosztást, a köztársasági államformát vagy a jogegyenlőséget (65. bek.). Ezek közül egyik sem tűnik kifejezetten magyar specialitásnak²⁵ – kivéve a „történeti alkotmány vívmányait”, amelyre a határozat szintén tesz egy kifejtés híján maradó utalást.

A határozat egy, a német Bundesverfassungsgericht Lisszabon-határozatából – hivatkozás és forrásmegjelölés nélkül – csaknem szó szerint átvett mondattal folytatódik: „az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben”,²⁶ kiegészítve mindezt a nyelvi, kulturális és történelmi hagyományokra való utalással (66. bek.). Végül az AB azt is leszögezi, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri”, így arról nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani (67. bek.).

Az eredeti kontextusban a német Bundesverfassungsgericht azt fejtegette, hogy miként lehet kikerülni, hogy az örökkévalósági klauzula által is védett demokrácia elvét kiüresítse az európai integráció (244–249. bek.). A német határozatból lemásolt mondat második fele egyébként a kulturális, történelmi és nyelvi *percepciókra támaszkodó politikai döntésekre* utal, amelyek a politikai és parlamenti szféra nyilvános diskurzusaiban alakulnak ki (249. bek., kiemelés tőlem). Ezt a részt az AB már nem vette át szó szerint, de rögtön az átvett félmondat után tett egy utalást Magyarország történelmi, nyelvi és kulturális hagyományaira (66. bek.). Első ránézésre ez hasonlónak tűnhet a Bundesverfassungsgericht megfogalmazásához, valójában azonban a már meggyökeresedett *hagyományok* teljesen mást jelentenek, mint a politikai diskurzust alakító *percepciók*.

Az idézett mondatnak a maga egészében egyértelmű a jelentése a német közjogi kontextusban; nemcsak a Solange-döntésekre, de az utóbbi években a demokráciához való jogról, mint az EU-jog elsőbbségének korlátjáról kibontakozott vitákra is tekintettel. Azonban a magyar identitáshatározat szociális biztonságra és az alap-

²⁵ Hasonlóképp KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről” *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2. 14.

²⁶ Vö. BVerfG Lisszabon-határozat, 249. bek.

jogokra vonatkozó kitétele indokolatlanul széles körű, és nélkülözi az eredeti német Lisszabon-határozatban meglévő dogmatikai összefüggéseket, illetve azok magyar alkotmányjogi helyzetre való vonatkoztatását.²⁷ Az eredeti kontextus figyelembevétele szükségszerűvé tette volna a demokrácia elvének vizsgálatát is, amelynek az érvényesüléséhez szükséges az alapjogok által garantált szabadság és nyílt politikai vita. Csakhogy a demokrácia hiányzik az alkotmányos identitás elemeinek magyar AB általi felsorolásából (65. bek.).

Az identitáshatározat azon mondata is kérdéseket vet fel, miszerint „Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire (így az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában közreműködő Országgyűlésre és az abban közvetlenül részt vevő Kormányra is) kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság” (55. bek.). Miután alkotmányos szinten is megerősítést nyert az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatának tilalma,²⁸ felvetődik a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság hogyan akarja betölteni ezt a fontos feladatot (különösen az Országgyűléssel szemben), ha nemcsak EU-jogot nem vizsgálhat felül, de alkotmánymódosításokat sem: olyanokat sem, amelyek esetleg túl széles körben ruháznának át hatásköröket az EU-ra, tehát a szuverenitáskontroll pont a felhatalmazó alkotmánymódosító aktus vonatkozásában lenne alkalmazhatatlan. (A német Bundesverfassungsgericht ellenben felülvizsgálhat és felül is vizsgál alkotmánymódosításokat, ehhez szolgál mércéül a Grundgesetz örökkévalósági klauzulája.)²⁹

Kizárásos alapon tehát arra következtethetünk, hogy a szuverenitáskontrollt az AB csak törvények és alacsonyabb rangú jogszabályok esetében alkalmazhatja – azt azonban semmi sem garantálja, hogy az EU számára adott túl széles felhatalmazás ilyen formában fog történni, még akkor sem, ha eddig az EU-ra történő hatáskörátruházás jellemzően törvényi formában is történt.³⁰ (Például, ha egyszer bevezetné Magyarország az eurót, az Alaptörvény-módosítást is igényelne, hiszen annak K cikke rögzíti, hogy a forint a hivatalos fizetőeszköz.) Vagyis – akármennyire is a szuverenitás- és identitásvédelem legfőbb letéteményeseként is pozicionálja magát az AB (55. bek.) – be kell látni, hogy az AB által az identitáshatározatban megalapított kontrollehetőségek nem túl hatékonyak, mivel a mindenkor alkotmánymódosító hatalom által könnyen kikerülhetők. Az alkotmánymódosító hatalom alkotmányos identitáshoz kötöttségét azonban nem tárgyalja a határozat többségi indokolása, ez csak Varga Zs. András párhuzamos indokolásában jelenik meg, mégpedig a „történeti alkotmány vívmányai” vonatkozásában.³¹

²⁷ Hasonló kritikát fogalmaz meg Stumpf István is a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában: 108. bek.

²⁸ Ld. az Alaptörvény negyedik módosítását és annak következtében az Alaptörvény jelenlegi 24. cikk (5) bekezdését.

²⁹ Ld. GG. 79. cikk (3) bekezdés.

³⁰ Ld. 2004. évi XXX. törvény a csatlakozási szerződés kihirdetéséről, 2007. évi CLXVIII. törvény a lisszaboni szerződés kihirdetéséről.

³¹ Varga Zs. szerint a történeti alkotmány vívmányainak az „önazonosságot alkotó értékei” a történeti alkotmányfejlődés útján jöttek létre, ezáltal pedig „olyan jogi tények, amelyekről nem csak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények

Az alkotmányos identitás és a történeti alkotmány között vont túl erős – ugyanakkor részleteiben tisztázatlan – kapocs a többségi indokolásnak is kritikus pontja: a történeti alkotmány némiképp homályos vívmányaiban való eredeztetéssel ugyanis a határozat az alkotmányos identitást eltávolítja az Alaptörvény szövegétől.³² Az Alkotmánybíróság egyenesen úgy fogalmaz: „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri,” ezért arról nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság megszűnése foszthatja meg Magyarországot (67. bek.). Ez alapján tehát úgy tűnik, az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitást az Alaptörvény szövegétől elválasztott külön fogalomnak tekinti:³³ annak ellenére, hogy az – adott esetben az alkotmánymódosító hatalmat is korlátozó – alkotmány feletti elvek létezésének elismerését, egyáltalán az azokról való elmélkedést az Alkotmánybíróság eddig következetesen kerülte a joggyakorlatában.³⁴

Amint arra párhuzamos indokolásában – a sokat vitatott Sólyom-féle láthatatlan alkotmány eszméjére utalva – Stumpf István is rámutat: ez a megközelítés egyfajta láthatatlan Alaptörvényt hozna létre. Ezzel szemben szerinte az Alkotmánybíróságnak szigorúan az Alaptörvény szövegéből kiindulva kellene az alkotmányos önazonosságot érvényesítenie (109. bek.). Ilyen alkotmány feletti mérce megalkotásával az AB nagyon széles hatásköröket teremtett magának annak eldöntésére, hogy mi alkotmányos és mi nem – mindezt ráadásul az Alaptörvény szövegétől elválasztva. Az identitáskontrollnak ugyanis – dogmatikailag következetes alkalmazása esetén – nemcsak az EU-s hatáskörtranszferekre, de az alkotmánymódosításokra, sőt, az alkotmányozásra is vonatkoznia kellene.³⁵ De csak elméletileg. A gyakorlatban ez a logika megbukik azon, hogy az Alkotmánybíróságnak – a negyedik Alaptörvény-módosítás óta immár egyértelműen – nincs hatásköre az utóbbiakra.

Az EU-s aktusokkal szemben az AB által saját magának vindikált erős kontrollhatásköröknek tehát csak akkor lenne értelme, a határozat által sugallt garanciális jelentősége, ha az Alkotmánybíróság azzal a szervvel – a parlament kétharmados többségével – szemben is ugyanilyen erős pozícióban lenne, amely jogosult az EU-ra ruházott felhatalmazás terjedelmének alkotmányos szín-

jogalkotás útján nem változtathatók meg” (112. bek.). Varga Zs. ezen érvelését jogosan éri az a kritika, hogy így az identitást tulajdonképpen „olyan gumiszabályként alkalmazza, amelyet eredményesen hívhat fel a nem tetsző értelmezésekkel szemben”. DRINÓCZI Timea: „Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?” *MTA Law Working Paper* 2016/15. 30.

³² Ld. pl. DRINÓCZI Timea: „A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Paper* 2017/1. 14.

³³ KÉRI–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY (25. lj.) 14.

³⁴ Hasonlóképp BLUTMAN László: „Szürkületi zóna. Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1. 11.

³⁵ Hasonlóképp: CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai?” in CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások* (Budapest: Eötvös Kiadó 2017), 118.

tű megváltoztatására. Magyarországon egyértelműen nem ez a helyzet. Az Alkotmánybíróság azonban azzal, hogy ilyen látványos buzgalommal hivatkozik a német Bundesverfassungsgericht gyakorlatára, azt a látszatot kelti, mintha nem tudna arról a lényeges különbségről, hogy Németországban viszont történetesen fennállnak ezek a feltételek.³⁶ Mintha az AB anélkül próbálná elszántan követni az etalonnak tekintett „bátor lázadót”, hogy realizálná: neki magának mennyivel gyengébbek a fegyverei.

2. 2. AZ IDENTITÁS ÉS A FENNTARTOTT SZUVERENITÁS KALANDOS UTÓÉLETE

Az Alkotmánybíróság identitáshatározatának hatásai hamarosan megmutatkoztak – nemcsak a testület későbbi döntéseiben, de a jogalkotásban is. Az átruházott hatáskörökről legközelebb 2018 nyarán, az Egységes Szabadalmi Bíróságról (ESZB) szóló megállapodás kapcsán foglalt állást az AB, az érvelés menetében ráadásul központi szerepet játszik az identitáshatározat egyik kritikus pontja, a „fenntartott szuverenitás vélelme”. Erre hivatkozva vizsgálja ugyanis az Alkotmánybíróság, hogy az EU-s megerősített együttműködések (amelyek olyan nemzetközi szerződések, amiknek csak EU-tagállamok a részesei) megkötésekor a hatáskörátruházásra a nemzetközi szerződésekre irányadó szabály (az Alaptörvény Q cikke) vagy az Alaptörvény EU-klauzulája (E cikk) alkalmazandó-e.³⁷

A konkrét ügyben az alkotmányos identitás érintettsége annak kapcsán vetődött fel – pontosabban vetette azt fel az alkotmányértelmezést indítványozó kormány (15., 22. bek.) –, hogy az ESZB-hez való csatlakozással Magyarország ügyek egy bizonyos csoportjában, magánszemélyekre vonatkozóan elsőfoktól a legfelső fokig átadná a joghatóságot egy nemzetközi bíróságnak, amely nemcsak EU-s, de magyar jogot is alkalmazhatna (45–46., 51. bek.). Az indítvány felvetése ellenére az Alkotmánybíróság a határozatban kikerülte, hogy az alkotmányos identitással kapcsolatban további megállapításokat tegyen, sőt, azt is, hogy ezen önazonosságot az EU-jog elsőbbsége vonatkozásában mérlegelje. Ehelyett az AB a szuverenitásra alapozó érvelés mentén döntötte el a kérdést: a megerősített együttműködést kivonta az Alaptörvény EU-klauzulája alól és olyan nemzetközi szerződésnek tekintette, amelyet az Alaptörvény Q cikke alapján kell megítélni, és amely ekként nem hirdethető ki, méghozzá azért, mert bizonyos magánjogi jogvitákat kivon az alkotmányjogi panasz keretében történő alkotmányossági felülvizsgálat alól (53. bek.). A többségi indokolást Stumpf István és Dienes-Oehm Egon is meggyőző kritikákkal illették

³⁶ A német AB az örökkévalósági klauzula alapján felülvizsgálhatja – és többször felül is vizsgálta – az alkotmánymódosításokat, bár a gyakorlatban nem nyilvánított érvénytelenné egyet sem, de a jogköre meglehetősen nagy. Ld. pl. Peter BADURA: „Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsgewohnheitsrecht” in Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOFF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. XII, C. F. Müller 2014, 36. bek.; Herbert KÜPPER: „Az alkotmánymódosítás alkotmánybírói kontrollja Magyarországon és Németországban” *Jogtudományi Közlemények* 9/2004. 273.

³⁷ 9/2018 (VII. 9.) AB határozat, 31. bek.

különlévényeikben, utóbbi alkotmánybíróknak főleg az identitás- és szuverenitásérvek devalválódására figyelmeztető megjegyzését érdemes kiemelni (74. bek.).

A jogalkotót mindenesetre láthatóan nem aggasztotta a devalválódás veszélye. Szintén 2018 nyarán fogadták el az Alaptörvény hetedik módosítását, amely számos tárgyat érintett, köztük az EU-klauzulát és az alkotmányos identitást is, gyakorlatilag – ezúttal sikeresen – megismételve a 2016 októberében elbukott alkotmánymódosítási kísérletet³⁸ az alkotmányos identitás tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség és az EU-val közös hatáskörgyakorlás korlátainak alkotmányba foglalására. Így az Alaptörvény R) cikkének új (4) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”, anélkül, hogy bármilyen definíció bekerült volna az Alaptörvénybe arról, hogy mely alkotmányos rendelkezések számítanak bele az alkotmányos identitásba. Az új EU-klauzula pedig rögzíti, hogy az EU-s intézményekkel közös 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.”

Arra nincs semmilyen utalás a módosított alkotmányszövegben, hogy az új EU-klauzulában felsorolt elemek alkotnák az alkotmányos identitást, vagy azzal bármilyen viszonyban állnának, azonban a miniszteri indokolás kifejezetten céloz erre: „helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse”.³⁹

A hetedik alkotmánymódosítás alkotmányos identitásra vonatkozó része egészen újszerű hozzáállást tükröz az Alkotmánybíróság felé a jogalkotó részéről. Korábban többször előfordult, hogy egy-egy alkotmánymódosítást egy politikailag fontos ügyet elkaszáló AB-döntés felülírásának szándéka motivált,⁴⁰ a „megszelídített” – egyedül a kormánypárt szavazataival megválasztott bírákkal feltöltött – Alkotmánybíróságtól azonban komolyabb ellenállásra már nem kell számítani.⁴¹ Mégis, úgy tűnik, hogy a kormánytöbbség számára az AB 2016-os identitáshatározata nem volt elég garancia az „alkotmányos identitás” védelmére, ezért a biztonság kedvéért beleírták azt az alkotmányba is – ezúttal nem felülírva, hanem megerősítve a korábbi AB-döntést. Mindez akár azt is üzenhetné, hogy a jogalkotó akkora becsben tartja az AB-t, hogy egyes döntéseit kodifikálja is – csak hogy a konkrét esetben egy olyan határozat kodifikálásáról van szó, amely egy korábbi, elbukott alkotmánymódosítási kísérletet⁴² „pótolta ki”.

³⁸ Irományszám: T/12458.

³⁹ Irományszám: T/332. Az indokolás egyébként ezen a ponton a 2016-ban elbukott módosítási javaslat (T/12458) indokolásának szövegezését követi.

⁴⁰ Ld. pl. a régi alkotmány módosítását (2010. évi CXIX. törvény) a végkielégítések különadóját eltérő 184/2010. (X. 28) AB határozat után, majd az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit megsemmisítő 45/2012 (XII. 29.) AB határozatot követő negyedik Alaptörvény-módosítást.

⁴¹ Ld. pl. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmánybíróság 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota* (Budapest: MTA TK JTI 2016. pp. 442–447).

⁴² Irományszám: T/12458.

A jogalkotó és az AB megváltozott viszonyát a hetedik alkotmánymódosítás utóélete is ékesen példázza. Ugyanis mindazok után, hogy a jogalkotó először sikertelenül próbálta alkotmányos szinten rögzíteni az alkotmányos identitást, aztán ezt a fogalmat az Alkotmánybíróság – a kormány legnagyobb öröme⁴³ – mégis bevezette, majd a kormánytöbbség szűk két évvel később sikeresen alkotmányba írta azt; a kormány a biztonság kedvéért végül alkotmányértelmezést kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény egyes, a hetedik módosítással érintett új rendelkezéseire nézve. Nehéz e mögött más szándékot látni, mint azt, hogy a kormány a hetedik alkotmánymódosítás mögött álló jogalkotói szándékát az Alkotmánybírósággal is megerősítse alkotmányértelmezés útján. (Mindez némileg visszas annak fényében, hogy pár évvel korábban a negyedik alkotmánymódosítással ugyanez a kormánytöbbség tiltotta meg kifejezetten az AB-nak az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát.)⁴⁴ Az indítvány apropója a kormányzati indoklás szerint az volt, hogy az Európai Bizottság a hetedik alkotmánymódosítással egyidejűleg elfogadott ún. „Stop Soros” törvénycsomag⁴⁵ kapcsán kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben,⁴⁶ ezért az igazságügyi miniszter azt akarta az AB-tól megtudni, hogy az EU-jog alkalmazásának is az Alaptörvény-e az alapja, és leronthatja-e az AB általi Alaptörvény-értelmezést más szerv értelmezése, illetve konkrétan a menedékjogra vonatkozó új, megszorító alkotmányos rendelkezés⁴⁷ értelmezését is kérte az Alkotmánybíróságtól.

A nemzeti jog és az EU-jog viszonyát általánosságban érintő első két kérdésre az AB lényegében a kormány nyilvánvaló szándékainak megfelelően válaszolt, bár hiába pedzegette indítványában a miniszter az alkotmányos identitást, az AB többségi indokolása arra nem hivatkozott. Hivatkozott viszont a szintén a 22/2016-os identitáshatározatban megalapított „fenntartott szuverenitás vélelmére” és ezzel összefüggésben arra, hogy az EU-val közös hatáskörgyakorlást „az Alaptörvény teszi lehetővé Magyarország szuverenitásának alkotmányos önkorlátozása révén”. De a közösen gyakorolt hatáskörök esetén is figyelembe kell venni az alapvető jogok védelmét és a szuverenitásnak „az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés utolsó mondata szerinti elidegeníthetetlen elemeit”.⁴⁸ Az E) cikk hivatkozott mondata – miszerint „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 vonat-

⁴³ A miniszterelnök a 22/2016 AB határozatra reagálva azt nyilatkozta, hogy örömeiben feldobta a kalapját az égbe – MIKLÓSI Gábor: „Orbán: Először megemeltem a kalapom az AB előtt, aztán feldobáltam az égbe” *Index.hu* 2016. december 2., https://index.hu/belfold/2016/12/02/orban_kosuth_interju/.

⁴⁴ Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés.

⁴⁵ 2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról.

⁴⁶ EUB előtti ügyszám: C-821/19.

⁴⁷ A következő kitétel került be a menedékjogról szóló XIV. cikkbe: „Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

⁴⁸ 2/2019 (III. 5.) AB határozat, 23. bek.

kozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát” – épp a hetedik alkotmánymódosítással került az Alaptörvénybe, és az ott felsoroltakat az AB rögtön a szuverenitás elidegeníthetetlen elemeiként azonosította. Azt az AB nem tette világossá, hogy az alkotmányos identitásnak a szuverenitás elidegeníthetetlen elemeihez pontosan milyen kapcsolódási pontjai vannak.

A saját Alaptörvény-értelmezési monopóliuma kapcsán az AB kifejtette, hogy bár más szervek is értelmezhetik a magyar Alaptörvényt, az AB általi jogértelmezés erga omnes jellegű, épp ezért az AB felelőssége tudatában kijelenti: elkötelezte magát az alkotmányos párbeszéd követelménye mellett,⁴⁹ és az alkotmányt lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy az az EU-joggal összhangban álljon (35–39. bek.). Az AB ugyanebben a határozatban annyiban azért demonstrálja is az Európa-barát jogértelmezést,⁵⁰ hogy a menedékjog kapcsán – a biztonságos harmadik országokon keresztül érkezettekre vonatkozóan – bevezetett szigorító kitétel értelmezését firtató harmadik, a kormány szempontjából a leginkább akut politikai relevanciájú kérdésben már nem a kormány által sugallt szigorú álláspontra helyezkedik, hanem azt akként válaszolja meg, hogy a „nem jogosult menedékjogra” fordulat nem alkotmányos tilalmat, hanem csak az alanyi jog hiányát jelenti, és az Alaptörvény módosított szövege is biztosítja a menedékkérelem benyújtására és elbírálására való alapjogilag védett igényt (44. bek.). Külön hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az értelmezéskor tekintettel volt az EU Alapjogi Chartájára és a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló 2013/32/EU irányelvre az alkotmányos párbeszéd jegyében (49. bek.).

Az alkotmányos párbeszéd tényleges jelentőségéről még szó lesz a 4. pontban, előbb azonban érdemes áttekinteni a magyar AB számára sokszor – még ha félreértetten vagy töredékesen is – inspirációs forrást jelentő német Bundesverfassungsgericht gyakorlatát, amelyben egy határozott értelmezési tendencia rajzolódik ki, ami eddig példátlan módon végül EU-s szervek hatáskörtúllépésének a kimondásához is vezetett.

3. A NÉMET ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A DEMOKRÁCIÁHOZ VALÓ JOG

A Bundesverfassungsgericht EU-jog felülvizsgálatára vonatkozó gyakorlata hosszú múltra tekint vissza, az egyes határozatok kronologikus és részletes ismertetése helyett azonban a jelen tanulmány szempontjából célszerű kifejezetten arra az érvelésmintára koncentrálni, amelynek mentén a Bundesverfassungsgericht eljutott a 2020-as PSPP-döntéséig és addig, hogy EU-s szervek aktusait ténylegesen *ultra vires*nek mondja ki. Ez pedig a demokráciához való jog, vagy másképp megfogalmazva a demokratikus részvételre való igény, amit a Bundesverfassungsgericht az 1993-as Maastricht-ítéletében alapozott meg, amelyben a német AB először vetette fel az EU-s aktusokra vonatkozó *ultra vires*-kontroll lehetőségét is. A német alaptör-

⁴⁹ Ennek gyakorlati tapasztalatairól lásd alább a 4. pontot.

⁵⁰ E tekintetben a német esetjogban bevett Europarechtsfreundlicheit elvére is hivatkozik: 49. bek.

vény (Grundgesetz) választójogot garantáló 38. cikke egyébként is megfelelő hivatkozási alap az alkotmányjogi panasz során,⁵¹ a Maastricht-ítélet indokolása azonban ezt tovább terjesztette pusztán a választásokon való részvétel jogánál. Amellett ez a jog azt is magában foglalja, hogy „a választópolgárok az államhatalom szövetségi szintű legitimitációjában közreműködnek és annak gyakorlására hatással bírnak.”⁵² Tehát előfordulhat, hogy ez a jog sérül, amennyiben az Európai Unió valamely szerve annyira túllépi a hatáskörét, hogy a német Bundestag demokratikus legitimitációjának a minimális követelményei sem teljesülnek (63. bek.). Ebben a körben a német AB a Grundgesetz örökkévalósági klauzulájára is hivatkozott, amely az alkotmánymódosításoktól is védi a Grundgesetz 20. cikkében lefektetett demokrácia és népszuverenitás elveit, vagyis az említett „minimális követelményekről” még a német alkotmánymódosító hatalom sem mondhat le, így azok az EU-jog által is érinthetetlenek (63. bek.).

Már ebből a gondolatmenetből is látszik, hogy bár a Maastricht-döntésben még csak a hatáskörközpontú *ultra vires*-kontrollról van szó – amelynek egyik alapvető eleme a saját hatáskör meghatározására való hatáskör (Kompetenz-Kompetenz) átruházásának tilalma (122–129. bek.) –; a választójogra és a demokrácia elvére építő érvelés a – német alkotmányban (a magyarral ellentétben) az örökkévalósági klauzulának⁵³ köszönhetően megfoghatóan meghatározott – alkotmányos identitáshoz is erősen kapcsolódik.

A 2009-es, lisszaboni szerződésről szóló döntésében a Bundesverfassungsgericht megerősítette, hogy a Grundgesetz 38. cikkében garantált választójog igényt alapo meg a demokratikus önrendelkezésre és az államhatalom gyakorlásában való részvételre. Ez azáltal is sérülhet, ha az államszervezetet olyan módon alakítják át, hogy a többségi népakarat „többé nem tud hatékonyan uralkodni”.⁵⁴ Az indokolás kifejezetten hozzáteszi, hogy ez az igény alapvető eleme a demokrácia elvének, amely az örökkévalósági klauzula alapján az alkotmány megváltoztathatatlan magjához tartozik (211. bek.). A Lisszabon-ítélet az egyén demokrácia iránti igényének megerősítésén túl egy állami kötelezettséget is társít ehhez: az integrációs felelősség (Integrationsverantwortung) értelmében a német alkotmányos szervek folyamatosan kötelesek arról gondoskodni, hogy a hatáskörök EU-ra való átruházása a demokrácia és népszuverenitás elvének és az örökkévalósági klauzulának megfelelően történjen (245. bek.).

3. 1. DEMOKRÁCIA ÉS PÉNZ

A Lisszabon-döntést követően a Bundesverfassungsgericht EU-joggal kapcsolatos gyakorlatában a hangsúly jórészt pénzügyi témákra tevődött át (bár néhány

⁵¹ Ld. német alkotmánybíróági törvény (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, BVerfGG) 90. §.

⁵² BVerfG Maastricht-ítélet, BVerfGE 89,155, 61. bek.

⁵³ Grundgesetz (GG) 79. cikk 3. bek.

⁵⁴ BVerfG Lisszabon-ítélet, BVerfGE 123, 267, 208–210. bek.

alapvető fontosságú döntés épp nem ebbe a kategóriába esik).⁵⁵ Az EU-s pénzügyeket a Grundgesetz választójogot garantáló 38. cikkével és a demokrácia elvével – egy, a Lisszabon-határozatban való általános utalást követően (256. bek.) – konkrétan csak a görög mentőcsomagról szóló 2011-es ítéletében kötötte össze a Bundesverfassungsgericht. Az indokolás szerint a választójog akkor is sérül, ha a szövetségi parlament, a Bundestag olyan módon lemond a költségvetési autonómiájáról, hogy a parlament a költségvetés megalkotására való jogát nem tudja saját hatáskörében gyakorolni.⁵⁶ Mivel a Bundestagnak a nép iránt felelős módon kell döntenie a bevételekről és a kiadásokról, ezért a Bundestag költségvetésalkotási joga a demokratikus akaratképzés központi eleme (122. bek.); az pedig hozzátartozik az alkotmány identitásához, hogy a jogalkotónak megfelelő politikai mozgástere legyen a költségvetés megalkotásakor (127. bek.) – érvelt a Bundesverfassungsgericht, de nem találta alkotmányellenesnek a görög EU-s mentőcsomahoz kapcsolódó jogszabályokat.

A Bundestag költségvetési autonómiájával és ekként a demokráciához való joggal összefüggésben került sor arra a történelmi lépésre is, hogy a Bundesverfassungsgericht először folyamodott előzetes döntéshozatalért az Európai Unió Bíróságához,⁵⁷ amely aztán az Európai Központi Bank OMT-kötvénnyvásárlási programja kapcsán azt mondta ki: az EKB kötvénnyvásárlásának feltételei úgy vannak meghatározva, hogy a program nem ösztönzi a tagállamokat az „egészséges költségvetési politikától” való eltérésre, továbbá az EU-s hatáskörök gyakorlására irányadó arányosság követelményét sem sérti.⁵⁸ Az arányossággal az EUB olyan érvet adott a Bundesverfassungsgericht kezébe, amely a demokráciához való joggal kiegészülve pár év múlva visszaütött – vagy hogy az eredeti metaforánál maradjunk: visszalőtt.

3. 2. A KULCSSZÓ: ARÁNYOSSÁG

Az OMT-ügyben a Bundesverfassungsgericht még engedelmesen követte az EUB megállapításait, és hosszan idézte az előzetes döntéshozatali ítéletnek többek közt az arányosságra vonatkozó részeit is.⁵⁹ Emellett egyértelműsítette azt is, hogy milyen viszony van az EU hatáskörtúllépését vizsgáló *ultra vires*-kontroll és a megváltoztathatatlan alkotmánymag védelmét biztosító identitáskontroll között, még ha adott esetben a Grundgesetz 38. cikkéből levezetett demokráciához való jog és azon

⁵⁵ A 2010-es Honeywell-ügyben (BVerfGE 126, 286) a Bundesverfassungsgericht az *ultra vires*-kontroll alkalmazásának szabott megkorlátozó kereteket, majd a 2015-ös Mr. R-ügyben (BVerfGE 140, 317) az identitáskontrollt alkalmazva megtagadta egy európai elfogatóparancs teljesítését a szintén az örökkévalósági klauzula által védett emberi méltóságra hivatkozva. A felejtéshez való jog kapcsán 2020-ban hozott két ítéletben (NJW 2020, 300 és NJW 2020, 314) pedig arról foglalt állást, hogyan kell eljárni, ha alapjogi téren a Grundgesetz és az EU Alapjogi Chartája egyaránt irányadó.

⁵⁶ BVerfG EFSF-ítélet (BVerfGE 129, 124), 121. bek.

⁵⁷ BVerfG OMT-végzés (BVerfGE 134, 366).

⁵⁸ C-62/14 (ECLI:EU:C:2015:400), 121, 66–92. bek.

⁵⁹ BVerfG OMT-ítélet (NJW 2016, 2473), 177–192. bek.

keresztül a 79. cikk 3. bekezdésben rögzített örökkévalósági klauzula mindkettőnek alapja is lehet. Az érvelés szerint a közös alap ellenére eltérő a vizsgálati módszer, hiszen az *ultra vires*-kontroll keretében a német AB azt vizsgálja, hogy az uniós cselekvés az azt jóváhagyó törvény keretein belül történt-e vagy azon túlterjeszkedett, míg az identitáskontroll nem az átruházott hatásköri korlátok betartására irányul, hanem a szóban forgó uniós intézkedéseket „materiális értelemben” a Grundgesetz magját jelentő elvekhez, mint „abszolút határokhoz” méri (153. bek.). Ezt az elkülönítést – legalábbis a demokráciához való jog esetében – egyfajta kategorizálásra cserélte aztán a 2019-es bankunió-döntés, amely szerint a demokrácia iránti igény érvényesítésére irányuló alkotmányjogi panasz esetén az *ultra vires*-kontroll tulajdonképpen egy alkalmazási esete a demokráciaelvet vizsgáló identitáskontrollnak.⁶⁰

A joggyakorlat fejlődésének eddigi gyakorlati kimenetele szempontjából azonban nem is ez a dogmatikai fejtegetés az igazán érdekes a bankunió-ítéletben, hanem az, hogy a Bundesverfassungsgericht – amely ezúttal nem élt az előzetes döntéshozatali indítvány lehetőségével – maga hozta fel az arányossági érvet, mondván: mind az egységes bankfelügyeletről szóló SSM-rendelet értelmezésekor, mind annak alkalmazásakor (vagyis az EKB általi felügyelet gyakorlásakor) figyelemmel kell lenni az arányosság elvére (189, 212. bek.), amely az EUSz 5. cikke szerint a meglévő – adott esetben kizárólagos⁶¹ – uniós hatáskörök gyakorlásának módjára vonatkozó korlát.⁶² A konkrét ügyben a Bundesverfassungsgericht arra jutott, hogy megszorító értelmezés esetén – miszerint teljes mértékben nem lett a bankfelügyeleti hatáskör az EKB-ra ruházva⁶³ – nem terjed túl az EU-s hatáskörökön az egységes bankfelügyeleti rendszer. Azonban a választójog és a demokrácia iránti igény mint jogalap mellé ebben a döntésben behozott arányossági követelmény lett végül az, ami a PSPP-döntésben a hatáskörtúllépés kimondásához vezetett.

A PSPP kötvénnyvásárlási program ügyében a Bundesverfassungsgericht ismét lefutotta az előzetes döntéshozatali kört,⁶⁴ és kívárta az EUB döntését, amely a PSPP-programnak zöld utat adott.⁶⁵

Bár az OMT és a PSPP egyaránt tagállami államkötvényeknek az EKB általi felvásárlását célozza a másodlagos piacról, nemcsak az köztük a lényeges különbség, hogy a kifejezetten krízisesszökevényként kitalált OMT-t végül sosem alkalmazták, a PSPP viszont jelenleg is folyamatban van; hanem például az is, hogy az OMT meg-

⁶⁰ BVerfG Bankunió-ítélet (NJW 2019, 3204), 205. bek.

⁶¹ Különösen a kötvénnyvásárlási programok kapcsán érdemes rá emlékeztetni, hogy az EUMSZ. 3. cikk (1) bekezdés c) pontja értelmében az eurót használó tagállamok vonatkozásában a monetáris politika kizárólagos uniós hatáskör.

⁶² Rudolf STREINZ: Kommentar zu Art 5 (4) EUV, in: STREINZ (13. lj.) 41. bek.

⁶³ Amint arra az ítéletet kommentáló Pietro Faraguna és Donato Messineo rámutatnak: egy másik ügyben, de szintén az SSM-rendelettel kapcsolatban épp pár hónappal korábban jutott ellentétes következtetésre az EUB. Ld. C-450/17. P (Landeskreditbank Baden-Württemberg v. Európai Központi Bank), 36–37, 49. bek. Pietro FARAGUNA – Donato MESSINEO: „Light and shadows in the Bundesverfassungsgericht’s decision upholding the European Banking Union” *Common Market Law Review* 2020. 1636.

⁶⁴ BVerfG PSPP-végzés, BVerfGE 146, 216.

⁶⁵ C-493/17 (Weiss), ECLI:EU:C:2018:1000.

engedte volna a szelektív vásárlást, míg a PSPP alapján az EKB a tőkejegyzés arányában, egy bizonyos limiten belül vásárol a tagállami kötvények közül.⁶⁶

Az OMT-üggyel ellentétben a PSPP kapcsán a Bundesverfassungsgericht már nem követte a luxembourgi bíróság útmutatását. Az ítéletében a Bundesverfassungsgericht a korábbiaknál egyértelműbben⁶⁷ rögzíti, hogy a Bundestag költségvetéskalkulációs joga a német alkotmány megváltoztathatatlan magjához tartozik,⁶⁸ és *ultra vires*-kontroll keretében vizsgálja, hogy a német alkotmányos szervek nem működtek-e közre az EU-s hatásköröket sértő uniós intézkedésekben. Az ettől való tartózkodásra, sőt, az EU *ultra vires* aktusai elleni fellépésre ezen szervek az integrációs felelősségük alapján kötelesek, erre a német polgároknak (a fentebb ismertetett alkotmánybíró-sági joggyakorlat fényében) választójoguk és az alkotmányban garantált népszuverenitás és demokrácia elve okán jogos igényük van (105., 230. bek.).

Az indokolás felidézti az *ultra vires*-kontrollra a Honeywell-döntésben megállapított megszorító követelményeket, miszerint az EU-s hatáskörsértésnek nyilvánvalónak és strukturálisan jelentősnek kell lennie,⁶⁹ majd arra jut, hogy az az eset is ide tartozik, ha az EU-s szervek a hatásköreiket nem az arányosság elvének megfelelően gyakorolták. Mivel az EKB arányos hatáskörgyakorlását a PSPP programmal összefüggésben a német kormány és a szövetségi parlament nem vizsgálta, így mulasztással megsértette a panaszosok demokráciához fűződő jogát – következtetett a Bundesverfassungsgericht (116. bek.). Azonban nem áll meg a német intézményeknél, hanem az EKB-t és az EUB-t is „elöveszi” az ítélet.

Azt ugyan kifejezetten nem állapítja meg a német AB, hogy az EKB PSPP programja bizonyosan aránytalan lett volna, azonban értelmezése szerint az arányosság elve már pusztán attól sérül, hogy az EKB a program lehetséges gazdasági hatásait „láthatóan” nem mérlegelte, így a program arányosságát nem igazolta (176., 232. bek.). Ugyanezen logika alapján az Európai Unió Bírósága is *ultra vires* cselekedett, mikor a PSPP programra vonatkozó arányossági vizsgálat során a program hatásait és különösen az egymással konkuráló érdekeket nem mérlegelte: ezek hiányában az arányossági vizsgálat a funkcióját nem tudja betölteni, vagyis a hiányos arányossági vizsgálat az EUB „nyilvánvalóan” túllépte a EUSZ 19. cikk (1) bekezdése által ráruházott jogértelmezési mandátumot, így pedig az ítélete a Bundesverfassungsgerichtet a konkrét kérdésben nem köti – következtet a német AB (123., 133., 138., 154. bek.). Az érvelés tehát röviden az, hogy „az EKB nem indo-

⁶⁶ Bővebben ld. Jan FLEISCHMANN: „EZB und EuGH im Ultra-Vires-Netz des BVerfG: Die weitreichenden Folgen des Urteils des BVerfG zum Public Sector Purchase Programme der EZB” *Anglo-German Law Journal* 2020. 37–38; Ana BOBIĆ – Mark DAWSON: „Making sense of the »incomprehensible«: The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court” *Common Market Law Review* 2020. 1956–1957.

⁶⁷ A görög mentőcsomag ügyében 2011-ben még némileg óvatosabban fogalmazott a Bundesverfassungsgericht, akkor a költségvetés megalkotása kapcsán a Bundestag számára fennálló politikai mozgásteret minősítette az identitásához tartozónak. Ld. a 3. 2. pontot fentebb.

⁶⁸ BVerfG PSPP-ítélet (NJW 2020, 1647), 104. bek.

⁶⁹ PSPP 110. bek. (vö. Honeywell 61. bek.).

kolta a programot eléggé, az EUB pedig nem ellenőrizte ezt eléggé:⁷⁰ így egy kiskapu nyitva maradt az EKB számára az arányosság utólagos megindoklására, ami az ítélet keltette hullámok mérsékléséhez is jól jött.⁷¹

Közvetlen jogkövetkezmény a PSPP-ítéletből csak a német alkotmányos szervekre, mindenekelőtt a kormányra és a szövetségi parlamentre nézve következik: közre kell működniük a PSPP program EKB általi arányossági vizsgálatában, különben a német jegybank egy háromhónapos átmeneti időszak lejárta után nem vehetne részt a PSPP programban (232–235. bek.).

3. 3. A KÖVETKEZMÉNYEK: POLITIKAI KIMAGYARÁZÁS ÉS EGY FURCSA KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁS

Az ítélet következményeként – amellyel kapcsolatban rendhagyó módon az EUB is kiadott egy közleményt, anélkül, hogy abban az előzetes döntéshozatali ítéletek kötőerejének hangsúlyozásán túl bármi konkrétumot állított volna⁷² – Németország természetesen nem szállt ki a PSPP-programból. Ehelyett az történt, hogy az EKB – kihasználva az ítélet által számára nyitva hagyott kiskaput – a 2020. júniusi ülésén valamennyit nyilvánosságra hozott a PSPP-program arányosságára vonatkozó értékeléséből,⁷³ majd később arra is felhatalmazta a német Bundesbankot, hogy ezzel kapcsolatos további, bizalmas dokumentumokat a német kormány és a parlament rendelkezésére bocsásson.⁷⁴ Utóbbiról a Bundestag is beszámol a nagy többséggel elfogadott június 30-i állásfoglalásában, amelyben a német szövetségi parlament azt is kimondja: mindebből kitűnik, hogy az EKB „a PSPP kapcsán az ütköző érdekek átfogó mérlegelésére és az ellenérvek figyelembevételére is kiterjedő” arányossági vizsgálatot folytatott le.⁷⁵ Magyarán a Bundestag azt üzenve ezzel a Bundesverfassungsgerichtnek: nincs itt semmi látnivaló, felesleges volt aggódní, eleve rendben volt minden, de erről most már dokumentumokat is láttunk, szóval biztos, hogy nem működtünk közre semmi jogellenes, *ultra vires* aktusban. Ezzel a megoldással ráadásul azt is sikerült elkerülni, hogy az Európai Központi Bank függetlenségébe a Bundestag tagállami parlamentként beavatkozzon.⁷⁶

⁷⁰ Friedemann KAINER: „Aus der nationalen Brille: Das PSPP-Urteil des BVerfG“ *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2020. 534.

⁷¹ Ingolf PERNICE: „Machtspruch aus Karlsruhe: »Nicht verhältnismäßig? – Nicht verbindlich? – Nicht zu fassen...« Zum PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020” *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2020. 517.

⁷² EUB 58/20 sz. sajtóközleménye, 2020. május 8.

⁷³ Account of the monetary policy meeting of the Governing Council of the European Central Bank, Frankfurt am Main, 3–4 June 2020: <https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html>.

⁷⁴ Christine Lagarde EKB-elnök válasza Sven Simon EP-képviselőnek 2020. június 29-én: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.mepletter200629_Simon~ecec6ead766.en.pdf.

⁷⁵ BT Drucksache 19/20621.

⁷⁶ Ld. Christian CALLIÉS: „Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliès zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages“ 25. Mai 2020. VII. 3. bek.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy az egész probléma végérvényesen meg lenne oldva, hiszen időközben a koronavírus-válság miatt újabb költségvetési csomagot hirdetett az EKB, és egy közös EU-s hitelből finanszírozott gazdasági mentőcsomag is a küszöbön áll⁷⁷ – máris akadtak német panaszosok, akik úgy érzik, mindez sérti a demokráciához való jogukat.⁷⁸

Ráadásul elméletileg az EUMSZ 258. cikke alapján még egy kötelezettségszegési eljárásnak is helye lehetne akár Németországgal szemben a Bundesverfassungsgericht PSPP-döntése miatt, mivel az nemcsak az EUB ítéletének kötőerejét tagadta meg, de a döntés az EKB függetlensége elleni támadásként is értelmezhető.⁷⁹ Az Európai Bizottság végül 2021 júniusában, több, mint egy évvel a PSPP-döntés után jelentette be, hogy kötelezettségszegési eljárást indít az ügyben Németország ellen az uniós jog alapelveinek megsértése miatt. Mindez több okból is furcsa. Egyrészt egy független felsőbíróság ítéletéről van szó,⁸⁰ aminek nyomán kötelezettségszegési eljárást indítani meglehetősen visszatetsző azon Bizottság részéről, amely más tagállamok esetében, más kötelezettségszegési eljárásokban pont a bírói függetlenségért küzd.⁸¹ Ráadásul az ügy közvetlen jogkövetkezményei csak a német alkotmányos szerveket érintik, azok pedig a fenti megoldással az ítéletnek megfelelő módon rendezték (vagy legalábbis kimagyarázták) a helyzetet, így összességében okafogyottá is vált⁸² egy kötelezettségszegési eljárás megindítása. Maga a Bizottság egyébként utal rá a kötelezettségszegési eljárás megindításáról szóló közleményében, hogy a PSPP-döntés óta 2021 tavaszán a Bundesverfassungsgericht már elutasított két alkotmányjogi panaszt, amelyek a PSPP-döntés végrehajtására irányultak.⁸³ Mindez azonban a Bizottság szerint nem teszi semmissé az EU-jog elsőbbségének PSPP-döntés általi megsértését, ami „komoly precedenst jelent” nemcsak a Bundesverfassungsgericht további gyakorlatára, de más tagállami felsőbíróságok számára is.⁸⁴ Felmerül a kérdés, hogy mit is várhat konkrétan a Bizottság a német kormánytól, illetve jogalkotótól,

⁷⁷ A Next Generation EU néven ismert csomaghoz az EUMSZ 311. cikke alapján a tagállamok saját alkotmányos követelményeik szerinti hozzájárulása is szükséges: Németország esetében ez a Grundgesetz 23. cikk (1) bekezdése értelmében a parlament mindkét házának a jóváhagyását jelenti, így a program esetében kifejezetten érdekes, hogy merre vinné tovább a demokráciához való jogra alapító érvelést az ügyben a Bundesverfassungsgericht, amennyiben az elé kerül.

⁷⁸ 2 BvR 547/21. Bővebb esélylatogatásért ld. FLEISCHMANN (66. lj.) 45–48; Nik DE BOER – Jens VAN 'T KLOOSTER: „The ECB, the Courts and the Issue of Democratic Legitimacy After Weiss” *Common Market Law Review* 2020. 1707–1708.

⁷⁹ Ingolf PERNICE: „Sollte die EU-Kommission Deutschland wegen des Karlsruher Ultra-Vires-Urteils verklagen? PRO” *Verfassungsblog* 2020. május 16., <http://doi.org/10.17176/20200516-133258-0>.

⁸⁰ Bár a tagállami kötelezettségszegés megállapítása bírói ítéletek nyomán sem példa nélküli, ld. C-129/00 (ECLI:EU:C:2003:656).

⁸¹ Hasonlóképp BOBIĆ, DAWSON (66. lj.) 1995; ld. C-619/18, C-192/18, C-791/19 sz. ügyek.

⁸² Hasonlóképp Sara POLI – Roberto CISOTTA: „The German Federal Constitutional Court’s Exercise of Ultra Vires Review and the Possibility to Open an Infringement Action for the Commission” *German Law Journal* 2020. p. 1079. <https://doi.org/10.1017/glj.2020.57>.

⁸³ 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.

⁸⁴ Lásd a Bizottság közleményét: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743.

hogyan kellene korrigálniuk egy már meghozott alkotmánybíróági döntést.⁸⁵ A magyar gyakorlatban mára megszokott felülalkotmányozással? Netán az Alkotmánybíróság jogköreinek megnyirbálásával? Jogállamkonform megoldásnak egyik se lenne nevezhető.

3. 4. MEDDIG TERJESZTHETŐ KI A DEMOKRÁCIÁHOZ VALÓ JOG?

A PSPP-ítélet konkrét gyakorlati következményei mellett legalább annyira releváns kérdés, hogy hova vezethet a demokráciához való jog mind kiterjesztőbb értelmezése, hiszen az jelen állás szerint már az uniós hatáskörgyakorlás arányosságának vizsgálatára is vonatkozik. Ez a lépés egyes kommentárok szerint a kicsúcsosodása annak, a Maastricht-ítélettel kezdődött „hibás fejlődésnek”, amely a választójog és az EU-ra való hatáskörátruházás összekapcsolásán alapul.⁸⁶

A Bundesverfassungsgericht választójogra és népszuverenítésra alapozó érvelése az EU-jog esetleges felülvizsgálata kapcsán már a kezdetektől megosztó kérdés volt. Volt, aki már a Lisszabon-döntés kapcsán üdvözölte, hogy ezáltal a német polgárok a demokráción túlmenően gyakorlatilag a német alkotmány teljes, az örökkévalósági klauzula által védett identitásmagjára nézve egyéni igényt támaszthatnak;⁸⁷ mások viszont azzal érvelnek, hogy ez a német jogrendszerrel idegen *actio popularis*hoz vezetne gyakorlatilag.⁸⁸

Bár a Bundesverfassungsgericht a joggyakorlatában visszatérően leszögezi, hogy a demokráciához való jog nem terjed ki a demokratikus többségi döntések tartalmi felülvizsgálatára, kritikus értelmezések szerint a PSPP-döntésben valójában pont erre terjesztette ki a demokratikus részvételre való igény koncepcióját a német AB,⁸⁹ hiszen az európai integrációban az ország demokratikusan legitimált parlamenti és kormányzati döntések sorozata alapján vesz részt. Ez pedig átvezet egy másik kritikus elemre, amire többen ellentmondásként utaltak: a Bundesverfassungsgericht a demokráciához való jog nevében éppen a közvetlen demokratikus legitimitációval rendelkező parlamentet korlátozná, amely hozzájárult a hatáskörtranszferhez.⁹⁰ Ha ezt ellentmondásnak tekintjük is, az mindenesetre kódolva van a német alap törvény örökkévalósági klauzulájában, ugyanis az alkotmány 20. cikkében rögzített

⁸⁵ Hasonlóképp: „Thu Nguyen: A matter of principle” *Verfassungsblog* 2021. június 11., <https://doi.org/10.17176/20210611-193244-0>.

⁸⁶ WEGENER (7. lj.) 349.

⁸⁷ Dietrich MURSWIEK: „Art. 38 GG als Grundlage eines Rechts auf Achtung des unabänderlichen Verfassungskerns” *Juristenzeitung* 2010. 704–706, <https://doi.org/10.1628/002268810791871415>.

⁸⁸ Jürgen BAST: „Don’t Act Beyond Your Powers: The Perils and Pitfalls of the German Constitutional Court’s *Ultra Vires* Review” *German Law Journal* 2014. 169, <https://doi.org/10.1017/s2071832200002893>.

⁸⁹ Martin NETTESHEIM: „Das PSPP-Urteil des BVerfG – ein Angriff auf die EU?” *Neue Juristische Wochenschrift* 2020. 1632.

⁹⁰ WEGENER (7. lj.) 363, WENDEL (8. lj.) 992, Isabel FEICHTNER: „The German Constitutional Court’s PSPP Judgment: Impediment and Impetus for the Democratization of Europe” *German Law Journal* 2020. 1093–1094, <https://doi.org/10.1017/glj.2020.60>.

demokratikus és jogállami alapelvek az alkotmánymódosító hatalom számára is érinthetetlenek, azaz a belső jogrendre nézve ugyanúgy korlátot jelentenek, mint az uniós hatáskörtranszferre.⁹¹

A demokráciához való jogon alapuló érvelés új eleme a PSPP-döntésben az arányossági vizsgálat, amelyet szintén számos kritika ért: egyrészt a monetáris politikai célok és azok gazdaságpolitikai hatásainak szétválasztása miatt⁹² – miközben ezek a szerződéses alapján hatáskörszempontból is elkülönülnek⁹³ –; másrészt amiatt, hogy az arányossági vizsgálatot ultra vires-kontroll keretében folytatta le a Bundesverfassungsgericht, miközben az EUSz. 5. cikk (4) bekezdése szerint az arányosság a már meglévő uniós kompetenciák gyakorlásának a módjára vonatkozó követelmény, ekként pedig az arányosságot sértő hatáskörgyakorlás bár jogsértő lehet, ultra vires azonban elvileg nem,⁹⁴ legalábbis az EU-jog felől nézve.

Azonban azt is látni kell, hogy itt nem csupán egy „hétköznapi” arányossági vizsgálatról van szó. Önmagában egy EU-s szerv aktusának aránytalansága miatt a Bundesverfassungsgericht nem ment volna szembe az EUB-vel: amiért ezt megtette, az az alkotmány identitásmagjának (a demokrácia és népszuverenitás elvén keresztül) érintettsége volt, amelynek megsértése a német AB joggyakorlata alapján szükségszerűen magával vonja az azt sértő uniós rendelkezés vagy aktus ultra vires jellegét is.⁹⁵ Ekként tehát a PSPP-ítélet – kimondatlanul is – akár egy újabb solange-doktrínaként is értelmezhető: „amíg a korlátozott demokratikus felhatalmazással bíró EU-s szervek aktusaira vonatkozóan nincs érdemi arányossági vizsgálat akár a hatáskör meglétét, akár annak gyakorlását illetően (például arányossági vizsgálat útján), addig a Bundesverfassungsgericht a saját mércéje szerinti arányossági vizsgálatot fogja ezekre nézve lefolytatni.”⁹⁶

4. KELL-E FÉLNI A RAGADÓS PÉLDÁTÓL?

Bár Magyarországon alkotmányos szinten fogalmazódik meg mostanában az EU-jog elsőbbsége alóli kibújás igénye, mindez egyelőre nem okozott annyira kiélezett konfliktusokat, mint mondjuk az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését bizonyos esetekben bírói fegyelmi vétségként szankcionáló viszonylag új lengyel szabályozás.⁹⁷ A többször felmerülő, az Európai Bizottság által a Németország

⁹¹ Ld. GG 79. cikk (3) bekezdés, GG 23. cikk (1) bekezdés.

⁹² Pl. DE BOER – VAN ’T KLOOSTER (78. lj.) 1714, Alexander THIELE: „VB vom Blatt: Das BVerfG und die Büchse der ultra-vires-Pandora. Das Urteil in Sachen Anleihenkaufprogramm der EZB” *Verfassungsblog* 2020. május 5., <http://doi.org/10.17176/20200505-133337-0>.

⁹³ Markus LUDWIGS: „Scherbenhaufen oder Chance? Zwölf Thesen zum PSPP-Urteil des BVerfG vom 5.5.2020” *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2020. 531.

⁹⁴ WENDEL (8. lj.) 986, BOBIĆ, DAWSON (66. lj.) 1975.

⁹⁵ Hasonlóképp: Julian NOWAG: „The BVerfG’s proportionality review in the PSPP judgment and its link to ultra vires and constitutional core: solange Babel’s tower has not been finalised” *Lund Law Working Papers* 2020/1. 12–13, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3634218>.

⁹⁶ NOWAG (95. lj.) 14.

⁹⁷ Részletesen erről ld. pl. a Velencei Bizottság 977/2019 számú véleményét, illetve a OSCE/ODIHR JUD-POL/365/2019 [AIC] számú véleményét.

elleni kötelezettség-szegési eljárás indokaként is hangoztatott felvetés, miszerint a Bundesverfassungsgericht PSPP-ítélete az EU-jog megkerülésének újabb inspirációja lehet az említett – a jogállamiságsértések miatt eleve az EUSz. 7. cikke szerinti szankciós eljárás alatt álló – országok számára, egyáltalán nem légből kapott tehát: miután a magyar kormány az EU-val zajló jogállamisági vitákban rendre a széles demokratikus legitimitációjára hivatkozik,⁹⁸ akár még kézenfekvő is lehetne mindehhez alkotmányjogi szempontú érvelést kapcsolni: a „demokráciához való jog” valamiféle recepcióját.

A Bundesverfassungsgericht PSPP-ítéletében rejlő „veszélyeket” azonban nem szabad túlbecsülni: egyrészt egyértelmű a különbség „az EU-jog szilárd alkotmányos elveken és évtizedes joggyakorlaton alapuló vitatása és a jogállamiság alkotmányos identitással leplezett nyilvánvaló semmibe vétele között”,⁹⁹ másrészt egy alkotmányjogi érvelés – adott esetben a Bundesverfassungsgerichté – lehet ugyan egyes részeiben hibás, de biztosan nem attól lesz hibás, hogy mások arra „visszaélésszerűen” hivatkozhatnak.¹⁰⁰ Az ilyen „visszaélésszerű” hivatkozásokat az AB eddig is előszeretettel állította be az alkotmányos párbeszéd gyakorlásának,¹⁰¹ holott a valódi alkotmányos párbeszéd az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésénél kezdődne egy-egy vitás ügyben.¹⁰² Erre a Bundesverfassungsgericht esetében is 2016-ig kellett várni,¹⁰³ a magyar Alkotmánybíróság pedig ezt még sosem lépte meg. Hogy a jövőben meglépi-e, az még úgy is kérdéses, hogy a Bundesverfassungsgericht a PSPP-ítéletében érveket is szállított arra nézve, hogy hol ér véget az EUB EU-jogértelmezési monopóliuma.

4. 1. ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉD HELYETT MELLÉBESZÉLÉS

Ahhoz, hogy a magyar Alkotmánybíróság a Bundesverfassungsgericht PSPP-ítélete által megnyitott, egyes értelmezések szerint az integráció szempontjából „veszélyes” útra rálépjön, a szükséges előfeltétel az lenne, hogy maga is előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen, tehát egyáltalán legyen egy konkrét ügy, amiben az AB megtagadhatná az EUB ítéletének elsőbbségét. Legalábbis ez volna a logikus követelménye a valóban párbeszédként gyakorolt „alkotmányos párbeszédnek”.

⁹⁸ „Az Önök előtt fekvő jelentés sérti Magyarországot, sérti a magyar nép becsületét. Magyarország döntéseit a választók hozzák meg a parlamenti választásokon. Önök nem kevesebbet állítanak, mint hogy a magyar nép nem elég megbízható, hogy megítélje, mi az érdeke. Önök azt hiszik, jobban tudják, mi kell a magyar népnek, mint maguk a magyar emberek” – mondta például a miniszterelnök az Európai Parlamentben a Magyarország elleni 7-es cikkes eljárást megindító Sargentini-jelentés vitájában: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-09-11-ITM-011_HU.html?redirect.

⁹⁹ BOBIĆ–DAWSON (66. lj.) 1985.

¹⁰⁰ Hasonlóképp Klaus F. GÄRDITZ: „Glaubwürdigkeitsprobleme im Unionsverfassungsrecht“ *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2020. 506.

¹⁰¹ Részletesen ld. BAKÓ (11. lj.).

¹⁰² Hasonlóképp: VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány* 2019/2. 76.

¹⁰³ Ld. BVerfG OMT-végzés (57. lj.).

Ha előzetes döntéshozatalt nem is kezdeményezett eddig a magyar AB, azért rendre jelét próbálja adni, hogy figyelemmel van az Európai Bíróságra, miközben bármilyen, akár közvetett konfliktust is igyekszik vele elkerülni. Ennek az egyik leglátványosabb példája az volt, mikor a CEU-törvény¹⁰⁴ és a civil szervezetek átláthatóságáról szóló törvény¹⁰⁵ felülvizsgálatát függesztette fel az Alkotmánybíróság arra hivatkozva,¹⁰⁶ hogy a két törvénnyel kapcsolatban kötelezettségszegési eljárások is folyamatban voltak az EUB előtt, és az ügyekben az EU Alapjogi Chartája által is védett jogok érintettek. Az említett végzésekkel azonban az Alkotmánybíróság átsiklott azon nyilvánvaló tényező fölött, hogy az EUB más mérce, az EU-jog alapján ítélkezik, míg az Alkotmánybíróságnak a magyar Alaptörvény és az abban foglalt alapjogok alapján kellene a két törvényt megítélnie.¹⁰⁷

Az EUB időközben mindkét esetben elmarasztalta Magyarországot¹⁰⁸ – bár a CEU-törvény ügyében az EU-jog érintettségét csak meglehetősen aktivista jogértelmezéssel tudta megalapozni¹⁰⁹ –, azonban az Alkotmánybíróság a két felfüggesztett ügyet továbbra sem döntötte el: annak ellenére, hogy a kötelezettségszegési eljárásban EU-jog alapján hozott ítélet az alkotmány alapján ítélkező AB-t nem köti. Talán arra vár, hogy a jogalkotó oldja meg a problémát és módosítsa a Luxembourgban jogellenesnek talált törvényeket, bár erre sem került eddig sor.¹¹⁰ A történet nem éppen a gördülékeny alkotmányos párbeszédet illusztrálja, és további ellentmondást találunk, ha figyelembe vesszük, hogy az AB korántsem következetes az EUB-val szembeni előzékenységben.

Elég csak a fentebb tárgyalt, a hetedik alkotmánymódosítást értelmező 2/2019 AB határozatra gondolni, amikor kifejezetten egy EU-s kötelezettségszegési eljárásra hivatkozva indítványozta az AB eljárását az igazságügyi miniszter, mégis, az Alkotmánybíróságnak eszébe sem jutott az eljárás felfüggesztése a kötelezettségszegési eljárásra tekintettel, hanem viszonylag gyorsan meghozta az – EU-jog és a nemzeti jog viszonyának kérdésében a kormány prekonceptióinak megfelelő – jogértelmezést.¹¹¹

¹⁰⁴ 2017. évi XXV. törvény a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról.

¹⁰⁵ 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról.

¹⁰⁶ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.

¹⁰⁷ Hasonlóképp érvel pl. párhuzamos indokolásában Schanda Balázs és Hörcherné Marosi Ildikó, valamint különvéleményében Stumpf István is. Hasonló felfüggesztési gyakorlat előfordul egyébként más tagállami alkotmánybíróságoknál is, ld. VÁRNAY 102. lj. 70.

¹⁰⁸ C-78/18 (ECLI:EU:C:2020:476) és C-66/18 (ECLI:EU:C:2020:792).

¹⁰⁹ Kritikusan erről: NAGY Csongor István: „The Commission’s Al Capone Tricks. Using GATS to protect academic freedom in the European Union” *Verfassungsblog*, 2020. november 20., <https://doi.org/10.17176/20201121-003341-0>.

¹¹⁰ A civiltörvénnyel kapcsolatos EUB-ítélet végre nem hajtása miatt 2021 februárjában újabb kötelezettségszegési eljárást jelentett be az Európai Bizottság: https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/inf_21_441. Érdemes egyébként megjegyezni, hogy nem kizárólag politikailag érzékeny ügyeket függeszt fel az AB az EUB előtti eljárásra hivatkozva: egy áfavisszatérítéssel kapcsolatos, a Szegei Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyre hivatkozva is történt hasonló felfüggesztés (3220/2018 AB végzés), és az EUB ítélete óta (C-13/18. és C-126/18. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2020:292) sem született érdemi alkotmánybíróági határozat.

¹¹¹ Ld. fentebb a 2. 2. pontot.

Az alkotmányos párbeszéd legfőbb értelme tehát nem az lenne, ha más mércék szerinti eljárások eredményét várná ki feleslegesen (és következetlen, ad hoc módon) az Alkotmánybíróság, hanem ha konkrét, az EU-joggal közvetlenül kapcsolatos, annak értelmezését igénylő ügyben maga is előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezne.¹¹² Ez még a 22/2016-os identitáshatározatban sem vetődött fel, pedig kézenfekvő lett volna, hiszen az alapvető jogok biztosának kérdése – ki nem mondván, az Alaptörvényben foglalt csoportos kiutasítási tilalom értelmezésébe csomagolva – gyakorlatilag egy tanácsi határozat jogszerűségére irányult. Az előzetes döntéshozatal megkerülhetetlennek tűnt ezen kérdés megítélése kapcsán, de az AB megoldotta a dolgot, és elkülönítette az „egyes vitás kérdés” eldöntését az absztrakt alkotmányértelmezéstől,¹¹³ addig odázva ezzel az érdemi állásfoglalást, hogy az okafogyottá vált, hiszen a 2015/1601 tanácsi határozat 2017 szeptemberében hatályát veszítette. (Másképp a tanácsi határozatra vonatkozó, Magyarország és Szlovákia által indított semmisségi perben az EUB szintén 2017 szeptemberében azt állapította meg, hogy az EUMSZ 79. cikkének (3) bekezdése alapján a Tanács jogszerűen fogadta el a kérdéses határozatot, fennállt ugyanis egy olyan szükséghelyzet, amit harmadik állambeli polgárok hirtelen tömeges beáramlása okozott,¹¹⁴ gyakorlatilag kiütve az *ultra vires*-érv lehetőségét egy, a hatályvesztés miatt addigra amúgy is tét nélküli meccsben.)

Az EU-jogot közvetlenül érintő kérdések elkülönítése és halogatása csak az egyik megúszási technikája az Alkotmánybíróságnak. A másikat egy – EU-jog alapján érvényesített adólevonást követő adóbírsággal kapcsolatos jogvita nyomán benyújtott – alkotmányjogi panaszt visszautasító végzésben prezentálta az AB, sommásan a következőkkel háritva el a panaszos arra vonatkozó kérelmét, hogy az AB kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az EUB-nál: „Az indítványozó kizárólag az általa alaptörvény-ellenesnek vélt bírói ítélet megsemmisítését kezdeményezheti az Abtv. 27. §-a alapján lefolytatott eljárásban. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése szerint azonban *nem indítványozhatja* előzetes döntéshozatali eljárás megindítását, ezért az indítvány ezen részét az Alkotmánybíróság az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.”¹¹⁵ Az AB több szót nem is pazarolt arra, hogy ezen felül, adott esetben az EUMSZ 267. cikke alapján megindokolja, miért mellőzi az előzetes döntéshozatali indítványt, csupán arra utalt, hogy „a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben” való állásfoglalásuktól az AB az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz eljárásokban következetesen tartózkodik.¹¹⁶

¹¹² Az előzetes döntéshozatali eljárásokkal kapcsolatos AB-gyakorlatról bővebben ld. BLUTMAN László: „Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás” *Közjogi Szemle* 2015/4. 1–8; VÁRNAY 98. lj. 78–80.

¹¹³ X/3327-31/2015. végzés, 2016. november 28.

¹¹⁴ C-643/15 és C-647/15 sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2017:631.

¹¹⁵ 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, 19. bek. Kiemelés tőlem.

¹¹⁶ Ld. 15. bek. A konkrét ügy a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságát is megjárta, amely azt találta, hogy önmagában nem minősül egy eljárás önkényesnek, tisztességtelennek azért, mert az eljáró rendesbírók, illetve az Alkotmánybíróság nem voltak hajlandók előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni: *Repecevirág szövetkezet v. Hungary*, 70750/14.

Az eljárásközpontú érvelés mindenestre felveti a kérdést, hogy ennyi erővel más eljárásokban kérhető-e egyáltalán az indítványozók által az előzetes döntéshozatal, hiszen például a normakontroll vagy a bírói kezdeményezés is jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának, illetve ütközésének megállapítására vonatkozik, és nem kifejezetten az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére: szövegszerűen ugyanis az Abtv. 24–25. § sem tartalmazza az előzetes döntéshozatal indítványozásának lehetőségét, mégis életszerűtlennek tűnik, hogy – amennyiben az alkotmányossági kérdés eldöntéséhez indokolt – kizárt legyen ilyen indítványozni az AB előtti eljárásokban. Mitől függ, hogy az ilyen kérdések alkotmányosságának megítéléséhez adott esetben szükségessé váló EU-jogértelmezést az EUB elé bocsátja-e az AB? Amennyiben következetesen ennyire szűken értelmezi az AB az előtte zajló eljárások célját, és a panaszosok és indítványozók így általában véve elesnek az előzetes döntéshozatalnak már az indítványozásától is, az összhangban van-e a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az EUSz 19. cikkével, amely szerint a tagállamok kötelesek megteremteni az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelmet.

Tovább árnyalja a kérdéseket az AB 2020 végi, egy német cég magyarországi fióktelepének alkotmányjogi panasa nyomán született elutasító határozata, amelyben az AB már úgy fogalmazott: az Alaptörvény EU-klauzulájából és abból, hogy a hatékony jogvédelem követelményének egyik garanciája az egységes értelmezés, „levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is”; különösen, ha az adott ügyben – az E) cikkbe egyébként a hetedik alkotmánymódosítással beiktatott – „alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel.” E tekintetben az indokolás hivatkozik is a német alkotmánybírósági joggyakorlatra és magára a PSPP-ítéletre is.¹¹⁷ Azt azonban nem részletezi a határozat, hogy ezen kívül még milyen esetekben jöhet szóba az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése az AB részéről, illetve, hogy ez pusztán lehetőség-e csak vagy egyes esetekben kötelezettség is.¹¹⁸

A fenti kérdések különös relevanciát nyernek akkor, ha megnézünk néhány, az Alkotmánybíróság előtt függőben lévő ügyet, amelyek akár kifejezetten közvetlenül, akár az eddigi „alkotmányos párbeszéd” tapasztalatait figyelembe véve potenciálisan érinthetik az EU-jog és a magyar alkotmányjog viszonyát, és amely ügyekre így akár a német PSPP-döntés is hatni tudna.

¹¹⁷ 26/2020 (XII. 2.) AB határozat, 26. bek.

¹¹⁸ Ezt hiányolja a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Hörchnerné Marosi Ildikó is: 55. bek.

4. 2. AZ AB ELŐTT LEVŐ KONKRÉT LEHETŐSÉGEK AZ ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉDRE

Ha abból indulunk ki, hogy az előbbieken említett felfüggesztett vagy simán halogattott ügyeket az EUB-ra és a tágan értelmezett „alkotmányos párbeszédre” mutogatva az AB elintézettnak tekinti, és elő sem veszi őket többet a fiók mélyéről, akkor is marad néhány függőben lévő, EU-s vonatkozású ügy, amelynek eldöntésénél lehetőségként akár szóba is jöhetne, hogy az AB inspirálódjon a Bundesverfassungsgericht attitűdjéből.

Célszerű ebben a körben még egy kicsit az EUSz 19. cikkénél és a hatékony jogvédelemnél maradni, ugyanis miután az EUB az utóbbi években mind határozottabban és kiterjedtebben érvényesíti az EUSz 19. cikkét és azzal összefüggésben az EU Alapjogi Chartájának a tisztességes eljáráshoz jogot biztosító 47. cikkét,¹¹⁹ egy magyar bíró is alapított erre egy előzetes döntéshozatali indítványt, amelyben gyakorlatilag saját bírói függetlenségét kérdőjelezte meg¹²⁰ az akkori OBH-elnök visszás bírói pályázatértelenítési gyakorlata és az ebből kibontakozott OBH–OBT konfliktus¹²¹ fényében. A konfliktust a parlament egy igazi trükkös húzással oldott meg, „felfel”, az Alkotmánybíróságra buktatva az OBH-elnököt, helyére egy kompromisszumra készebb vezetőt ültetve. Ettől még azonban az Alkotmánybíróság előtt fekszik az az ombudsmani indítvány, amely a két bírói szervezet alkotmányos viszonyának tisztázását kéri az Alkotmánybíróságtól.¹²² Az ügy említett politikai megoldása miatt nem tűnik túl valószínűnek, hogy az AB elővenné az ügyet (bár egy absztrakt alkotmányértelmezés elvileg nem egyedi jogvita, ami okafogyottá válhatna), pláne azelőtt, hogy az EUB döntene a PKKB előzetes döntéshozatali indítványáról.¹²³

Jóval konkrétabban veti fel az identitáshatározatban megalapított kontrolllehetőségek tényleges mérlegelését két másik AB-ügy, amelyek konkrét előzetes döntéshozatali ítéletek végrehajtását érintik. Az egyik ilyen három éve fekszik az Alkotmánybíróság előtt, a tárgya pedig a Gattyán György ismert milliárdos érdekeltiségébe tartozó WebMindLicenses Kft. áfacsalási ügye: a NAV tízmilliárd forintra bírságolta meg a céget, és párhuzamosan büntetőeljárás is indult. A cég a NAV határozatát bíróságon támadta meg, az eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság pedig a vonatkozó uniós irányelvre¹²⁴ hivatkozva számos, elsősorban adójogi kérdésben kezdeményezte az EUB előzetes döntéshozatali eljárását. A jelen tanulmány szempontjából releváns kérdés alapjogi volt, nevezetesen az, hogy a NAV az előtte zajló hatósági ügyben jogszerűen használta-e fel a párhuzamosan zajló bünte-

¹¹⁹ C-64/16 (ECLI:EU:C:2018:117), C-216/18 PPU (ECLI:EU:C:2018:586), C-619/18 (ECLI:EU:C:2019:531), C-192/18 (ECLI:EU:C:2019:924), C-585/18, C-624/18 és C-625/18 sz. egyesített ügyek (ECLI:EU:C:2019:982).

¹²⁰ Bővebben ld. BAKÓ Beáta: „Judges Sitting on the Warsaw-Budapest Express Train: The Independence of Polish and Hungarian Judges Before the CJEU” *European Public Law* 2020. 605–608.

¹²¹ Részletesen ld. VADÁSZ Viktor: „Krizis a bírósági igazgatásban?” *MTA Law Working Papers* 2018/13.

¹²² AB ügyszám: X/00453/2019.

¹²³ EUB-ügyszám: C-564/19.

¹²⁴ 2006/112. EK Tanácsi irányelv.

tőgyben titkos információgyűjtés útján szerzett bizonyítékokat. Az EUB ezzel kapcsolatban azt mondta ki, ezen bizonyítékok adóhatósági eljárásban való felhasználása korlátozza az EU Alapjogi Chartájának 7. cikkében garantált privacy jogokat, és a magyar bíróságnak kell megítélnie, hogy ez a korlátozás adott esetben szükséges és arányos volt-e: különösen azt kell mérlegelni, hogy a titkos információgyűjtés adóhatóság általi felhasználása egyértelmű és pontos joga lapon nyugodott-e, és más vizsgálati eszközzel beszerezhetők lettek volna-e a kérdéses bizonyítékok.¹²⁵ A panaszos cég azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt,¹²⁶ mert álláspontja szerint a felülvizsgálati eljárásban a Kúria nem az előzetes döntéshozatali ítéletnek megfelelően mérlegelte az EUB által megadott szempontokat, amikor jóváhagyta a vonatkozó bizonyítékok egy részének felhasználását.¹²⁷

Vagyis a konkrét ügyben ezúttal egy alapjogi fókuszú arányossági tesztről kellene döntenie az Alkotmánybíróságnak, de nem az Alaptörvény, hanem az Alapjogi Charta mércéje alapján (az érintett alapjogot mindkét dokumentum garantálja), figyelembe véve az EUB által megadott alapjogkorlátozási szempontokat: az ügygel alkalom kínálkozik tehát az alkotmányos párbeszéd nagyon is valódi és közvetlen folytatására, nagy kérdés, élni fog-e vele az AB.

Egy másik konfliktuslehetőség a BKK jegyautomata-tenderével kapcsolatos ügyben merülhet fel, amely azért indult, mert a Közbeszerzési Döntőbizottság a BKK mellett a nyertes ajánlattevő T-Systemst is megbírságolta, amiért a felek a vonatkozó törvényi előírások ellenére¹²⁸ utóbb külön közbeszerzési eljárás nélkül módosították a köztük – közbeszerzés nyomán – létrejött szerződést. A T-Systems ezt a döntést támadta meg a Fővárosi Törvényszéken, amely – mivel a közbeszerzési eljárásokat EU-irányelvek is szabályozzák – előzetes döntéshozatalat kért az Európai Bíróságtól arra vonatkozóan, hogy a vonatkozó uniós irányelvekkel,¹²⁹ valamint az EU Alapjogi Chartájában foglalt megfelelő ügyintézéshez való joggal (41. cikk) és a tisztességes eljáráshoz való joggal (47. cikk) összeegyeztethető-e, hogy az ajánlattevő vonatkozásában is megállapították a jogsértést, és kiszabták a bírságot pusztán azért, mert a szerződésmódosításhoz a felek együttes akarata szükséges. Az Európai Unió Bírósága az irányelvek értelmezése alapján arra jutott: azok nem zárják ki az ajánlattevő felelősségének megállapítását.¹³⁰

A Fővárosi Törvényszék ezután fordult bírói kezdeményezés keretében az Alkotmánybírósághoz,¹³¹ felvetve, hogy az ügy tárgyát képező közbeszerzési szerződést még a régi közbeszerzési törvény hatálya alatt kötötték (2013 szeptemberében), és annak módosításait az új, 2015-ös Kbt. átmeneti rendelkezésein alapuló felhatalmazás alapján vizsgálták felül az új Kbt. szerint – amely a legtöbb esetben új közbeszerzési eljárást követel meg a szerződések módosításához is. Mindez

¹²⁵ C-419/14. sz. ítélet, 80–82. bek.

¹²⁶ AB ügyszám: IV/00061/2018.

¹²⁷ A levelezések felhasználása jogszerű az adóigazgatási eljárásban a Kúria megítélése szerint, a lehallgatási jegyzőkönyveké nem. Ld. Kfv.I.35.594/2016/24.

¹²⁸ 2015. évi CXLI. évi közbesz. tv. 141. §.

¹²⁹ 89/665 irányelv, 99/13 irányelv, 2007/66 irányelv, 2014/25 irányelv.

¹³⁰ C-263/19, 67. bek.

¹³¹ AB ügyszám: III/01920/2020.

pedig a törvényszék szerint felveti a visszamenőleges hatály tilalmába ütközést és a jogbiztonság elvének sérelmét. Vagyis az indítvány nem kifejezetten arra irányul, hogy az EUB által – az új Kbt.-re vonatkozóan – adott jogértelmezést rontsa le az AB, hanem hogy mérlegelje: biztosan az új Kbt.-t kell-e a kifogásolt szerződésmódosításokra alkalmazni. Ezzel tulajdonképpen az AB kezébe adta a konfliktuskerülő érvet, hiszen az AB úgy is kibújhat az EUB ítélete alól, hogy nem megy azzal kifejezetten szembe, és nem alkalmazza az identitáshatározatban megalapított kontrolllehetőségeket, hanem egyszerűen csak egy másik jogszabály alkalmazását írja elő, mint amire vonatkozóan az előzetes döntéshozatali ítélet született. A 2021 áprilisában meghozott határozatában az AB végül még ennyit sem taktikázott, hanem mélyebb EU-jogi megfontolások nélkül jutott arra a – végső soron EU-barát – következtetésre, hogy az új Kbt. visszaható hatályú alkalmazása pusztán egy, „az új uniós irányelv átültetése miatt” előállt „szabályozási különbség”, amely nem eredményez a jogalanyok számára hátrányos változást, így nem ütközik a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.¹³²

* * *

A fenti példák alapján egyelőre tehát nem látszik, hogy az Alkotmánybíróság a Bundesverfassungsgerichthez hasonló direkt és kikerülhetetlen konfliktushelyzetbe kerüljön az Európai Unió Bíróságával, hiszen az érintett ügyekben vagy eltérő a két bíróság mércéje (kötelezettségzegési eljárások esetén), a vonatkozó előzetes döntéshozatali ügyekben pedig az EUB hagyott némi mérlegelési teret a magyar bíróságoknak, a konfliktus tehát a magyar jogszabályok értelmezése útján viszonylag egyszerűen elkerülhető.

A legnagyobb nyitott kérdést a PKKB bírói függetlenségre vonatkozó előzetes döntéshozatali kérelme jelenti, amely egyelőre függőben van. Szigorúbb értelmezés esetén az EUB akár már formai okokból is visszautasíthatná ezt a kérelmet, valamint a bírói függetlenség sérelmére vonatkozó szubsztanciális érvek is jóval közvettebbek a hasonló lengyel esetekhez képest,¹³³ így a bírói függetlenség sérelmének megállapítása meglehetősen aktivista megközelítést igényelne az EUB részéről. Abban a feltételezett esetben, ha így történik, merülhet fel a kérdés, hogy az AB – ha egyáltalán napirendre veszi a vonatkozó ombudsmani indítványt – ihletet merít-e a Bundesverfassungsgericht azon, a PSPP-ítéletben kifejtett érveléséből, miszerint az „objektív önkényes”, és „egyszerűen követhetetlen” EUB-indokolások nem kötik a tagállami alkotmánybíróságot.

A Bundesverfassungsgericht példáját szem előtt tartó tagállami alkotmánybíróságok számára mindenesetre annyi tanulság mindenképp látszik a PSPP-ügyből, hogy alapos alkotmányjogi érvekkel és a konkrét jogkérdésekre vonatkozó előzetes döntéshozatali indítvány után érdemes csak vállalni az EUB-vel szembeni lázadást.

¹³² 3115/2021. (IV. 14.) AB határozat, 38–39. bek.

¹³³ Bővebben ld. BAKÓ (120. lj.) pp. 609–612.