

Alkotmánybíróságok vs. Európai Unió

Az elmúlt években a tagállami alkotmánybíróságok szerepe és helye érezhetően átalakult mind az Európai Unió (EU), mind a tagállamok politikai és jogi vonatkozásában. Azok a széttartások, amelyek eleinte nem látszódtak annyira tisztán, a közelmúltban egyre jobban kirajzolódnak, köszönhetően az Európai Unió Bírósága (EUB) döntéseinek, illetve az alkotmánybíróságok uniós joghoz való viszonyának¹.

1. Alkotmánybíróságok a kontinentális jogrendszerben

A demokratikus működés garantálására többféle megoldás - köztük a parlamenti és a bírói alkotmányvédelem² - is létezik. A bírói alkotmányvédelem a 20. század második felében a világ legtöbb országában megjelent állam-, közigazgatási és alkotmánybírósági formában. A jog- és intézményfejlődés folyamán az alkotmány védelme és értelmezése az (alkotmány)bíróságok kizárólagos monopóliuma lett.

Szervezeti modelljüket tekintve az alkotmánybíróság két csoportba oszthatóak: míg a decentralizált (amerikai) modellben a rendes bíróságok az egyes ügyek elbírálásakor az alkalmazandó jogszabály mellett az alkotmányt is figyelembe veszik, addig a centralizált (európai³) modellben a jogszabályok alkotmányosságát absztrakt módon kvázi bírói szervek vizsgálják, valamint konkrét ügyszökhöz kapcsolódóan normakontrollt is végeznek bírói kezdeményezésre indult eljárás vagy alkotmányjogi panasz⁴

* Boros Luca, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar – Választás és Képviselőlet Kutatóműhely tagja; ügyvédjelölt a Kántor, Szilasi, Sárközy és Társai Ügyvédi Irodánál, Budapest

¹ Részletesen lásd: FERRERES COMELLA, Victor (2009): *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*. New Haven, Yale University Press, 2009. 111-154.

² BRAGYOVA András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam és Jogtudományi Intézete, 1994. 9. skk.

³ BRAGYOVA András (1996): *Alkotmánybíráskodás és demokrácia*. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica 1996/1-48., 139.

⁴ Új elem, hogy az alkotmánybíróságok hatáskörüként több ország esetében megjelent a rendes bírói döntések alkotmányossági vizsgálata, amit a magyar szakirodalom német típusú alkotmányjogi panaszknak is nevez. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2020): Alkotmánybíróság. In: JAKAB András - KÖNCZÖL Miklós - MENYHÁRD Attila -

esetében.

Az amerikai típusú bírói alkotmányvédelem jóval korábban kialakult, mint európai társa. Amerikai típusú bírói alkotmányvédelemről az 1803-ban hozott *Marbury v. Madison* ügyben hozott döntés óta beszélhetünk,⁵ aminek jelentősége abban állt, hogy innentől kezdve emelkedtek szövetségi szintre azok a jogelvi tételek, amelyek korábban tagállami szinten kerültek kimondásra. Az USA alkotmányának VI. cikkelye mondja ki az alaptételt, miszerint: „*A jelen alkotmány s annak értelmében alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok fennhatósága alapján létrejött és létrejövő nemzetközi szerződések az ország legfőbb törvényei; e törvények kötelezőek minden állam minden bírója számára tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre.*”⁶

Az amerikai elképzelés fontos jellemzője, hogy a bíróság csak konkrét, nem normakontrollra irányuló ügyekben dönthet, megsemmisítési joga nincsen, a későbbiekben az által válik következetessé és kötelezővé az adott jogszabály alkalmazhatatlansága, hogy precedenssé válik.

Európában 1920-ban, Hans Kelsen munkássága⁷ nyomán jött létre az első alkotmánybíróság Ausztriában,⁸ de csak a II. világháborút követően terjedt el a gyakorlat, hogy az egyes országok külön bírói szervet hozzanak létre alkotmányuk védelme, érvényesülése és rendelkezéseinek kikényszerítése, ellenőrzése végett.⁹

SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020., [7]

<http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanybirosag>

⁵ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 138 (1803). Lásd: TÉGLÁSI András (2018): Az Alkotmánybíróság. In: Téglási András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 163.

⁶ BÓDY Pál - URBÁN Aladár (szerk.) (2001): *Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2001. 479–495.

⁷ Hans Kelsen munkájáról és eredményeiről lásd például: CS. KISS Csaba (szerk.) (2007): *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, Gondolat Kiadó - MTA – ELTE, 2007. PACZOLAY Péter: Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése. In: CS. KISS Csaba (szerk.) (2007): *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, Gondolat Kiadó - MTA – ELTE, 2007. 446-484. HALMAI Gábor (2005): *Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság*. In: Világosság, 2005/11. 3-5.

⁸ TÉGLÁSI András (2014): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In: Bende Zsófia - Halász Iván (szerk.) *Összehasonlító alkotmányjog: Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság, 2014. 144.

⁹ FERRERES COMELLA, Víctor (2009): *i.m.*, 10-20.

Az európai modellnek ugyanúgy célja az alkotmány védelme a hatalmi ágak rendszerében, de ellentétben a decentralizált modellel a centralizált modell alkotmánybíróságai az alkotmányosság kérdését a konkrét ügytől függetlenül vizsgálják törvényben meghatározott indítványozók kezdeményezésére és már a kezdetektől élhetnek az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésének jogával. További célja a specializált bíróságoknak, hogy az absztrakt alkotmány értelmezésével egy olyan egységes és követhető rendszert állítsanak fel, amely elősegíti a jogbiztonság és az egységes joggyakorlat kialakulását.¹⁰

Ami jelen tanulmányban is felvetett szembenállás egyik oka lehet, hogy a kontinensen sok esetben az alkotmánybíróság nemcsak egy intézmény, hanem az alkotmányosság szimbóluma is, egy politikától független, csupán alkotmányos eszmékhez lojális intézmény¹¹, amely kiemelkedő státusz és társadalmi legitimitáció magával hozta azt, hogy amikor egy-egy esetben az EUB-vel szembenállásra került sor, az alkotmánybíróságok (helyesen) nem hátráltak ki a konfliktusokból.

Az alkotmánybíróságok hatáskörei változatosak és attól függően csoportosíthatóak, hogy funkciójuk inkább alapjogvédelmi vagy államszervezeti, illetve, hogy az alkotmányossági vizsgálat mely hatalmi ág működésére terjed ki. Bár országonként eltérő pontos tartalommal, de alapvetően az alkotmánybíróságok tekintetében megkülönböztethetünk alkotmányjogi panaszt elbíráló, absztrakt alkotmányértelmező és előzetes, illetve utólagos normakontroll funkciót.¹² Az alkotmánybíróságokat

¹⁰ Az európai és amerikai modell mellett ismert a vegyes modell is. Sok olyan államban beszélhetünk bírói jogvédelemről, ahol egyik alapmodellnek sem felel meg az alkotmányossági felülvizsgálat és amelyek ötvözik a centralizált és a decentralizált rendszer egyes elemeit.

¹¹ FERRERES COMELLA, Víctor (2004): *The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism*. Texas Law Review, 2004/7, 1705.

¹² A magyar Alkotmánybíróság feladat- és hatásköreiről részletesen lásd: BALOGH Zsolt (2016): Alkotmánybíróság. In Trócsányi László – Schanda Balázs szerk.: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-ORAC, 406–423.; TÉGLÁSI András (2011): Az új Alaptörvény a XXI. századi Európában. In Kubovicsné Borbély Anett – Téglási András – Virányi András szerk.: Az új Alaptörvényről elfogadás előtt. Budapest, Magyar Országgyűlés, 218–231. A bírói kezdeményezésről többek között: KOVÁTS Beáta – SULYOK Tamás (2016): A bírói kezdeményezés mint az egyedi normakontroll eszköze. Alkotmánybírósági Szemle, 7. évf. 2. sz. 75–83.; MAROSI Ildikó – BALOGH Zsolt (2016) A bírói kezdeményezés gyakorlata. Alkotmánybírósági Szemle, 7. évf. 2. sz. 83–90. Az alkotmány-

legtöbbször tehát maguk az alkotmányok nevesítik és határozzák meg azokat a hatásköröket, amelyekre az alkotmány érvényesülésének ellenőrzése és esetleg kikényszerítése során az alkotmánybíróság felhatalmazást kapott.¹³

Az alkotmánybíráskodás legitimitása kiemelten fontos elméleti és gyakorlati kérdés,¹⁴ hiszen egy olyan intézményről van szó, amely úgy jogosult felülvizsgálni a demokratikus választásokon mandátumot nyert törvényhozó által alkotott jogszabályokat,¹⁵ hogy a testület tagjai nem demokratikus úton kerülnek megválasztásra.

Egyes álláspontok szerint az alkotmánybíróság csupán egy eszköz arra, hogy politikai viták kiszervezésre kerüljenek és politikai konszenzus híján jogi úton kerüljenek eldöntésre,¹⁶ de egyéb legitim magyarázata nincsen kiemelkedő szerepüknek. Ez a kritika érte (érhette volna) a rendszerváltás során és után működő magyar Alkotmánybíróságot is,¹⁷ akinek

jogi panaszról többek között: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2013): A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága I–II. Alkotmánybírósági Szemle, 4. évf. 4. sz. 74–81. Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlatáról az Alaptörvény hatálybalépése után lásd: TÉGLÁSI András (2015): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. Közjogi Szemle, 8. évf. 2. sz. 17–23.

¹³ Jelen tanulmány szempontjából releváns:

Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye (Bonn, 1949. május 23.) 93. cikk

¹⁴ LEMIEUX, Scott – WATKINS, David (2018): *Judicial Review and Contemporary Democratic Theory. Power, Domination and the Courts*. New York - London, Routledge, 2018.; SZMODIS Jenő (2015): *Az alkotmánybíráskodás elméleti alapjairól*. Debreceni Jogi Műhely, XII. évfolyam 3-4. szám; CHRONOWSKI Nóra (2014): *A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok*. In: MTA TK JTI „Sarkalatos átalakulások” projekt, 2014.

¹⁵ A magyar Alkotmánybíróságnak a választásokkal kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálásával összefüggő gyakorlatát átfogóan elemzi: BADÓ Katalin – LOVASSY ADÁM – TÉGLÁSI ANDRÁS (2019): *Az Alkotmánybíróság választásokkal kapcsolatos joggyakorlata (1990-2017)*. In: Téglási, András (szerk.) *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről - A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017-2018)* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft. (2019) 303-470.

¹⁶ Ugyanezt a kritikát az EUB is megkapja, ti. azok a kérdések kerülnek elé, amelyeket a tagállamok nem tudnak eldönteni politikai úton, ennek következtében a jogi elvek és normák figyelembevételével kerül sor az adott kérdés értelmezésére, amelynek ezután politikaalakító hatása lesz.

¹⁷ Téglási András a magyar Alkotmánybíróság és az Országgyűlés közötti „harcként” írja le a két intézmény kapcsolatát a rendszerváltástól egészen napjainkig: TÉGLÁSI András (2017): *The struggle between the Hungarian Parliament and the Constitutional Court from the 1989/1990 political transition up to the present*. In: Béla, Pokol - Tamara,

a fenti funkciók mellett a „negatív törvényhozó” kreatív szerep is kijutott azáltal, hogy ki kellett iktatnia azokat a jogszabályokat, amelyek akadályait képezték a „tervirányításos” gazdasági rendszerről a piacgazdálkodási rendszerre való áttérésnek,¹⁸ ahelyett, hogy ezt a feladatot az Országgyűlés látta volna el.¹⁹ Kritikája ennek a megoldásnak, hogy a politika jogiasodása révén, amennyiben nem az arra leginkább feljogosított és legalkalmasabb népképviselői szervek hozzák meg a demokratikus döntéseket a társadalomirányítás terén, ha a jogászai elit által kialakított normarendszer dominál, akkor a jogi normák érvényesülése hamis.²⁰

A fenti kritikus hangoktól függetlenül hosszú évtizedekig az alkotmánybíróságok olyan erős intézmények voltak, amelyek nemcsak alkotmányos korlátokat szabtak az uniós jog tagállami jogrendekben kifejtett hatásainak, hanem akár korlátozták is a további integrációt. Ezt az erőteljes pozíciót kezdték ki azok a döntések, amelyeket az Európai Unió Bírósága hozott a 2010-es éveket követően. 2010-ben például a francia igaz-

Ehs; Heinrich, Neisser (szerk.) *Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie : Europäische Parameter in Zeiten politischer Umbrüche?* Wien, Köln, Weimar, Böhlau Verlag (2017) 79-91.

¹⁸ Cserny Ákos és Téglási András rámutat arra, hogy az Alkotmány 1989 októberi módosítása még Magyarország gazdaságát a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaságként deklarálta, a tervezésre való utalást csak az 1990. évi XL. törvény hagyta el. CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015): *A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? - Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában.* JOG ÁLLAM POLITIKA: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓ-IRAT 7 : 1 pp. 7. A tulajdoni rendszerváltás időszakát alkotmányjogi szempontból Téglási András a tulajdonhoz való jogról szóló monográfiájában, illetve több tanulmányában illetve részletesen elemzi: TÉGLÁSI András (2013): *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme.* Pólay Elemér Alapítvány, Szeged. 119-188.; TÉGLÁSI András (2009): *A tulajdoni rendszerváltás egyes alkotmányjogi aspektusai* In: Kocsis, Miklós; Zeller, Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve: tanulmánykötet.* Pécs, Magyarország : Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány (PAMA) 303-314.; TÉGLÁSI András (2013): *Az állami vagyon védelmének alkotmányjogi alapjai.* In: Horváth, Attila (szerk.) *Az állami ingatlanvagyon sorsa a rendszerváltás után : Budapest 2013. június 27-én "Konferencia az állami ingatlanvagyonról"* elhangzott előadások szerkesztett anyaga. Budapest, Örökség Kulturpolitikai Intézet (2013) 71-100.

¹⁹ SZALMA József (2017): *A történeti alkotmány és a sarkalatos törvények.* Miskolci Jogi Szemle, 12. évf. 2. szám, 36.

²⁰ A témában lásd: HIRSCHL, Ran (2004): *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the new Constitutionalism.* Cambridge–London, Harvard University Press, 2004.; TUSHNET, Mark (1999): *Taking the Constitution Away from the Courts.* Princeton, Princeton University Press, 1999.

ságügyi reform került az EUB Nagytanácsa elé, amely reform az Alkotmánytanácsot (*Conseil constitutionnel*) kívánta megtenni az alkotmánybíráskodás legfőbb szervévé azzal a céllal, hogy a rendes bíróságok többé ne vizsgálhassák felül a jogszabályi rendelkezések összeegyeztethetőségét a nemzetközi joggal.²¹ Bár az EUB ítélete kompromisszumra törekedett, a reform néhány alapvető sajátosságát ásta alá, különösen az Alkotmánytanács felülvizsgálatának elsőbbségét a rendes bíróságok által gyakorolt felülvizsgálattal szemben.²²

A *Križan* ügyben az EUB tovább gyengítette az alkotmánybírók pozícióját, amikor kimondta, hogy a nemzeti legfelsőbb bíróságot nem köti az alkotmánybírók döntése amennyiben az ellentétes az EU joggal.²³ A szlovák Legfelsőbb Bíróság fordult az EUB-hez azzal, hogy köti-e őt az alkotmánybírók határozata, amennyiben az álláspontja szerint ellentétes valamely közösségi jogi normával és eljárása során nem fordult az EUB-hoz. Az uniós bíróság döntése világosan kimondta, hogy ilyen esetekben az uniós jog elsőbbséget élvez, függetlenül az alkotmánybírók hatáskörétől.

Az Alapjogi Charta Lisszaboni Szerződésbe való beemeléseivel²⁴ elindult egyfajta „*alapjogi reform*” is az Unión belül, amelynek következtében jelentősen megugrott a rendes bíróságok által kezdeményezett

²¹ A reformot megelőzően Franciaország az alkotmányossági felülvizsgálat kettős rendszerével rendelkezett: egyrészt az Alkotmánytanács az alkotmány alapján felülvizsgálta a jogszabályokat még azok hatálybalépése előtt, másrészt a rendes bíróságok is félretehették azon jogszabályokat, amelyek nemzetközi kötelezettségekbe, vagy szabályokba ütköztek.

²² EUB, a Nagytanács 2010. június 22-i döntése, C-188/10 sz. és C-189/10 sz. egyesített ügyek (Melki és Abdeli)

²³ EUB, a Nagytanács 2012. április 19-i döntése, C-416/10. sz. ügy

²⁴ Ahogy arra Téglási András is helytállóan mutat rá, hogy az Alapjogi Charta a nizzai kihirdetést követően még csupán politikai deklaráció maradt, amely a tervezett Európai Alkotmány második részét képezte volna, a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jével történő hatályba lépésével viszont a Charta már jogilag is kötelező érvényűvé vált az uniós intézmények és a tagállamok számára az uniós jog alkalmazása során. TÉGLÁSI András (2010): A tulajdonhoz való jog védelme Európában – az Európai Unió Bírósága, az Emberi Jogok Európai Bírósága és a magyar Alkotmánybírók gyakorlatának fényében. KÜL-VILÁG (ONLINE) 7 : 4. 24-25.; TÉGLÁSI András (2014): Az emberi jogok védelmének nemzetközi rendszere. In: Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.) Összehasonlító alkotmányjog : Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből. Budapest, Nemzeti Közszerződéti Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar 158.

előzetes döntéshozatali eljárások száma és 2010-et követően az alkotmányos felülvizsgálat rohamos decentralizációjának lehetünk tanúi Európában.²⁵ Ezt a decentralizációt számos döntés alátámasztja. A *Melloni* ügyben például az EUB leszögezte, hogy az Alapjogi Charta 53. cikke²⁶ semmilyen körülmények között nem veszélyeztetheti az uniós jog elsőbbségét.²⁷ Az osztrák alkotmánybíróság reagálva a változásokra 2012 tavaszán kimondta, hogy az Alapjogi Chartát teszi meg saját maga által végzett felülvizsgálatok standardjává a Charta 51. cikkének (1) bekezdésében²⁸ lehatárolt területeken.²⁹

2. Alkotmányos párbeszéd a tagállami alkotmánybíróságok és az Európai Unió Bírósága között

2.1. Többszintű alkotmányosság

Amikor az alkotmánybíróságok és az EUB viszonyáról, lehetséges konfliktusáról beszélünk a többszintű alkotmányosság és az alkotmányos párbeszéd kérdéskörét kell megvizsgálnunk. Tekintettel arra, hogy még mindig az alkotmánybíróságok jelentik a legjobb intézményi megvalósulását az egyes jogi elméletek és a „gyakorlati demokrácia” diskurzusának, jelentőségük a nemzetközi és az európai uniós alkotmányos tér formálásában nem elhanyagolható.

A többszintű alkotmányosság azt jelenti, hogy a 20. századi Európában az alkotmányozók alkotmányainak tartalmát már úgy alakították

²⁵ BÚRCA, Gráinne de (2013): *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?* Maastricht Journal of European and Comparative Law, 20. évf., 2013. 168.

²⁶ „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

²⁷ EUB, a Nagytanács 2013. február 26-i döntése, C-399/11. sz. ügy

²⁸ „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok anynyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

²⁹ Az osztrák alkotmánybíróság 2012. március 14-i döntése, U 466/11-18 és U 1836/11-13 sz. ügyek

ki, hogy egyaránt figyelembe vették a belső jog fejlődésének nemzetközi jogi vagy európai uniós jogi kötöttségeit és rögzítették a hatáskör-átruházás és a közös hatáskörgyakorlás alapelvein nyugvó uniós jog helyét a jogrendszerben. A többszintű alkotmányosság fogalma értelmében alkotmányosságot már nemcsak az állami szabályozás szintjén találjuk meg, hanem abból kiindulva a nemzetközi jogban és az uniós jogban is, az alkotmányok ugyanis megnyitják kapukat a nemzetközi jog és az uniós jog felé és ebből fakadóan alkotmányos jelentőségű szabályokat egyszerre találunk az állami alkotmányokban, a nemzetközi és az uniós jogban is.³⁰

Az EU tagállamai körében a többszintű alkotmányosságot legmagasabb szinten az emberi és szabadságjogok védelme terén sikerült megvalósítani. Az uniós jog primátusából³¹ fakadóan például az Európai Unió Alapjogi Chartájának³² Lisszaboni Szerződésbe történő beemelése óta, az EU kompetenciájába tartozó ügyekben a tagállamoknak biztosítaniuk, érvényesíteniük kell azt a szabályozást, azt a jogvédelmi szintet, amit az uniós jog előír. Szintén az uniós jog elsődlegességének elve miatt a tagállami bíróságoknak az egyes jogviták elbírálásakor az uniós jogot kell alkalmazniuk az azzal ellentétes tagállami szabályozással szemben.

A többszintű alkotmányosság tehát azt jelenti, hogy egy adott alkotmányos szintű szabályozás több szinten jelenik meg, és ezek mind egyszerre érvényesek és egyszerre hatályosak egy adott természetes személyre, szervezetre vagy államra nézve. Az EU tagállamainál ez a többszintű alkotmányosság jelenik meg a hatáskör-átruházásokban, jogelismerésekben, valamint a jogrendszereket összekapcsoló eljárásokban. A különböző szinteken megfogalmazott alkotmányos elvárások kikényszerítése azonban különböző bírói és más intézményesített fórumok feladata.³³

³⁰ BLUTMAN László - CSATLÓS Erzsébet - SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 435. skk.

³¹ EUB 1964. július 15-i ítélete, 6-64. sz. ügy, Costa vs. ENEL

TRASER Julianna Sára - BÉRES Nóra - MARINKÁS György - PÉK Erzsébet (2020): *Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében*. Miskolci Jogi Szemle, 15. évf. 2. szám, 102-127.

KAPONYI Erzsébet: Viták az uniós jog elsőbbsége körül. In: CSICSMANN László - KEMENESZKY (szerk.) (2022): *A nemzetközi rendszer alakváltozásai a 21. század elején*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2022. 115-149.

³² Az Alapjogi Chartát a tagállamok alkotmányos hagyományaival és a tagállami jogszabályokkal összhangban kell értelmezni, ami nem jelenthet a tagállami védelemnél enyhébb védelmi szintet az uniós joggal összefüggésben álló kérdésekben.

³³ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2019): Többszintű alkotmányosság. In: GÁRDOS-

A többszintű alkotmányosság elkerülhetetlen következménye, hogy olykor az egyes szintek között konfliktus áll elő. Előfordulhat, hogy egy adott jogot, magatartást több szinten is szabályoz norma, a különböző szintű normák más-más magatartást írnak elő, vagy ugyanazt a magatartást, szituációt másképpen értelmezik, más módon kényszerítik ki. Minden átfedő jogrend a maga rendszerében fogalmazza meg az ilyen konfliktusok feloldását és szerencsés esetben az egymás átfedő jogrendek képesek együtt fejlődni és érvényesülni a mindennapokban. Míg a nemzetközi jog vonatkozásában a kérdés legtöbbször az, hogy az egyedi ügyön túl van-e, lehet-e kötőereje a nemzetközi jogi döntésnek az adott ország jogalkotására,³⁴ addig az uniós jog és a tagállami alkotmány viszonya ennél bonyolultabb és vitatottabb kérdés, amelyhez a tagállamok hozzáérték maguk értelmezését az évek során.

A francia alkotmányjogi gondolkodás és érvelés kiindulópontja az EU-hoz történő csatlakozást követően is a nemzeti szuverenitás. A fentebb már említett Alkotmánytanács az Európai Unió elsődleges jogának alkotmányos elfogadhatóságát vizsgáló ítéleteiben rendre arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti szuverenitás elve alapján a francia alkotmány megengedi, hogy Franciaország uniós kötelezettségvállalásával korlátozza a nemzeti szuverenitásából fakadó jogainak gyakorlását, ugyanakkor a nemzeti szuverenitás a francia népé marad, amelyet bármely cél érdekében felhasználhat. A nép, mint *pouvoir constituant* ilyen módon tehát bármely módon alakíthatja az alkotmányát.³⁵

A Brexitet megelőzően a brit Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az EU és a tagállamok együttműködése során az EUB határozatai nem értelmezhetőek akként, hogy azok megkérdőjelezzék a nemzeti alkotmányos rend önazonosságát. Az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága kimondta azt is, hogy a hatásköri konfliktusok elkerülésének leghatékonyabb módja, ha az érintettek kölcsönös tisztelettel és megfontoltan járnak el azokon a területeken, ahol a tagállamok nemzeti, alkotmányos identitása szerephez jut.³⁶

OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 374-376.

³⁴ Részletesen lásd a témában: MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest, Dialóg Campus, 2013.

³⁵ Az Alkotmánytanács 1992. szeptember 2-i döntése, Maastricht II. 92-312 DC határozat

³⁶ Állam kontra közlekedésügyi miniszter (2014. január 22.), Pham kontra belügyminiszter (2015. március 25.), hivatkozik rá a 22/2016 (XII. 5.) AB határozat.

Magyarországon az ún. *integrációs klauzula*, az Alaptörvény E cikkének (2) bekezdése³⁷ rendelkezik a szuverenitásból fakadó hatásköröknek az EU-val történő közös gyakorlásáról. A hazai jogirodalom hangsúlyozza, hogy az Unióhoz való csatlakozás nem érintette magát az állami szuverenitást, csupán az abból fakadó hatáskörök egy részét engedte át az EU-nak.³⁸ Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában az *integrációs klauzula* absztrakt értelmezésével megállapította, hogy az Unióval közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország alkotmányos identitását³⁹. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az alkotmányos önazonosság azt jelenti, hogy semmilyen Magyarországra érvényes norma nem sértheti az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.⁴⁰

Azzal, hogy a tagállamok elismerik az EU-s jogrend érvényességét és hatályosságát az állami alkotmányos intézmények által alkotott jogra az összhang érdekében elengedhetetlen a bíróságok közötti vertikális (az európai uniós intézmények és tagállami bíróságok), valamint a horizontális (az egyes államok közötti) párbeszéd. Ez a párbeszéd többféle módon megjelenhet jogi megoldások és alkotmányos magyarázatok migrációjával a minimálistól egészen a szoros együttműködésig, amelyek jogszabály-indokolásokban, bírósági ítéletekben, alkotmánybírósági határozatokban érhetőek tetten.

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2019.): *i.m.*, 377.

³⁷ „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköröket a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

³⁸ DEZSŐ Márta - VINCZE Attila (2012): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. 53-81.

³⁹ A témában lásd: TRIBL Norbert (2019): *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, PhD értekezés, 2019. 41-60., 65-72.; STUMPF István (2020): *Alkotmányos paradigmaváltás. Jog - Állam - Politika* folyóirat, 2020. évi különszám, 185-197.; STUMPF István (2021): *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest Gondolat Kiadó, 2021.

⁴⁰ HALÁSZ Iván (szerk.) (2018.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg-Campus Kiadó, 2018. 219.

Egy másik megfogalmazásban a vitás helyzetek feloldására megoldás lehet az „*együttműködő alkotmányosság*”, amelynek keretében a közös célok megvalósítása érdekében az uniós és a tagállami jogrendszer a hatáskörök kölcsönös tiszteletben tartásával jár el a vitás jogi kérdések megoldása során.⁴¹ Bár a nemzetközi és hazai szakirodalomban az alkotmányos párbeszéd elmélete került előtérbe, sok esetben a kérdés annak elemzésében is megragadható, hogy az egymással versengő hatásköröket hogyan lehet a leghatékonyabb módon és a legpontosabban meghatározni.

Ehhez az együttműködéshez nyitottság és a hatáskörök pontos értelmezése szükséges, amely képes figyelemmel lenni a másik intézmény hatáskör-értelmezésére. Ez a magyarországi és európai uniós jog viszonylatában megköveteli, hogy az Alaptörvény E) cikkének tartalmát az eljáró állami intézmények úgy értelmezzék és vegyék figyelembe a saját hatásköreik definiálásakor, döntéseik kialakításakor, hogy közben figyelembe veszik az uniós jogi szinten kialakult értelmezési gyakorlatot is. És fordítva, az uniós jognak és döntéshozatalnak is az állami alkotmányos hagyományokból kell építkezniük annak érdekében, hogy megvalósulhasson az együttműködő alkotmányosság.⁴²

2.2. Alkotmányos párbeszéd

Az alkotmányos párbeszéd egy összetett elmélet arra, hogy leírja a globalizálódó világ alkotmányos demokráciái sokrétű és többszintű alkotmányosságát, amelynek során egyfajta kommunikáció zajlik egyenrangú alkotmányi szervek és más nem nevesített szereplők között a lehető legpontosabb alkotmányi tartalom feltárása érdekében.⁴³

A folyamat célja az alkotmány értelmének feltárása a lehető legtöbb szereplő bevonásával. Az alkotmányos párbeszéd a következőkre irányulhat: a) a megfelelő alkotmányos jelentéstartalom megállapítására, b)

⁴¹ VINCZE Attila (2010): Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In KOC SIS Miklós - ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, PAMA, 2010. 363-376.; SAJÓ András (1995.): *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995. VII. fejezet

⁴² DRINÓCZI Tímea (2017.): *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI. (Jogtudományi alap kutatások I.), 2017. 110. skk.

⁴³ DRINÓCZI Tímea (2012): *Alkotmányos párbeszéd-elméletek*. Jura 2012. 2. sz., 60-72.

a különböző állami szervek működésének, feladatteljesítésének lehető leghatékonyabbá tételére; c) a „többségellenesség” dilemmájának feloldására nemcsak a *common law* államokban, hanem a kontinentális jogrendszerekben az alkotmánymódosító hatalom és az alkotmánybíráskodás között; d) a minőségi nemzeti jogalkotás elősegítésére, a racionális jogalkotás érvényre juttatására; e) alkotmányos eszmék migrációjára a(z alkotmány)bírók és az alkotmányozók/jogalkotók között; f) „közös” európai emberi jogi gyakorlat kialakítására; g) közös demokratikus értékeknek az új jogalkotási termékekbe való beépítésének elősegítésére.⁴⁴

Az alkotmányos párbeszédnek több formája és szintje ismeretes. Lehetséges formája a párbeszédnek, hogy a tagállami alkotmánybírók hivatkozik valamely EUB döntésre indoklásában, vagy az alkotmánybírók és az EUB megállapításokat tehetnek hatásköreiknek megosztása tárgyában. Harmadik válfaja az együttműködésnek, amikor az alkotmánybírók és az EUB figyelemmel vannak egymás határozataira, ugyanakkor az együttműködés legegységesebb példája, amikor az alkotmánybírók előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznek az uniós jog értelmezése vagy végrehajtása tárgyában. A vertikális párbeszéd mellett beszélhetünk továbbá horizontális párbeszédéről is, amikor az egyes nemzeti alkotmánybírók egymás határozatára hivatkoznak.⁴⁵

Az alkotmányos párbeszéd normatív fogalmának középpontjában az alkotmány tartalmának olyan meghatározása áll a lehető legtöbb szereplő bevonásával és egyetértésével, ami a legjobban illeszkedik a demokratikus alkotmányfejlődés és társadalmi elvárások aktuális folyamataiba. Ez azonban új szemléletmódot is megkövetel. A létező folyamatokat ebbe speciális összefüggésrendszerbe helyezve alkotmányossági szempontból úgy kell megvizsgálni, hogy a végeredmény lehetőséget adjon a vizsgált állam demokratikus elkötelezettségének vizsgálatára, a bíráskodásban követendő közös értékek megtalálására, illetve ezek elmaradásának és az elmaradás okának kimutatására, továbbá megoldások felkutatására az alkotmányos párbeszéd folytán.⁴⁶

További következménye az alkotmányos párbeszéd megjelenésének és fejlődésének, hogy a 21. század integrációiban az állami szuveren-

⁴⁴ DRINÓCZI Tímea (2015a): *Alkotmányos párbeszéd – elméleti és gyakorlati implikációk*. Pécs, Bolyai János kutatási ösztöndíj, 2015. 15.

⁴⁵ VÁRNAY Ernő (2019): *Az Alkotmánybírók és az Európai Bírók*. Állam- és Jogtudomány, LX. évf. 2. szám. 75-78.

⁴⁶ DRINÓCZI Tímea (2015a): *i.m.*, 17.

nítás fogalom új megközelítésére van szükség. Ha a főhatalom gyakorlására is az integrációkban részt vevő felek párbeszédéként tekintünk, akkor eljutunk az állami szuverenitás új fogalmi elemeihez. Az alkotmányos párbeszédben az állami szuverenitás tradicionális meghatározása nem igazán tud mit kezdeni a jelenkori kihívásokkal és az uniós integráció működésével. Mivel azonban az állami főhatalom egyértelműen napjainkban is létezik és működik, érdemes az alkotmányos párbeszédet segítségül hívni az állami szuverenitás 21. századi jellemzői meghatározásához.⁴⁷

Ahogy az már korábban is említésre került, az integrációs folyamatokban nem a szuverenitás korlátozásáról, elvesztéséről van szó, hanem az egyes hatáskörök átengedéséről, „együttgyakorlásáról” annak érdekében, hogy az állam meg tudjon felelni az új kihívásoknak. Ilyen formában a szuverenitás átalakul, többszintűvé válik anélkül, hogy elszakadna az államtól, vagy a korábban idézett francia felfogás szerint a néptől. A főhatalom hatáskörök összessége tehát, amelyek egyedi gyakorlásával jelenik meg az állami szuverenitás. Emiatt sem tekinthetünk el a realitástól, hogy a nemzetközi integrációk és a globalizáció hatására az állam szerepe és kompetenciája megváltozott, új tartalommal bővült. Az integrációkban és az alkotmányos párbeszédben való részvétel maximum önkorlátozásként értelmezhető, de semmiképpen sem minősül az állami szuverenitás korlátozásának, tekintettel arra is, hogy az állam saját döntése nyomán csatlakozik valamely nemzetközi integrációhoz.⁴⁸

Az állam szuverenitása tehát az integrációkban a hatáskörök együttgyakorolt jellegében teljeseedik ki, a megfelelő jogalkotási keret és garancia kiépítésében és abban, hogy képes bármikor visszavenni és gyakorolni az átadott kompetenciát. Mindezek hiányában alkotmányellenes a kiszervezésre vonatkozó döntés.⁴⁹

3. Alkotmánybíróságok vs. Európai Unió Bírósága – a német példa

Bár az általános közvélemény szemében Németország az európai és azon belül az egyre mélyülő politikai integráció támogatójaként ismert,

⁴⁷ DRINÓCZI Tímea (2015b): Állami szuverenitás és párbeszéd. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság*. Budapest, Gondolat Kiadó 2015. 69-97.

⁴⁸ DRINÓCZI Tímea (2014): *A párbeszéd hatása az állami szuverenítésra*. Budapest MTA Law Working Papers, 2014/27.

⁴⁹ DRINÓCZI Tímea (2015a): *i.m.*, 28.

a német szövetségi alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) nem egy döntésében „szállt szembe” az EUB *ultra vires* törekvésével és az uniós jog primátusa elvének olyan értelmezésével, amely elmosza a határokat a tagállami rendes bíróságok és alkotmánybíróságok között. A német alkotmánybíróság már korán rögzítette, hogy az alkotmánybíróságnak és az EUB-nak eltérőek a feladatai és a hatáskörei, amíg az alkotmánybíróság az alkotmányt védelmezi, addig az EUB az uniós jog egységes érvényesülését szolgálja értelmező és jogalkalmazó tevékenységével.⁵⁰

A német szövetségi alkotmánybíróság már 1974-ben, Solange I. ítéletében⁵¹ megkérdőjelezte az Európai Közösség intézményeinek az alapjogok védelmére vonatkozó hatáskörét, és megállapította, hogy minden olyan szerződésmódosítás alkotmányellenes, amely rontja az német alaptörvény struktúráját, illetve megerősítette saját hatáskörét arra az esetre, ha a közösségi intézmények által nyújtott alapjogvédelem nem érné el a nemzeti téren garantált védelem szintjét. Döntésében azt a hatáskörét is megerősítette, miszerint vizsgálhatja a német és az uniós jog kompatibilitását. Később (talán a Solange I. ítélet által kiváltott turbulenciák hatására is) a Solange II. ügyben⁵² a német alkotmánybíróság kimondta, a jövőben tartózkodni fog a másodlagos közösségi jogi rendelkezések felülvizsgálatától, mivel a Közösségek olyan védelmi rendszerrel rendelkeznek, amely a Bonni Alkotmány által létrehozott rendszerrel azonos védelmet képes nyújtani és az alapvető jogokkal összeegyeztethetőek.

A nyolcvanas években a német jogirodalom megerősítette azt az álláspontját, miszerint az uniós jog egyedüli értelmezője az EUB, így a rendes bíróságoknak minden esetben, amikor a közösségi jog értelmezés kapcsán kérdés merül fel, az EUB-hoz kell fordulnia.

A német alkotmánybíróság Maastricht⁵³ és Lisszaboni⁵⁴ döntését

⁵⁰ VÁRNAY Ernő (2019): *i.m.*, 74.

⁵¹ Bundesverfassungsgericht 1974. május 29-i ítélete, 2 BvL 52/71. sz. ügy

⁵² Bundesverfassungsgericht 1986. október 22-i ítélete, 2 BvL 197/83. sz. ügy

⁵³ Bundesverfassungsgericht 1993. október 12-i döntése, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92. sz. ügyek

<https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/06-Von-Bogdandy-German-Federal-Constitutional-Court.pdf>

⁵⁴ Bundesverfassungsgericht 2009. június 30-i döntése, 2 BvE 2/08., 2 BvE 5/08., 2 BvR 1010/08., 2 BvR 1022/08., 2 BvR 1259/08 és 2 BvR 182/09. sz. ügyek

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html;jsessionid=6609118C3D0BF60

érdemes együtt vizsgálni, ugyanis mindkettő a demokrácia és a szuverenitás esetleges sérülésének lehetőségét vizsgálták az EU - a Maastrichti és a Lisszaboni Szerződés aláírásával - bővülő hatáskörei tekintetében és amellet, hogy megerősítették a Német Szövetségi Köztársaságnak az Európai Unióba való integrációs szándékát, egyúttal annak korlátait is meghatározták.

A Lisszaboni döntés során a kérelmezők azon aggodalmukat fejezték ki, hogy a Lisszaboni Szerződés jóváhagyásával Németország olyan széles terjedelemben ad át állami hatásköröket az Uniónak, hogy a német állampolgárok elvesztik befolyásukat az állami főhatalom gyakorlása felett, így sérülnének az alkotmányban foglalt jogaik⁵⁵, valamint felhívták a bíróság figyelmét, hogy az alkotmány Európa-klauzulája nem vezethet az örökkévalóság klauzula⁵⁶ sérelméhez. Ezen felül azt is állították a kérelmezők, hogy a Szerződés jóváhagyásával a Német Szövetségi Köztársaság elveszti szuverén államiségát és sérül jogállamisága, mivel az EU föderális állammá válik megszüntetve Németország önálló államiségát.⁵⁷

Az alkotmánybíróság úgy foglalt állást döntésében, hogy Németország részvétele egy európai föderális államban csak egy új német alaptörvény létrejötte esetén lenne lehetséges, amelyre ugyanakkor csak az alkotmányozó hatalomnak van joga, a német nép beleegyezésével. Az alkotmánybíróság a német államiség sértetlenségének biztosítására ismételtlen leszögezte, hogy az uniós jog a német alaptörvény lerontását továbbra sem eredményezheti, ilyenek az *ultra vires* és az alapjogokat sértő uniós jogi aktusok. Arra is kitért az uniós jog elsődlegességének elvét az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatára alapítva erősíti meg, álláspontja szerint a Szerződés aláírásával Németország nem ismeri el az uniós jog feltétlen alkalmazási elsődlegességét, sőt, megerősítette, hogy továbbra is két típusú felülvizsgálatot folytathat, egyrészt az *ultra vires*, másrészt az identitáskontroll tekintetében.

Az első fejezetben hozott példákhoz kapcsolódóan az EUB 2010-ben egy Németországból érkezett beadvánnyal kapcsolatban döntött úgy,

[D5807643326C6C4CC.1_cid506](#)

⁵⁵ Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 23. cikk

⁵⁶ Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 79. cikk (3) bekezdés: „*A jelen alaptörvény olyan megváltoztatása, mely a Szövetség tartományokra való felosztását, a tartományok alapvető közreműködését a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkeken megálapított alapelveket érintené, nem megengedett.*”

⁵⁷ FAZEKAS Flóra: *A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról*. Európai Jog, 2010/1. sz., 13-14.

hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság azon felhatalmazása, miszerint az általa alkotmányellenesnek ítélt jogszabályokat addig alkalmazhatja, amíg a jogalkotó azokat az előírt határidőn belül nem módosítja, nem akadályozhatja meg ugyanezen szabályok azonnali hatályon kívül helyezését, ha azok ellentétesek a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás uniós szabadságával. Az EUB ezt a döntését a közvetlenül alkalmazandó uniós jog elsőbbségével indokolta, anélkül, hogy figyelembe vette volna az alkotmánybíróság azon törekvését, hogy lehetőséget adjon a jogalkotónak, hogy a bíróság helyett szabályozza a kérdést.⁵⁸

A közelmúltban legnagyobb figyelmet kieldemlő német alkotmánybírósági határozat az Európai Központi Bank (EKB) kötvénykibocsátásához kapcsolódó döntés volt (PSSP döntés - *Primary Care System Strengthening Project*).⁵⁹

Az eredeti elképzelés szerint 2015-től kezdődően az EKB *quantitative easing* programján belül támogatni kívánta az euroövezet gazdasági növekedését és ehhez rendkívüli monetáris politikai intézkedéseinek részeként kereskedelmi banki eszközvásárlásba kezdett; az EKB és az euroövezeti tagállamok központi bankjai speciális feltételek mellett 60 milliárd euró értékben vásároltak volna állam- és önkormányzati kötvényeket és hasonló adósságeszközöket.⁶⁰

A német alkotmánybírósághoz indítványozók csoportjai négy alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyekben kifogásolták a német szövetségi bank közreműködését az EKB határozatainak végrehajtásában és az e határozatokkal kapcsolatos mulasztását; a szövetségi kormánynak és a szövetségi parlament alsóházának mulasztásait a PSPP-ben való részvétellel kapcsolatban (demokrácia-elv és az alkotmányos identitás sérülése, az integrációs felelősség kérdése); valamint az EuB Weiss-döntésének⁶¹ alkalmazhatóságát a német alaptörvény alkalmazási körében.

Az EuB PSPP-ügyben 2018. december 11-én hozott Weiss-döntése

⁵⁸ KOMAREK, Jan (2014.): *National constitutional courts in the European constitutional democracy*. International Journal of Constitutional Law, 12. évf. 3. szám, 528.

⁵⁹ Bundesverfassungsgericht 2020. május 5-i döntése, 2 BvR 859/15

⁶⁰ PETRI Bernadett (2020): *Érzékenység vagy integrációra mért ütés - miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?* Nemzeti Közszoigalati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézet

<https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/12/erzekcsalodas-vagy-integracióra-mert-utes-mirol-is-szol-tulajdonkeppen-a-nemet-szovetsegi-alkotmanybirosag-dontese>

⁶¹ EUB Nagytanács 2018. december 11-i döntése, C-493/17. sz. ügy

a német alkotmánybíróság előterjesztésén alapult.⁶² Az alkotmánybíróság négy kérdést tett fel arra vonatkozóan, hogy az EKB a szerződésekben rögzített hatáskörén belül maradt-e, és egy nemzeti identitás tiszteltetésére vonatkozó felvetést tett.⁶³ Az EUB döntésében fenntartotta az EKB határozatának érvényességét és az arányosság elvének megfelelőnek találta őket.⁶⁴

Függetlenül az EUB előzetes döntésétől a német alkotmánybíróság határozatában úgy találta, hogy az EKB intézkedései sértették a hatáskör-átruházás és hatáskörök elhatárolásának elvét az EU és a tagállamok között. Az alkotmánybíróság érvelését annak differenciálására alapította, hogy vajon a PSSP program monetáris politikai vagy gazdaságpolitikai eszköznek tekinthető, ugyanis az utóbbi meghatározása nem tartozik az EKB hatáskörébe. Az alkotmánybíróság érvelés szerint amennyiben az arányosság elve alapján kell különbséget tenni a monetáris és a gazdaságpolitika között, akkor a szóban forgó EKB-intézkedések, azaz a PSPP-program hatásait kell vizsgálni az említett arányosság értékelésekor.⁶⁵

Ezt követően a német alkotmánybíróság meglehetősen éles kritikát fogalmazott meg az EUB előzetes döntésével kapcsolatban, és az EUB által a Weiss-ügyben végzett arányossági elemzést elégtelennek és "értelmetlennek" minősítette annak a célnak az elérése szempontjából, amelyet nyilvánvalóan szolgálni hivatott.⁶⁶ A határozatban kifejtésre került, hogy az EUB túlságosan széles mérlegelési jogkört biztosított az EKB-nak, és ugyanakkor nem biztosította a szükséges felülvizsgálati mércét, valamint azzal, hogy az EUB nem vizsgálta meg kellőképpen a hatásköri kérdést, nagyrészt feladta a gazdaságpolitika és a monetáris politika közötti különbséget, és ezáltal felhatalmazta az EKB-t, hogy saját gazdaságpolitikai programját kövesse, és ez a "program", abból kifolyólag, hogy nagyon is gazdaságpolitikai jellegű, a tagállamok ugyanezen, a gazdaságpolitika meghatározásra lehetőséget biztosító hatáskörébe ütközik.

Így jutott az alkotmánybíróság arra a következtetésre, miszerint az

⁶² A Honeywell-döntésében maga a német alkotmánybíróság szabta feltételként, hogy az *ultra vires* kontroll gyakorlása előtt előzetes döntést kér az EUB-tól, lehetőséget adva az esetleges érvénytelenség kiküszöbölésére.

⁶³ Ez utóbbi kérdést az EUB nem válaszolta meg arra hivatkozással, hogy azzal túllépné a hatáskörét és hipotetikus problémára vonatkozó tanácsadó véleményt adna.

⁶⁴ CHRONOWSKI Nóra (2020): *Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése*. *Közjogi Szemle*, 2020/2. 75-76.

⁶⁵ Bundesverfassungsgericht 2020. május 5-i döntése, 2 BvR 859/15, [139]

⁶⁶ Bundesverfassungsgericht 2020. május 5-i döntése, 2 BvR 859/15, [123] - [124]

EUB "ultra vires járt el, ezért e tekintetben az ítélete nem bír kötelező erővel Németországban".⁶⁷ Ezt a gondolatmenetet lezárva a német alkotmánybíróság kimondta, hogy egyetlen német állami intézmény - így a német szövetségi bank - sem vehet részt *ultra vires* jogszabályok kidolgozásában vagy végrehajtásában, mint amilyen a PSPP program volt.⁶⁸

4. Összegzés

Összegzésképpen elmondható, hogy a nézetkülönbségek forrása az EUB és az alkotmánybíróságok látszatra összeegyeztethetetlen hozzáállásából fakad. Míg az EUB ragaszkodik az uniós jog abszolút primátusának ortodox megközelítéséhez, figyelmen kívül hagyva a különbséget, miszerint a nemzeti alkotmány- és rendes bíróságok eltérő, alkotmányos és általános legalitás mentén hozzák meg döntéseiket; addig a nemzeti alkotmánybíróságokról általában elmondható, hogy figyelmen kívül hagyják mind az uniós jog természetét, mind a szimbolikus kapcsolatot, amely az európai integráció és az alkotmányos demokráciák között áll fenn.

Feltételezhetően, mint a legtöbb esetben, a megoldás itt is a középút megtalálása lenne: az alkotmánybíróságoknak igenis helye és szerepe van az alkotmányos intézmények között és épp úgy hasznára válnak a tagállamoknak, mint az EU-nak. A nemzeti alkotmánybíróságoknak különleges szerepe van, mind az EU, mind a tagállamok jogi és politikai rendszerében (az európai alkotmányos demokráciában⁶⁹), amelyek, tetszik, vagy nem, egymásra vannak utalva a tekintetben, hogy közösen kialakítsák normatív eszméiket és instrumentális célkitűzéseiket. Itt különösen meg kell említeni a nemzeti alkotmányoknak, mint szisztematikus és jól kidolgozott, valamint a jog átfogó rendszerének megfelelő kódexeknek és az alkotmánybíróságoknak azt a nem elhanyagolható szerepét, hogy a szétaprózódott, határozatokkal és irányelvekkel szabályozó európai integrációban az alkotmányok őrzik és az alkotmánybíróságok értelmezik azokat a jogi értékeket⁷⁰ és jogelveket, amelyek Európa alkotmányos ha-

⁶⁷ Bundesverfassungsgericht 2020. május 5-i döntése, 2 BvR 859/15, [153] - [163]

⁶⁸ MOHAY Ágoston (2020): *The Public Sector Purchase Programme Ruling of the German Federal Constitutional Court and the European Union Legal Order*. Hungarian Scientific Research Fund (OTKA) Research Project K-128796, 2020. 13-14.

⁶⁹ Részletesen lásd: KOMAREK, Jan (2014.): *i.m.*

⁷⁰ GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András (2017): *Az Alaptörvény értékei*. – Tudástár. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.

gyományait adják és amelyekre végső soron az európai jog is támaszkodik.⁷¹

Ugyanakkor, egy olyan, soha eddig nem látott és tapasztalt együttműködésben, mint amilyen mellett a jelenlegi 27 tagállam elkötelezte magát, kialakítva és letéve voksát nem csak az uniós intézmény-, de jogrendszer mellett is, az alkotmányos párbeszéd és kompromisszumkészség nélkül csak szélmalomharc vár a felekre.

Felhasznált irodalom:

- BLUTMAN László - CSATLÓS Erzsébet - SCHIFFNER Imola (2014): *A nemzetközi jog hatása a magyar joggyakorlatra*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- BÓDY Pál - URBÁN Aladár (szerk.) (2001): *Szöveggyűjtemény az Amerikai Egyesült Államok történetéhez*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2001.
- BRAGYOVA András (1996.): Alkotmánybíráskodás és demokrácia. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 1996/1-48., 135-159.
- BRAGYOVA András (1994.): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam és Jogtudományi Intézete, 1994.
- BÚRCA, Gráinne de (2013): After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20. évf., 2013. 168-184.
- CHRONOWSKI Nóra (2014.): *A magyar alkotmánybíráskodás és a közös európai alkotmányos standardok*. In: MTA TK JTI „Sarkalatos átalakulások” projekt, 2014.
- CHRONOWSKI Nóra (2020): Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle*, 2020/2. 74-79.
- CSERNY Ákos – TÉGLÁSI András (2015): A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? - Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában. JOG ÁLLAM POLITIKA: JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT 7 : 1 7-25.
- CS. KISS Csaba (szerk.) (2007.): *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, Gondolat Kiadó - MTA – ELTE, 2007
- DEZSŐ Márta - VINCZE Attila (2012): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 2012.
- DRINÓCZI Tímea (2012): Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *Jura* 2012. 2. sz., 60-72.

⁷¹ PRUGBERGER Tamás (2015): *A jogi értékek jelentősége és időszerűsége*. Polgári Szemle, 11. évf., 1-3. szám, 164.

- DRINÓCZI Tímea (2014): *A párbeszéd hatása az állami szuverenitásra*. Budapest MTA Law Working Papers, 2014/27.
- DRINÓCZI Tímea (2015a): *Alkotmányos párbeszéd – elméleti és gyakorlati implikációk*. Pécs, Bolyai János kutatási ösztöndíj, 2015.
- DRINÓCZI Tímea (2015b): Állami szuverenitás és párbeszéd. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – eszmény és/vagy valóság*. Budapest, Gondolat Kiadó 2015. 69-97.
- DRINÓCZI Tímea (2017.): *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA TK JTI. (Jogtudományi alap kutatások I.), 2017.
- FAZEKAS Flóra: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról. *Európai Jog*, 2010/1. sz. 13-21.
- FERRERES COMELLA, Víctor (2009.): *Constitutional Courts and Democratic Values. A European Perspective*. New Haven, Yale University Press, 2009.
- FERRERES COMELLA, Víctor (2004.): The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism. *Texas Law Review*, 2004/7
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2020.): Alkotmánybíróság. In: JAKAB András - KÖNCZÖL Miklós - MENYHÁRD Attila - SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2020.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2019.): Többszintű alkotmányosság. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.
- GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András (2020): *Az Alaptörvény értékei*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2020.
- HALÁSZ Iván (szerk.) (2018.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg-Campus Kiadó, 2018.
- HALMAI Gábor (2005.): Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. In: *Világosság*, 2005/11. 3-14.
- HIRSCHL, Ran (2004.): *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the new Constitutionalism*. Cambridge–London, Harvard University Press, 2004.
- KAPONYI Erzsébet: Viták az uniós jog elsőbbsége körül. In: CSICSMANN László -KEMENESZKY (szerk.) (2022): *A nemzetközi rendszer alakváltozásai a 21. század elején*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2022. 115-149.
- KOMAREK, Jan (2014.): National constitutional courts in the European constitutional democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 12. évf. 3. szám, 525-544. o.
- LEMIEUX, Scott – WATKINS, David (2018.): *Judicial Review and Contemporary Democratic Theory. Power. Domination and the Courts*. New

- York - London, Routledge, 2018.
- MOHAY Ágoston (2020): *The Public Sector Purchase Programme Ruling of the German Federal Constitutional Court and the European Union Legal Order*. Hungarian Scientific Research Fund (OTKA) Research Project K-128796, 2020. 11-20.
- MOLNÁR Tamás (2013): *A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe*. Budapest, Dialóg Campus, 2013
- PACZOLAY Péter (2007.): Hans Kelsen és az alkotmánybíráskodás európai modelljének fejlődése. In: CS. KISS Csaba (szerk.) (2007.): *Hans Kelsen jogtudománya*. Budapest, Gondolat Kiadó - MTA – ELTE, 2007. 446-484.
- PETRI Bernadett (2020): *Érzékszalódás vagy integrációra mért ütés - miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?* Nemzeti Köszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézet
- PRUGBERGER Tamás (2015): A jogi értékek jelentősége és időszerűsége. *Polgári Szemle*, 11. évf., 1-3. szám, 162-182.
- SAJÓ András (1995.): *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1995.
- STUMPF István (2020): Alkotmányos paradigmaváltás. *Jog - Állam - Politika folyóirat*, 2020. évi különszám, 185-197.
- STUMPF István (2021): *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Budapest Gondolat Kiadó, 2021.
- SZALMA József (2017): A történeti alkotmány és a sarkalatos törvények. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. szám, 25-38.
- SZMODIS Jenő (2015.): Az alkotmánybíráskodás elméleti alapjairól. *Debreceni Jogi Műhely*, XII. évfolyam 3-4. szám
- TÉGLÁSI András (szerk.) (2018): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- TÉGLÁSI András (2013): A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.
- TRASER Julianna Sára - BÉRES Nóra - MARINKÁS György - PÉK Erzsébet (2020): Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. évf. 2. szám, 102-127
- TRIBL Norbert (2019): *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, PhD értekezés, 2019.
- TUSHNET, Mark (1999.): *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton, Princeton University Press, 1999.
- VÁRNAY Ernő (2019): Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. *Állam- és Jogtudomány*, LX. évf. 2. szám 63-91.
- VINCZE Attila (2010): Osztott szuverenitás – többszintű alkotmányosság. In

KOCSIS Miklós - ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, PAMA, 2010. 363-376.