

II. MAGYARORSZÁG NEM SZIGET

1. A MAGYAR ALKOTMÁNYJOG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

GYENEY Laura – SZABÓ Marcel

Az uniós jog és a tagállami jog közötti esetleges konfliktusok kezelése eltérő szempontok figyelembevételét követeli meg egy uniós intézménytől (így különösen az Európai Bíróságtól), a tagállami bíróságoktól és a tagállami alkotmánybíróságoktól. Amíg azonban az Európai Bíróság a felmerülő normakonfliktust egyértelműen az uniós jog érdekeinek szem előtt tartásával orvosolja, a tagállami bíróságok számára pedig a normakonfliktus számos esetben 'mindössze' az adott ügyben alkalmazható jog kiválasztásában ölt testet, addig a tagállami alkotmánybíróságok szerepe az utóbbi időszakban egyre inkább felértékelődött, hiszen kizárólag ezen fórumok lehetnek képesek érdemi jogi korlátot állítani az európai jog (számos esetben valójában a tagállamok által sem kívánt, és egyes esetekben nem is szilárd tételes jogi alapokon álló) kiteljesedésével szemben.

Az Európai Unió valamennyi tagállamának a saját jogrendszeréből, és különösen saját alkotmányából következő választ kell adnia arra a kérdésre, hogy miként viszonyul az Európai Unió jogához. Különösen fontos ez a kérdés az Európai Unió jogának azon elemeivel kapcsolatosan, amelyek nemzetközi szerződési formában jelennek meg. Ebben az elemében az uniós joghoz¹ való viszonyulás nem függetleníthető a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alkotmányos szintű kezelésétől sem.

Magyarországon először az 1988-ban készült, a Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója fogalmazta meg a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya alkotmányos szintű szabályozásának szükségességét. A koncepció egyértelműen az ún. dualista-transzformációs megoldást támogatta, azaz „a nemzetközi szerződések megerősítésükkel és kihirdetésükkel a belső jog részévé válnak.”² Az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény ezen koncepció nyomán végül a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyát az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében az alábbiak szerint rögzítette: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Az Alkotmánybíróság az idézett rendelkezést később egyér-

¹ Függetlenül attól, hogy az Európai Uniót csak a Maastrichti Szerződés hozta létre, jelen tanulmány keretei között az egységes fogalomhasználat érdekében következetesen „uniós jogként” hivatkozunk az Európai Unió létrejötté előtti időszakban létező közösségi jogot is.

² *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója*. Budapest, Igazságügyi Minisztérium, 1988. 10.

telmüen a dualista-transzformációs modellnek megfelelően értelmezte.³ A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése értelmében „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” Az Alkotmánybíróság maga is megállapította az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése és a korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdése nagyfokú tartalmi azonosságát.⁴

Az Európai Unió alapító és módosító szerződesei megjelenési formájukat tekintve nemzetközi szerződésnek tekinthetők, így azok kötelező hatályának elismerése nem függetleníthető attól, hogy az egyes tagállamok alkotmánya hogyan közelíti meg a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának egyes kérdéseit. Mint azt jelen tanulmány keretei között látni fogjuk, a kötelező hatály elismerését követően is lehet annak jelentősége, hogy az adott tagállam jogrendszere monista, vagy dualista módon közelít-e a nemzetközi joghoz.⁵

BLUTMAN László az Európai Unió jogának részét képező, nemzetközi szerződéses eredetű normákat öt fő csoportba sorolja be:⁶

- az alapító és módosító szerződések, melyekkel a tagállamok létrehozták az Európai Uniót, annak szervezeti, eljárási és hatásköri kereteit;
- a vegyes nemzetközi szerződések, melyeket az Európai Unió és a tagállamok közösen eljárva harmadik államokkal kötöttek;
- az Európai Unió által harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel önállóan kötött nemzetközi szerződései, amelyeknél az egyes tagállamok kikötötték a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelő ratifikációt⁷;
- az Európai Unió saját hatáskörben, tagállami megerősítéstől függetlenül megkötött nemzetközi szerződései;⁸

³ Lásd különösen: 53/1993. (X. 13.) AB határozat (ABH 1993, 327), 4/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 41) és 30/1998. (VI. 30.) AB határozat (ABH 1998, 220).

⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, különösen Indokolás [25].

⁵ Részletesen lásd: MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovat szerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). Forrás: <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-magyar-jog-viszonya>

⁶ BLUTMAN László: Milyen mértékben nemzetközi jog az Európai Unió joga a magyar alkotmányos gyakorlatban? In: Péter Kovács (ed.): *International Law – a Quiet Strength / Le droit international, une force tranquille (Miscellanea in memoriam Géza Herczegh)*. Budapest, Pázmány Press, 2011. 288–289.

⁷ A Lisszaboni Szerződés ezt a lehetőséget megszüntette, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 218. cikk (8) bekezdése kivételével. Eszerint „A Tanács szintén egyhangúlag jár el az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodásról; a megállapodás megkötéséről szóló határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.”

⁸ Ezek a szerződések a tagállamokra nézve is kötelezőek ugyanakkor. Lásd például: C-61/94. számú ügy, Bizottság kontra Németország (Nemzetközi Tejtermék Megállapodás), különösen a 15. pont: „Under Article 155 of the EC Treaty, the Commission is responsible for ensuring application of the Treaty, and accordingly, compliance with international agreements concluded by the Community which, pursuant to Article 228 of the Treaty, are binding both on the Community institutions and the Member States.” [ECLI:EU:C:1996:313].

- és végezetül azon tanácsi határozatok, melyek ugyan formájukat tekintve nem nemzetközi szerződések, ám melyek elfogadása a tagállamok külön megerősítéséhez kötött.⁹

Ebből a felsorolásból is jól érzékelhető, hogy nincs egyszerű dolguk a tagállami alkotmánybíróságoknak, amikor a 'hagyományos', a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát kezelő eszközrendszerükkel kívánták megválaszolni az uniós jog és a belső jog közötti esetleges normakonfliktusokkal kapcsolatosan felmerült kérdéseket. Ezen túlmenően pedig számos esetben az alkotmánybíróságok azt sem kerülhetik meg, hogy a másodlagos uniós joghoz való viszonyulásukról is színt valljanak. Jelen tanulmány keretében a magyar Alkotmánybíróság uniós joghoz való viszonyulásának egyes aspektusait elemezzük az alkotmánybíróági esetjog alapján.

1. Az Alkotmánybíróság és az uniós jog – a csatlakozást megelőző időszakban

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásának első jelentős lépéseként az Országgyűlés elfogadta a 80/1992. (XI. 25.) OGY határozatot a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16. napján aláírt Európai Megállapodás megerősítéséről. Az Európai Megállapodás hatályba lépésének feltétele az volt, hogy a megállapodást valamennyi szerződő fél, azaz Magyarországon kívül az Európai Közösségek Tanácsa és az akkori tizenkét tagállam is megerősítse. Ennek megtörténtét követően került kihirdetésre az Európai Megállapodás az 1994. évi I. törvénnyel, a megállapodás pedig 1994. február 1. napján lépett hatályba. Ezt követően mintegy két évvel, 1996-ban¹⁰ került benyújtásra az első olyan indítvány, melynek nyomán az Alkotmánybíróságnak állást kellett foglalnia az uniós jog és a magyar jog viszonyáról. Az indítványozó az Európai Megállapodás versenyjogi rendelkezésekre irányadó szabályait sérelmezte, nevezetesen azt, hogy az Európai Unió jogának egyes versenyjogi rendelkezéseit a Megállapodás szerint közvetlenül alkalmazni kell egyedi jogviszonyokban is. Az indítványozó álláspontja szerint ez a szabály „a jogalkotási hatalom, mint állami felségjog, egy másik szuverénre történt alkotmányellenes átruházását” jelenti.

Az Alkotmánybíróság határozatában kiemelte: „Az EM 62. cikk (2) bekezdésében hivatkozott közösségi jogi kritériumok megjelenése a magyarországi jogalkalmazásban nem illeszthető a nemzetközi szerződések érvényesülésének rendjébe. Alapvetően azért, mert a vonatkozó kritériumok utalásként jelennek meg. Az utalás pedig a nemzetközi jog egyik alanyának belső jogszabályaira és belső fórumainak (EK Bizottság, EK Elsőfokú Bíróság, EK Bíróság) joggyakorlatára történik. A hivatkozott közösségi kritériumok tehát a nemzetközi szerződések belső érvényesüléséhez a magyar jog szerint szükséges megerősítés és *inkorporáció* vagy *transzformáció*, illetőleg hazai jogszabályban történt kihirdetés nélkül igényelnek alkalmazást a GVH eljárásában. Már itt rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének máso-

⁹ Például: Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 25. cikk (2) bekezdés, 223. cikk (1) bekezdés, 262. cikk, 311. cikk (2) bekezdés.

¹⁰ Az ügy alkotmánybíróági ügyszáma: 483/B/1996.

dik fordulata éppen erre az utaló szabályozásra tekintettel nem teremti meg a kifogásolt rendelkezések alkotmányos alapját.¹¹

Ugyanakkor az Európai Megállapodás 62. cikk (2) bekezdésének érvényesülési módja nem tekinthető az Alkotmány 7. § (1) bekezdése első fordulata szerinti absztrakt és generális transzformációnak sem, „mivel a közösségi jog vonatkozó kritériumai tartalmilag nem azonosíthatók semmilyen vonatkozásban a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, sem pedig a nemzetközi ius cogens normáival.”¹² Mindez tehát azt jelentette, hogy a közösségi (másodlagos) jog nem tekinthető az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi jognak. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is kiemelte, hogy „a Közösség belső jogának kritériumai a hazai jogalkalmazás szempontjából külföldi jognak minősülnek, minthogy a Magyar Köztársaság nem tagállama az Európai Uniónak.”¹³

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság rögzítette: „kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül az Országgyűlés alkotmányosan nem jogosult az állami főhatalom kizárólagos joghatósága alá tartozó jogterületen a territorialitás elvén nemzetközi szerződésben túlterjeszkedni. E tekintetben az alkotmányosság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a túlterjeszkedés egy viszonylag szűk, szigorúan körülhatárolt tárgykörre, az ún. versenykorlátozások jogára vonatkozik. Az alkotmányosság követelménye azt jelenti, hogy a jogrendszer egészének és minden részterületének összhangban kell lennie az Alkotmánnyal. [...] Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy az általánosan kötelező tartalmú nemzetközi szerződést belső jogforrásban – általános szabályként – ki kell hirdetni, hogy a szerződésbe foglalt jogi norma a magyar jogalanyok felé is érvényesüljön. Az indítványban felhozott alkotmányossági probléma azonban éppen az, hogy az EM 62. cikk (2) bekezdése pusztán utal a közösségi jogi kritériumokra anélkül, hogy az illető kritériumok nemzetközi szerződésben, illetőleg a kihirdető hazai jogforrásban megjelenének.”¹⁴

Miként arra a szakirodalom rámutat¹⁵, a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat megközeleltetésén egyértelműen tetten érhető a német Alkotmánybíróság ún. Maastricht határozatának hatása. A német Alkotmánybíróság szerint ugyanis az Európai Unió nem vált állammá, a szuverenitás hordozói továbbra is a tagállamok, így jogalkotása számára a demokratikus legitimitációt a tagállamok parlamentjeiből kell levezetni. Következésképp az olyan jogi aktusok, amelyek túlterjeszkednek a szerződések alapjául szolgáló integrációs célokon, Németországban nem bírnak hatállyal.¹⁶

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat értékelésekor (és a német alkotmánybírósági gyakorlattal történő párhuzamba állításakor) nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy Németország ekkor már az Európai Unió tagállama volt, míg Magyarország csatlakozására csak évekkel később került sor. Az 1990-es években ebből következően

¹¹ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 230.

¹² 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 231.

¹³ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 231.

¹⁴ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 232–233.

¹⁵ BALOGH-BÉKESI Nóra: *Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 45.

¹⁶ Lásd: Maastricht határozat, BVerfGE, 12 October 1993, 2 BvR 2134, 2159/92.

Magyarországnak semmilyen beleszólási lehetősége nem volt a (másodlagos) uniós jog tartalmának kialakításába, és az magyar nyelven, a jogalanyok számára megismerhető, hivatalos formában sem állt rendelkezésre. Figyelemmel a kihirdetés hiányára, a vonatkozó európai uniós joganyag nyilvánvalóan nem minősülhetett nemzetközi szerződésnek, és figyelemmel a joganyag tartalmára, az nyilvánvalóan nem tartozhatott az Alkotmány 7. § (1) bekezdése első fordulata szerinti 'nemzetközi jog általánosan elismert szabályai' körébe. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a határozat meghozatala idején kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy az uniós joganyag alkotmányjogi helyzete az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján nem volt kezelhető. Az Alkotmánybíróság további problémaként azonosította, hogy Magyarország nem vett (tagi státusz hiányában nem vehetett) részt a vonatkozó uniós joganyag tartalmának meghatározásában. „Az Alkotmány szerint a népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimitáció szempontja a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően azt a követelményt állítja fel, hogy azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen. Az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdései alapján tehát általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi jogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimitáción alapuljon.”¹⁷

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat egyértelműen úgy foglalt állást, hogy Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásához elengedhetetlen az Alkotmány módosítása¹⁸, mellyel a szakirodalom tekintélyes része maradéktalanul egyetértett.¹⁹ Álláspontunk szerint ugyanakkor a határozat gondolatmenetéből az alkotmánymódosítás szükségessége nem feltétlenül következik: azáltal ugyanis, hogy Magyarország az Európai Unió tagjaként már aktív szerepet játszik az uniós jog tartalmának meghatározásában, és az uniós jog magyar nyelven is hozzáférhetővé válik a hivatalos lapban a jogalanyok számára, megvalósul az uniós joggal szemben az Alkotmánybíróság által kizárólagos feltételként meghatározott demokratikus legitimitáció követelménye.²⁰ Ettől független kérdés ugyanakkor, hogy a másodlagos uniós jog Magyarország csatlakozá-

¹⁷ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.

¹⁸ „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a jövőben születő közösségi jogi kritériumoknak a közvetlen hazai érvényesülését eredményezik, alkotmányellenesek, mert ezeknek a kritériumoknak a forrása nem a magyar Alkotmány szerinti legitím közhatalom, illetőleg annak valamely intézménye.”

¹⁹ A teljesség igénye nélkül: CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió és az Alkotmány. *Európai Tükör*, 2000/4. 86.; BERKE Barna: Az európai közösségi jogrend strukturális elveiről. In: *Ius Privatum – Ius Commune Europae. Liber Amicorum Studia Ferenc Mádl Dedicata*. Budapest, ELTE, 2001. 51–54.; SOMOGYVÁRI István: Az uniós csatlakozás alkotmánymódosítást igénylő kérdései. *Európai Közigazgatási Szemle* (a Magyar Jog melléklete), 2001/1. 22–25.; WALLACHER Lajos: Az Európai Unióhoz való csatlakozás alkotmányos kérdései. In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Európai integrációs válogatott tanulmányok*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001. 139.

²⁰ Egyes szerzők szerint a határozat nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy Magyarország uniós csatlakozása esetén fennállna-e a demokratikus legitimitáció vagy sem, így a határozatból nem vezethető le közvetlenül az alkotmánymódosítás szükségessége. Lásd például: CSUHÁNY Péter – SONNEVEND Pál: 2/A. § (Európai Unió). In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 241.; PACZOLAY Péter: Az Európai Unió és az Alkotmánybíróság. In: PESTI Sándor – SZABÓ Máté (szerk.): „Jöjj el szabadság!” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet. Budapest, Rejtjel, 2003. 674.

sával sem minősül majd az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi jognak. Tekintettel azonban arra, hogy az uniós jog értelmezésének, illetőleg érvényessége vizsgálatának monopóliuma egyébként is az Európai Bíróságot illeti meg, és tekintettel arra, hogy a másodlagos jog fogalmilag is minden esetben az elsődleges (szerződéses eredetű) uniós jogra visszavezethető, ekként akár az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi jogként is értelmezhető (lett volna), megítélésünk szerint a másodlagos uniós jog és az Alkotmány 7. § (1) bekezdése viszonyának valódi alkotmányjogi jelentősége nem volt, vagy legalábbis nem szükségképpen kellett, hogy legyen.

2. A csatlakozási klauzula

Az Európai Gazdasági Közösség létrejöttékor a hat alapító tagállam közül csak Németország és Olaszország alkotmánya²¹ rendelkezett a nemzetközi együttműködés érdekében a szuverenitás korlátozhatóságáról, illetőleg a hatáskörök átengedéséről. Napjainkban már az Európai Unió tagállami alkotmányainak többsége (de nem mindegyike) tartalmaz külön uniós tagsági klauzulát.²²

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás legfontosabb jogalkotási feladatait a 2319/2000. (XII. 21.) Korm. határozat összegezte. A kormányhatározat összesen kilenc teendőt jelölt meg, amelyeket legkésőbb 2001. december 31. napjáig teljesíteni kellett, ezek egyikeként előterjesztést kellett készíteni a csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosításról. A Kormány végül 2002 októberében nyújtotta be az Alkotmány módosítását célzó T/1114. számú törvényjavaslatot, mely szerint az Alkotmány egy új 2/A. §-sal, az ún. Európa-klauzulával egészült volna ki. A rendelkezés, nevesítve az Európai Uniót, lehetővé tette volna egyes, az Alkotmányból eredő hatáskörök gyakorlásának átengedését, illetve azok más tagállamokkal való közös gyakorlását az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megerősített és kihirdetett nemzetközi szerződés alapján.²³ Mint látható, ez a szövegváltozat nem tartalmazott az állami szuverenitás védelmére vonatkozó garanciális szabályokat, és a csatlakozást követő esetleges újabb hatáskör-átruházásokra sem tette volna kötelezővé a kétharmados többségi szabály alkalmazását.²⁴ Ezt a javaslatot a Kormány rövid időn belül visszavonta, és helyette 2002 novemberében a T/1270. számú törvényjavaslat került előterjesztésre.²⁵ A második törvényjavaslat két felhatalmazó klauzulát tartalmazott volna. A 2/A. § általános jelleggel, bármely nemzetközi szervezet részére lehetővé tette volna az Alkotmányból eredő

²¹ *Grundgesetz*, 24. cikk, illetőleg *La Costituzione*, 11. cikk. Németország egészen 1992-ig a hatáskörök nemzetközi szervezetekre történő átruházását lehetővé tevő rendelkezés alapján volt tagja az Európai Uniónak, míg Olaszország az Alkotmány 2001-ben történt módosításáig volt változatlan az uniós tagság alkotmányjogi alapja.

²² Így például a görög, spanyol, cseh, dán és szlovén alkotmány is csak egy, a nemzetközi szervezetekre ruházható hatáskörökről rendelkező általános szabályt tartalmaz vagy tartalmazott az adott állam csatlakozása idején. Áttekinti: DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 22.

²³ Lásd: T/1114. számú törvényjavaslat, 2002. október 15.

²⁴ CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: EU csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog*, 2003/8. 453–454.

²⁵ T/1270. számú törvényjavaslat, 2002. november 5.

egyres hatáskörök átengedését, a jogalkotó hatáskör kivételével. A 2/B. § ugyanakkor speciális szabályként lehetővé tette volna az alkotmányos hatáskörök Európai Unió részére történő átengedését, illetve a többi tagállammal közös gyakorlását.²⁶ A törvényjavaslat a szuverenitás védelme érdekében egyetlen minimális garanciális elemet tartalmazott: a hatáskörök átengedése csak a 'szükséges mértékig' terjedhet. A törvényjavaslat ugyanakkor az Alkotmány 7. §-át is kiegészítette volna az alábbi rendelkezéssel: „A Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek.” Ez a rendelkezés lényegében alkotmányos szinten rögzítette volna az uniós jog legfontosabb elveinek tiszteletben tartását, ideértve mindenekelőtt az uniós jog elsőbbségének elvét.²⁷ A parlamenti vita eredményeként sem az általános felhatalmazást lehetővé tevő 2/A. §, sem pedig az uniós jog elsőbbségére utaló 7/A. §. nem került elfogadásra, és a végül ténylegesen elfogadott 2/A. § szövege is módosult az eredeti előterjesztésben szereplő 2/B. §-hoz képest.²⁸ A módosulás eredményeként az Alkotmány csak a hatáskörök közös gyakorlását teszi lehetővé, a hatáskör gyakorlásának átengedését nem. A hatáskörgyakorlás ugyanakkor megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.²⁹ Az indokolás szerint az állami főhatalom korlátozására önként került sor, és az uniós jog nem pusztán azért érvényesülhet Magyarországon, mert Magyarország az Európai Unió tagjává vált, hanem mert az Alkotmány ezt a csatlakozási klauzulán és ezáltal a csatlakozási szerződésen keresztül kifejezetten lehetővé teszi. Jól látható, hogy a végül elfogadásra került szövegváltozat már nem a hatáskörök 'feladását' (átengedését), hanem csak azok közös gyakorlását tette lehetővé a szükséges mértékig (ugyanakkor azonban az Európai Unió intézményei önálló hatáskörgyakorlására is utal). További garanciális rendelkezés, hogy az állami főhatalom korlátozása miatt az erről szóló nemzetközi szerződés megerősítéséhez és jövőbeli módosításaihoz alkotmányozó többség szükséges. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány elfogadott szövege kétséget kizáróan érdemi korlátokat támasztott az Európai Unió számára közös hatáskörgyakorlásra megnyitott hatáskörökkel szemben, ezért az Alkotmány értelmezésének végső letéteményeseként az Alkotmánybíróságnak álláspontunk szerint

²⁶ „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Európai Unió részére egyes, Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását átengedheti, vagy e hatásköröket a többi tagállammal közösen gyakorolhatja.”

²⁷ Egyes vélemények szerint ebből a rendelkezésből egyenesen következik az uniós jog alkotmánnyal szembeni alkalmazási elsőbbsége is. CSUHÁNY–SONNEVEND i. m. 243.

²⁸ A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy az uniós csatlakozásra tekintettel az Alkotmány további rendelkezései is módosultak, így például az európai parlamenti választásokkal kapcsolatosan, vagy éppen arra vonatkozóan, hogy a Kormány képviseli Magyarországot a kormányzati részvétellel működő uniós intézményekben. Ezekre az elemekre jelen tanulmány nem tér ki.

²⁹ „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Európai Unió részére egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

megnyílt arra a lehetősége, hogy ezen hatáskörgyakorlás kereteit ellenőrizze.³⁰ Egyes szakirodalmi állásfoglalások ugyanakkor több kritikai észrevételt is megfogalmaztak az Alkotmány szövegével szemben, így például azt, hogy nem jelölt ki olyan alkotmányos elveket, amelyekre a hatáskör-átruházás nem terjedhet ki³¹, illetőleg nem jelöli ki az uniós jog helyét a magyar jogrendszerben.³² Az Alkotmány elfogadott szövegének nyelvtani elemzése alapján is felvethető egy probléma: nevezetesen, hogyan valósulhat meg a 'hatáskörök közös gyakorlása' önállóan?³³ KECSKÉS László egyenesen úgy vélte, az Alkotmány módosítása helyett szerencsésebb lett volna, ha az Alkotmánybíróság maga fejleszthette volna ki az Európai Unióhoz és annak jogához való viszonyulásunk alkotmányjogi alapjait a 4/1997. (I. 22.) AB határozat és a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat nyomán.³⁴

3. Az Alkotmánybíróság és az uniós jog Magyarország csatlakozása után, az Alaptörvény hatályba lépését megelőző időszakban

A Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozása (2004. május 1.) és az Alaptörvény hatályba lépése (2012. január 1.) közötti időszakban az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az uniós jog és a magyar jog viszonyával. Jelen tanulmányban ezen releváns határozatokat nem időrendben, hanem az általuk vizsgált problémakörök szerint csoportosítva tárgyaljuk.

3.1. Az elsődleges jog – uniós jog vagy nemzetközi jog?

Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása után nem sokkal, 2005-ben egy indítványozó a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény egy-egy rendelkezésének vizsgálatát kérte, mert azok álláspontja szerint ellentétesek a csatlakozási szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvénnyel, végső soron pedig ezáltal az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvével, és az Alkotmány 2/A. §. szerinti csatlakozási klauzulával. Az indítványozó végeredményben az uniós jogból következő jogalkotói feladat elmulasztásával összefüggésben állította az Alkotmány rendelkezéseinek megsértését. Az Alkotmánybíróság az ügyben hozott 1053/E/2005. számú határozatában leszögezte az azóta is az alkotmánybírósági gyakorlatban bűvópatakként rendszeresen vissza-visszatérő, elhíresült tételmondatát: „szerződési eredetük dacára, az Európai

³⁰ Az Alkotmánybíróság ezt lényegében meg is állapította utóbb, a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában. Lásd különösen a IV.2.2. pontot. ABH 2010, 698, 705.

³¹ CHRONOWSKI–PETRÉTEI i. m. 458–459.

³² BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2. 91.

³³ Az Alkotmány 2/A. §-ának hatálya alatt a megfogalmazással kapcsolatosan alkotmányossági probléma nem merült fel, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése pedig megváltoztatta a legalábbis többféle értelmezést lehetővé tevő szófordulatot, a 2/A. § egyéb rendelkezéseinek lényegében változatlanul hagyása mellett.

³⁴ Részletesen lásd: KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány*, 2006/9. 1081–1089.

Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.”³⁵ Ennek a megállapításnak azért is van különös jelentősége, mert az akkor hatályos Alkotmány és Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján az Alkotmánybíróságnak volt hatásköre a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának vizsgálatára, miközben az alkotmányozó, illetőleg a jogalkotó az uniós joggal összefüggésben ilyen hatáskört nem telepített az Alkotmánybíróságra.³⁶

Az Alkotmánybíróság a határozatában azt is leszögezte továbbá, hogy „anyagilag alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása”³⁷, míg önmagában a csatlakozási klauzulából konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik. Feltételezve, hogy a jogbiztonság elve az Alkotmány valamennyi rendelkezésével összefüggésben azonos tartalommal bír, ez szükségképpen azt is jelenti, hogy önmagában valamely jogalkotói feladat elmulasztása nem tekinthető jogbiztonsági kérdésnek mindaddig, amíg az valamely más, az Alkotmányban tételesen megjelölt rendelkezés sérelmét nem eredményezi, ekként a jogbiztonság elvét mintegy járulékos jellegű alkotmányos elvként tételezi. Az Alkotmánybíróság idézett megközelítése éppen ezért megítélésünk szerint legalábbis vitatható, hiszen az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem volt levezethető a jogbiztonság elvének ilyen jellegű értelmezése, és az az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatából sem következett. Ebben a vonatkozásban helytállóbbnak tűnik (bár eljárásjogi szempontból ugyancsak nem kifogástalan, mert ez valójában az indítvány Alkotmánybíróság szája íze szerinti átértelmezését jelenti) BIHARI Mihály különvéleménye, aki szerint az Alkotmány 2/A. §-ába ütközés állítása valójában a csatlakozási szerződésbe, illetőleg az (indítvány elbírálása idején hatályos) Római Szerződésbe ütközést állítja, márpedig az indítványozó nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére nem volt jogosult.

Mind az elsőként idézett, a többségi határozatban szereplő állásfoglalás („szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni”), mind BIHARI Mihály különvéleménye rámutat arra a dilemmára, amellyel az Alkotmánybíróság az ügy elbírálása során szembesült, nevezetesen, hogy az Európai Unió (kétségtelenül nemzetközi szerződési formában megjelenő) alapító szerződesei nemzetközi szerződésnek vagy uniós jognak minősülnek-e az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából. Amíg BIHARI Mihály különvéleménye az előbbi, addig a többségi határozat egyértelműen az utóbbi álláspontot képviselte, és láthatóan nem merült fel olyan vizsgálati szempont, amely a két megközelítés összeegyeztetésére törekedett volna.

A többségi határozat semmilyen indokolást nem fűzött a nemzetközi szerződési formában megjelenő elsődleges uniós jog alkotmánybírósági megítélésének elvi élel történő rögzítéséhez. Az ügy előadó bírāja, KOVÁCS Péter párhuzamos indokolásában

³⁵ 1053/E/2005. AB határozat, III.2. pont, ABH 2006, 1824, 1827–1828.

³⁶ Lásd: 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról, 1. § Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik: [...] c) jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata. A nemzetközi szerződések vizsgálatának lehetőségére vonatkozó hatáskört részletesen a jelen tanulmányban már idézett 4/1997. (I. 22.) AB határozat bontja ki (ABH 1997, 41)

³⁷ 1053/E/2005. AB határozat, III.1.1. pont, ABH 2006, 1824, 1827.

ugyanakkor igyekezett megmagyarázni a megközelítés dogmatikai hátterét. A párhuzamos indokolás szerint az uniós jog „*sui generis* természettel bír: a közösségi alapító és módosító szerződések (az ún. eredeti jog) illetve az intézményi rendeletek, irányelvek, egyéb normák és aktusok (az ún. másodlagos vagy levezetett jog) az egységes – következőképpen egységesen is kezelendő – az európai jog (közösségi jog) alkotó elemeit képezik. Szerződési eredetük dacára az európai jog (közösségi jog) normái sokkal közelebb állnak a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz: ez különösen a primátus és a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságai révén történő érvényesülésben nyilvánul meg.”³⁸

Az idézett megállapítás uniós jogi megközelítésben kétségtelenül megállja a helyét, alkotmányjogi szempontból azonban aligha helyeselhető: a szerződéses eredetű elsődleges jog ugyan kétségtelenül az uniós jog része, ám ettől még nemzetközi szerződési jellege aligha hagyható figyelmen kívül, ellenkező esetben a tagállamok (és értelemszerűen a tagállami alkotmánybíróságok) kifejezett alkotmányi felhatalmazó rendelkezés hiányában semmilyen kontrollt nem gyakorolhatnak az uniós intézményekkel és magával az uniós joggal szemben, még abban az esetben sem, ha éppen az Európai Unióra ruházott hatáskörök terjedelme képezi adott esetben a vita tárgyát.

A határozatot a szakirodalom nem véletlenül értékeli úgy, hogy az Alkotmánybíróság minden rendelkezésére álló eszközt bevetett annak érdekében, hogy az uniós joggal lehetőség szerint semmilyen formában ne kelljen érintkeznie. A megközelítés nem elsősorban annak tartalma alapján kritizálható, hiszen az egy 'passzivistá' szerepfelfogásba kétséget kizáróan beilleszthető, hanem sokkal inkább azért, mert maga a határozat nem tartalmaz érdemi indokolást az Alkotmánybíróság uniós joghoz való viszonyát alapjaiban meghatározó tételmondathoz, hanem azt mintegy 'dogmaként' nyilatkoztatja ki. Ahogy VINCZE Attila is rámutat, a szerencsejáték szervezésének uniós jogi megítélése a határozat meghozatalának idején még korántsem volt egyértelmű, azonban az Alkotmánybíróság ahelyett, hogy a kérdés tisztázása érdekében előzetes kérdéssel fordult volna az Európai Bírósághoz, inkább kirekesztette az uniós jogi kérdést a látóköréből.³⁹ Ezt támasztja alá, hogy az Alkotmánybíróság évekkel később, a 26/2013. (X. 4.) AB határozatában (melynek előadó bírása ugyancsak az 1053/E/2005. AB határozatot jegyző Kovács Péter volt⁴⁰) a pénznyerő automaták üzemeltetésével kapcsolatos alkotmányjogi panaszügyben részletesen elemezte az Európai Bíróság szerencsejáték-szervezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát.⁴¹

³⁸ 1053/E/2005. AB határozat, Kovács Péter párhuzamos indokolása, 2. pont, ABH 2006, 1824, 1829.

³⁹ VINCZE Attila: Odahull az eszme és a valóság közé: az árnyék az szuverenitás-átruházás az Alkotmánybíróság esetjogában. *MTA Law Working Papers*, 2014/23. 6. Hasonlóan: VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokóóonnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, MTA JTI, 2012. 31.

⁴⁰ Önmagában az előadó bíró személyének azonosságából messzemenő következtetés levonása nem lehetséges, hiszen a közvélemény számára nem ismert, hogy a testületi vitában milyen megközelítések vizsgálatát követően alakult ki a végül többségi támogatást nyert álláspont. Különösen igaz ez ebben az esetben, ahol nem csupán a csatlakozás óta eltelt időtartam, hanem az Alkotmánybíróság jelentősen megváltozott összetétele és az új Alaptörvény és Alkotmánybíróságról szóló törvény hatálybalépése is érdemben befolyásolhatták az Alkotmánybíróság megközelítését.

⁴¹ 26/2013. (X. 4.) AB határozat, különösen Indokolás [125]–[131]. A hivatkozott esetjog tekintélyes része az 1053/E/2005. AB határozat meghozatalát követően született.

Az 1053/E/2005. AB határozatban az elsődleges (nemzetközi szerződési eredetű) uniós jogra tett megállapításokat az Alkotmánybíróság utóbb az Európai Unió Alapjogi Chartájára is vonatkoztatta, egyértelműsítve, hogy megítélése szerint arra sincs hatásköre, hogy valamely magyar jogi norma Alapjogi Chartába ütközését vizsgálhassa. Az Alkotmánybírósághoz több olyan indítvány is benyújtásra került, melyek a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, illetve a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességét állították. Az indítványozók egyebek között arra is hivatkoztak, hogy a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentését lehetővé tevő szabályozás ellentétes az Alapjogi Charta 27., 28. és 30. cikkeivel. Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában megerősítette⁴², hogy az 1053/E/2005. AB határozatnak és a (későbbiekben, a másodlagos uniós joggal összefüggésben bemutatásra kerülő) 72/2006. (XII. 15.) AB határozatnak megfelelően az uniós jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi jognak, melyből következően az Alkotmánybíróságról szóló, az indítvány elbírálásakor hatályos 1989. évi XXXII. törvény értelmében nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az uniós jogot.⁴³ Miközben ez az érvelés formálisan kétségtelenül megállja a helyét, az Alkotmánybíróság más, kizárólagosan a magyar jog területére tartozó esetekben akkor is megállapította a hatáskörét, amikor azt az Alkotmánybíróságról szóló törvény kifejezetten nem tartalmazta. Így például az Alkotmánybíróság a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban a jogegységi határozatok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét annak ellenére állapította meg⁴⁴, hogy maga a határozat is kiemeli: „a jogegységi határozat alkotmányi megjelenését követően sem az Alkotmány, sem a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bsz.), sem az Abtv. nem szolt a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatának lehetőségéről, de annak kizárásáról sem.”⁴⁵

Mindez annak fényében érdemel említést, hogy az uniós jog sajátosságaiból adódóan kétségkívül levezethető lett volna az Alkotmánybíróság uniós jogba ütközés vizsgálatára vonatkozó hatáskörének kizártsága (miként annak ellenkezője is). A 8/2011. (II. 18.) AB határozatban megjelenő, az uniós jogot érintő érveléssel kapcsolatosan CHRONOWSKI Nóra és VINCZE Attila arra is rámutatnak, hogy miután az Alapjogi Charta 51. cikke értelmében a tagállamok csak annyiban címzettjei a Chartának, amennyiben az Unió jogát hajtják végre, ekként a konkrét esetben érdemi vizsgálat esetén sem lehetett volna a szabályozás Alapjogi Chartába ütközését megállapítani.⁴⁶

⁴² Az Alkotmánybíróság szó szerint egyező következtetésre jutott az ugyancsak a kormánytisztviselők jogállásával kapcsolatosan elfogadásra került 29/2011. (IV. 7.) AB határozatában, lásd a határozat III.5. pontját. ABH, 2011, 181, 199–200.

⁴³ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, III.7. pont, ABH 2011, 49, 95–96. Szövegszerűen is ugyanezt az érvelést választotta az Alkotmánybíróság az előzetes döntéshozatali eljárásokkal kapcsolatos 61/B/2005. AB határozatában is, melyet jelen tanulmány későbbi részében elemzünk.

⁴⁴ A határozathoz kapcsolódó szakirodalomból lásd például: KECSKÉS László: A jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljának megvalósulása. *Magyar Jog*, 2006/8. 465–472.

⁴⁵ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, III. rész, ABH 2005, 504, 510–515. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 37. § (2) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatát.

⁴⁶ VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Harmadik, átdolgozott, bővített kiadás. Budapest, HVG-Orac, 2018. 284.

A nemzetközi szerződési formában megjelenő elsődleges uniós joggal kapcsolatos álláspontját (ti. az alkotmánybíróági vizsgálat lehetőségének teljes kizárását) az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatot követően két későbbi döntésében pontosította (ha tetszik, szűkítette), majd a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatában lényegében teljesen fel is adta.⁴⁷

A 32/2008. (III. 12.) AB határozatban az Alkotmánybíróságnak a köztársasági elnök előzetes normakontroll indítványa nyomán az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés által elfogadott törvény vizsgálatát kellett elvégeznie.⁴⁸ Az ügy megítélésének központi kérdése ugyanakkor (jelen tanulmány megközelítése szempontjából legalábbis) kétséget kizáróan az volt, hogy a köztársasági elnök által az Alkotmánybíróság elé utalt Megállapodás az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi jognak, vagy az Alkotmány 2/A. §-a szerinti uniós jognak minősül-e, hiszen ez a besorolás alapjaiban határozta meg az Alkotmánybíróság mozgásterét. Az 1053/E/2005. AB határozat következetes alkalmazása esetén a Megállapodás kétséget kizáróan az uniós jog részét képezi (képezte volna), ekként az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálására nem rendelkezett volna hatáskörrel. Ehhez képest az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „az EUIN-megállapodás nemzetközi jogi szerződésnek minősül. Az a tény, hogy az egyik oldalon az Európai Unió szerepel szerződő félként, nem jelenti azt, hogy az EUIN-megállapodás az Alkotmány 2/A. § értelmében közösségi jogi normának minősülne, hiszen nem az ún. alapító és módosító szerződések szerinti európai uniós, illetve európai közösségi hatásköröket változtatja meg, hanem az egyes tagállamok, illetve Izland és Norvégia viszonylatában létesít kötelezettségeket. Az ilyen természetű megállapodásokat maga az Európai Unió is úgy tekinti, hogy azok nemzetközi szerződések, amelyekre tehát a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak.”⁴⁹

PACZOLAY Péter párhuzamos indoklásában (melyhez HOLLÓ András, KUKORELLI István és TRÓCSÁNYI László is csatlakozott) ugyanakkor úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróság a Megállapodást kihirdető törvény (és ezáltal végső soron a Megállapodás) vizsgálatára azért jogosult, mert „a magyar állam képviselője a Tanácsban kijelentette, hogy a Megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek – vagyis a Megállapodás csakis ezt, az alkotmányos eljárási követelmények teljesülését köve-

⁴⁷ Ennek fényében érdemelt külön is említést, hogy a 8/2011. (II. 18.) AB határozat elfogadására a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat meghozatalát követően került sor, ekként olybá tűnik, hogy az Alkotmánybíróság nem tulajdonított a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban foglalt megközelítésnek különösebb jelentőséget.

⁴⁸ Az Alkotmánybíróság korábban már állást foglalt abban a kérdésben, hogy egy nemzetközi szerződést kihirdető törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát a köztársasági elnök kezdeményezheti. Lásd: 7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, különösen 87. A határozat releváns megállapítása szerint „A köztársasági elnöknek az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében a törvény aláírását megelőzően a törvény egyes rendelkezései tekintetében biztosított előzetes normakontrollt kezdeményező jogköre értelemszerűen irányadó a nemzetközi szerződést kihirdető törvény támadott rendelkezésére.”

⁴⁹ 32/2008. (III. 12.) AB határozat, III. pont, ABH 2008, 325, 330–331.

tően kötelezheti a magyar államot. A saját alkotmányos eljárási követelmények a jelen esetben azok a követelmények, amelyek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosak.”⁵⁰

Megítélésünk szerint sem a többségi határozat, sem pedig a párhuzamos indokolás nem áll összhangban az 1053/E/2005. AB határozatban lefektetett elvi tétellel. Az EUN-megállapodás az uniós jog szerint egyértelműen és vitathatatlanul az uniós jog része, amin nem változtat az a tény, hogy az Európai Unió az EUN Megállapodást egyébként (az uniós jogon belül) nemzetközi szerződésként kezeli.⁵¹ Ekként az Alkotmánybíróság (ha tetszik, önkényesen, ha tetszik, akkor csak az Európai Bíróság és az európai jog megítélésétől eltérő szempontok alkalmazásával) úgy döntött, hogy nem az elsődleges, szerződési formában megjelenő uniós jog teljes spektrumát tekinti az Alkotmány 2/A. §. hatálya alá tartozónak, hanem csak azokat, amelyek az Európai Unió hatásköreit módosítják. BLUTMAN László tanulmányában külön is kiemeli a megközelítés gyenge pontjainak egyikét: ha ezen, az Alkotmánybíróság szerint nem a 2/A. § alá tartozó szerződésekhez utóbb kapcsolódnak végrehajtó uniós jogi aktusok, akkor az Alkotmánybíróság megközelítésében a szerződés maga nem az uniós jog része, de az azt végrehajtó aktus már igen.⁵² Amennyiben pedig a végrehajtó aktust bármely okból együtt kell értelmezni a nemzetközi szerződéssel, akkor felmerül a kérdés: a végrehajtó aktus osztja a szerződés jogi sorsát, vagy a szerződés fentiek szerint meghatározott jogi státuszát végső soron felül fogja írni a végrehajtó aktus jogi helyzete? Az Alkotmánybíróság gyakorlatában (szerencsére) ilyen problémával nem szembesült.

Még nagyobb eltérést (sőt, bizonyos értelemben az 1053/E/2005. AB határozattal való teljes szembehelyezkedést) mutat az idézett párhuzamos indokolás szerinti megközelítés, mely szerint az ügy megítélése során annak van jelentősége, hogy a Megállapodásra Magyarországnak alkalmaznia kell a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos alkotmányos követelményeket. Márpedig ezeket a követelményeket valamennyi nemzetközi szerződéses eredetű elsődleges uniós jogi normára alkalmazni kell, amit maga az 1053/E/2005. AB határozat is elismer, amikor azt mondja, hogy az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit 'szerződési eredetük dacára' nem kezeli nemzetközi szerződésként.

A 61/2008. (IV. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó döntését kellett felülvizsgálnia. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió tagországainak állam- és kormányfői 2007. júniusi találkozásán hozott megállapodás szerinti EU alapszerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?” Az Alkotmánybíróság elvi élel jegyezte meg, hogy „[a]ddig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződéseit, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetére figyelemmel tudja érté-

⁵⁰ 32/2008. (III. 12.) AB határozat, PACZOLAY Péter párhuzamos indokolása, 2. pont, ABH 2008, 325, 345–352.

⁵¹ Hasonlóan: BLUTMAN (2011) i. m. 291.

⁵² BLUTMAN (2011) i. m. 292.

kelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződésekkel érintő szabályait.”⁵³

Tekintettel arra, hogy a kifogás elbírálásának időpontjában Magyarország már megerősítette a Lisszaboni Szerződést, ezért az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a kötelező hatály elismerésének megtörténtét követően a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése vagy el nem ismerése tárgyában a hatályos magyar jogszabályok szerint nem tartható népszavazás.”⁵⁴

Amíg tehát a 32/2008. (III. 12.) AB határozat a tárgya alapján szűkítette az Alkotmány 2/A. §-a alá sorolható, nemzetközi szerződési formában megjelenő elsődleges uniós jogot, addig a 61/2008. (IV. 29.) AB határozat az Alkotmány 2/A. § hatókörét a szerződéskötés folyamatában, időben szűkítette, és azt csak a már hatályba lépett szerződésekre nézve tartotta alkalmazhatónak. Mindez tehát azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit is nemzetközi szerződésként kezeli azok hatálybalépéséig.⁵⁵

Ez a megközelítés (ti. hogy a még hatályba nem lépett szerződések nem tekinthetők az uniós jog részének) lényegét tekintve már az 1053/E/2005. AB határozatot megelőzően, az 58/2004. (XII. 14.) AB határozatban is felbukkan. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó döntését kellett felülvizsgálnia, mely aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság ne ismerje el az Európai Unió alkotmányának létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés Magyar Köztársaságra vonatkozó, kötelező érvényű hatályát?” Az ügy előzményeihez hozzátartozik, hogy mire az Alkotmánybíróság a kifogást elbírálta, a miniszterelnök és a külügyminiszter a 105/2004. (X. 20.) OGY határozat szerinti felhatalmazás alapján 2004. október 29. napján aláírta az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést (a továbbiakban: Alkotmányszerződés), melynek megerősítésére azonban még nem került sor.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság következetesen nemzetközi szerződésként kezelte az Alkotmányszerződést, és a kérdés hitelesíthetőségét a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény⁵⁶ (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) rendelkezéseinek értelmezése alapján vizsgálta meg. A Bécsi Egyezmény „18. Cikke értelmében a Magyar Köztársaság tartózkodni köteles minden olyan cselekménytől, amely meghíúsítaná a már aláírt nemzetközi szerződés tárgyát és célját.”⁵⁷ Ez a tilalom azonban nem vonatkozik az Országgyűlés azon jogára, hogy a nemzetközi szerződés megerősítésének vagy meg nem erősítésének kérdésében szabadon döntsön. A Bécsi Egyezmény vonatkozó rendelkezéséből egy aláíró államnak csak arra van kötelezettsége, hogy az aláírt, de még meg nem erősített nemzetközi szerződésbe foglalt tartalmat védje (tehát például ne hozzon olyan jogszabályt, amely a szerződés valamely tartalmi elemével ellentétes lenne), azonban sem a Bécsi Egyezményből, sem más nemzetközi

⁵³ 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 550.

⁵⁴ 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 549.

⁵⁵ BLUTMAN (2011) i. m. 293.

⁵⁶ A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

⁵⁷ 36/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 410, 414–415.

jogi normából nem vezethető le olyan kötelezettség, hogy egy államnak a már aláírt nemzetközi szerződést feltétlenül meg is kellene erősítenie.⁵⁸ Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének b) pontja is csak a már megerősített, kihirdetett és hatályba lépett nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosan állapít meg tilalmat.⁵⁹ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy tartható népszavazás a már aláírt, de még nem megerősített nemzetközi szerződés megerősítésének a kérdésében.⁶⁰

Amíg a 32/2008. (III. 12.) AB határozat és a 61/2008. (IV. 29.) AB határozat csak korlátok közé szorította az 1053/E/2005. AB határozatban megállapított doktrínát, addig a Lisszaboni Szerződés vizsgálatával kapcsolatos 143/2010. (VII. 14.) AB határozat lényegében teljesen felülírta a korábbi elvi megállapítást.⁶¹ A határozat közvetlen előzményei közé tartozik, hogy 2007. december 13. napján aláírásra került az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó Szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés, melyet Magyarország az Európai Unió tagállamai közül elsőként fogadott el: az Országgyűlés a 2007. évi CLXVIII. törvénnyel adott felhatalmazást a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerésére.⁶² Az elbírálás idején hatályos alkotmánybírói törvény⁶³ alapján a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény vizsgálatát magánszemélyek kezdeményezték még 2008-ban (tehát a kötelező hatály elismerését és egyben a törvény kihirdetését követően, de még a szerződés hatályba lépését megelőzően), az Alkotmánybíróság pedig 2010. júliusában hozta meg határozatát. Az indítványozók szerint a Lisszaboni Szerződés rendelkezései az Alkotmánnyal ellentétesen korlátozzák Magyarország szuverenitását, továbbá az új hatásköröket és új anyagi jogi szabályokat magába foglaló Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerésével az Országgyűlés átértelmezte az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését, mivel az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz az azt megelőző népszavazás csak az akkor érvényes feltételek ismeretében és keretei között adott felhatalmazást.

⁵⁸ Ellenkező megközelítés lényegében a megerősítés aktusát a kötelező hatály elismerése kérdésében való döntésről a kötelező hatály elismerésének időpontja kérdésében való döntésre „fokozná le”.

⁵⁹ 58/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 822.

⁶⁰ Jelen tanulmány tárgya szempontjából nem bír külön jelentőséggel, azonban a történeti hűség kedvéért említést érdemel, hogy az Alkotmányszerződés megerősítése tárgyában tartható népszavazás kérdése ezt követően ismételt az Alkotmánybíróság elé került, amit az Alkotmánybíróság az 1/2006. (I. 30.) AB határozattal bíralt el (lásd különösen a IV.2.1. pontot, ABH 2006, 39, 43–45.). Ebben az Alkotmánybíróság, követve az 58/2004. (XII. 14.) AB határozat logikáját, megállapította, hogy „Mivel az ASZ-t az Országgyűlés 2004. december 20-án már megerősítette, és a megerősítő okiratot a Magyar Köztársaság külügyminisztere 2004. december 30-án az Olasz Köztársaság Kormányánál letétbe helyezte, így a megerősítés kérdésében ismételtlen már nem dönthet az Országgyűlés, a nemzetközi kötelezettségvállalás megtörténtével (megerősítő okirat letétbe helyezése) az ASZ megerősítésének ténye már nem változtatható meg.”

⁶¹ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698.

⁶² A törvény kihirdetésére 2007. december 22. napján került sor. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1. napján lépett hatályba [a hatálybalépés időpontját a magyar jogban megállapította: 26/2009. (XI. 16.) KüM határozat]. Ez volt az indoka annak, hogy a már idézett 61/2008. (IV. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy nem tartható népszavazás a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismeréséről a kötelező hatály elismerésének megtörténtét követően.

⁶³ 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybírósról, az 1. § b) pontja szerinti utólagos absztrakt normakontroll eljárást a 21. § (2) bekezdése értelmében bárki indítványozhatta.

Amennyiben az Alkotmánybíróság következetesen tartotta volna magát az 1053/E/2005. AB határozatban megfogalmazott, és utóbb a 32/2008. (III. 12.) AB határozattal és 61/2008. (IV. 29.) AB határozattal szűkített doktrínához, kétséget kizáróan azt kellett volna megállapítania, hogy az indítvány elbírálásakor már hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az uniós jog része, az pedig tárgya szerint is egyértelműen az Alkotmány 2/A. §-a hatálya alá tartozik, ekként az Alkotmánybíróságnak az indítvány érdemi elbírálására nincs hatásköre. Ehhez képest a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény [a 4/1997. (I. 22.) AB határozat⁶⁴ rendelkezéseinek megfelelően] utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet, mely vizsgálat a törvény részét képező Lisszaboni Szerződésre is kiterjed.⁶⁵ Említést érdemel, hogy ezt a megállapítást PACZOLAY Péter párhuzamos indokolásában vitatta, és lényegében az 1053/E/2005. AB határozatban megfogalmazott (utóbb finomított) doktrína következetes alkalmazása mellett érvelt. Álláspontja szerint ugyan az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése szerinti, az uniós tagsággal kapcsolatos kötelezettségvállalás csak nemzetközi szerződés révén lehetséges, és az ilyen nemzetközi szerződések esetében sem zárható ki az utólagos alkotmányossági kontroll, „[e]nnek lehetősége azonban időben korlátozott: az alkotmányossági vizsgálatra az *inkorporáló* törvény kihirdetése és a kihirdetett alapszerződés hatálybalépése közötti időben van csupán lehetőség.”, és „[a] hatálybalépése után az alapszerződés »kicsúszik« a szerződést belső joggá tevő törvényből, ha tetszik a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban.”⁶⁶

⁶⁴ A 4/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 41) rendelkező részének jelen tanulmány szempontjából releváns első öt pontja a következőképpen szól:

- „1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja alapján utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály.
2. Az alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet.
3. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg.
4. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozatának a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalására nincs hatása.
5. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak – szükség esetén az Alkotmány módosításával is – meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ennek megtörténtéig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti.”

⁶⁵ A határozat azt is megjegyzi, hogy formális szempontból a jogalkotó nem a 2004. évi XXX. törvényt (amely kihirdette az Európai Unióról szóló Szerződést és az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződést) módosította, így a 2009. évi CLXVIII. törvény nem csupán hatályban levő törvény, hanem annak érdemi tartalma van. Ez a megközelítés ugyanakkor meglátásunk szerint nem zárja ki, hogy amennyiben a 2009. évi CLXVIII. törvény 'üres' lett volna (azaz a Lisszaboni Szerződés rendelkezései beépültek volna a 2004. évi XXX. törvénnyel kihirdetett szerződésekbe), akkor az Alkotmánybíróság a 2004. évi XXX. törvény vizsgálatát végezze el. Ilyen esetekben, tekintettel arra, hogy megítélésünk szerint az indítványozó egyértelműen megjelölte, hogy mely norma alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezi, az indítványhoz kötöttség formalista megközelítésével szemben az indítvány tartalma szerinti elbírálása követelményét kellene alkalmazni.

⁶⁶ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, PACZOLAY Péter párhuzamos indokolása, 3. pont, ABH 2010, 698, 711.

Érdekes azonban megjegyezni, hogy amíg lényegében ugyanebből a kiindulópontból, hasonló érvelés alapján PACZOLAY Péter az indítvány elutasítását támogatta (csak annak indokául az immáron 'üres' kihirdető törvény miatt az érdemi alkotmányossági összefüggés hiányát jelölte meg), addig BRAGYOVA András az eljárás megszüntetését tartotta volna szükségesnek az indítvány okafogyottságára tekintettel.⁶⁷ Az ügy érdemével kapcsolatos fontos (és jelen tanulmány következő pontjaiban részletesebben is kibontásra kerülő) megállapítás, hogy ugyan az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek és a másodlagos jognak a hiteles értelmezése az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik, azonban nincs akadálya annak, hogy „az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek és így a jelen esetben a Lisszaboni Szerződésnek az előtte fekvő üggyel összefüggő konkrét normáira hivatkozzon anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné.”⁶⁸ Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésének értelmezésével összefüggésben rögzítette, hogy a 'nemzetközi szerződés alapján' fordulat nem csak a csatlakozási szerződést jelenti, hanem abból az is okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alkotmányból eredő további hatáskörök közösen, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása tűnik majd szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása is lehetséges a szükséges mértékig, újabb nemzetközi szerződés alapján.⁶⁹ Figyelemmel arra, hogy a Lisszaboni Szerződés maga is rögzíti az Európai Unióból történő kilépés lehetőségét, továbbá figyelemmel arra, hogy egy nemzetközi szerződés megkötése nem a szuverenitás külső, kényszerítő korlátozását, hanem csak annak önként vállalt korlátozását jelenti és egyben fogalmi eleme az államok között nemzetközi együttműködés megvalósításának⁷⁰, ezért a Lisszaboni Szerződés megerősítése nem ellentétes sem az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseivel, sem pedig a 2/A. §-ával. Ez már csak azért is igaz, mert ugyan a Lisszaboni Szerződés bevezet néhány komoly intézményi újítást, azonban ezzel egyidejűleg olyan garanciális biztosítókat is tartalmaz, melyekkel élve az Országgyűlés folyamatosan ellenőrizheti az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez 'szükséges mérték' megvalósulását.⁷¹ Mindezen érvekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A Lisszabon-határozat szakirodalmi értékelése szerint az ügy alkalmat adott volna arra, hogy az Alkotmánybíróság összegezze álláspontját az uniós jog és különösen az alapító szerződések alkotmányos helyzetéről.⁷² Ez már csak azért is igaz, mert az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy nem kíván a korábban az 1053/E/2005. AB határozatban lefektetett doktrína mögé bújva kitérni az érdemi vizsgálat lehetősége elől. A határozat azonban talán a legfontosabb kérdés megválaszolásával maradt adós: korlátja lehet-e a tagállami alkotmány az uniós integrációnak, és ha igen, milyen szem-

⁶⁷ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, BRAGYOVA András különvéleménye, 1. pont, ABH 2010, 698, 715–716.

⁶⁸ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, IV.2. pont, ABH 2010, 698, 703.

⁶⁹ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, IV.2.2. pont, ABH 2010, 698, 705.

⁷⁰ 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86, 89.

⁷¹ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, IV.2.5. pont, ABH 2010, 698, 708–710.

⁷² BLUTMAN (2010) i. m. 90.

pontok alapján és mennyiben?⁷³ Ezt a kérdést csak TRÓCSÁNYI László párhuzamos indokolása vizsgálja érdemben. Álláspontja szerint „az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul.” Az Alkotmány 2/A. §-a egyrészt maga is korlátozza a közös hatáskörgyakorlást azáltal, hogy azt csak a ’szükséges mértékig’ teszi lehetővé, vagyis tiltja az alapító szerződésekből nem következő közös hatáskörgyakorlást. Másrészt pedig csak egyes, Alkotmányból eredő hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. „Ebből következően a közös hatáskörgyakorlás csak arra terjedhet ki, amire a magyar közhatalmi szervek az Alkotmány alapján maguk is jogosultak.”⁷⁴ TRÓCSÁNYI László idézett párhuzamos indokolása csak hat évvel később, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban vált a többségi érvelés részévé.

3.2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata a másodlagos uniós joggal összefüggésben az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően

A másodlagos (illetőleg némiképpen eltérő megközelítésben: nem közvetlenül nemzetközi szerződési eredetű) uniós joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság szükségképpen más jellegű problémákkal szembesült, mint az előző pontban tárgyalt nemzetközi szerződéses eredetű uniós jogi normák esetében. Számos olyan határozata van az Alkotmánybíróságnak, melyben legalább említés szintjén felmerül valamilyen európai uniós jogszabályi rendelkezés vagy bírósági döntés. Jelen tanulmány ennél szűkebben húzza meg azon vizsgálандó alkotmánybírósi határozatok körét, amelyek az uniós joggal összefüggésben születtek, és kizárólag azokra fókuszál, ahol az uniós joghoz való viszonyulás érdemi alkotmányossági problémaként jelentkezett, illetőleg az Alkotmánybíróság határozatából következtetések vonhatóak le az uniós jog és a magyar jog viszonyára vonatkozóan.

Az első ilyen ügy lényegében egyidős Magyarország európai uniós tagságával, a 17/2004. (V. 25.) AB határozat (ún. cukor-ügy vagy termékkészletezési ügy). Az Országgyűlés 2004. április 5. napján fogadta el a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló törvényt, melynek előzetes alkotmányossági vizsgálatát a köztársasági elnök azzal a megjegyzéssel kérte, hogy az alkotmányossági kifogásai olyan rendelkezésekre vonatkoznak, amelyek tartalmát nem az uniós jog határozza meg, hanem amelyek az Országgyűlés önálló jogalkotói feladatkörében születtek, ekként azok függetlenek az Alkotmány 2/A. §-ától. A köztársasági elnök kifogásai a törvény alábbi rendelkezéseit érintették. Miközben a törvény a kihirdetését követő 45. napon lépett hatályba, annak rendelkezéseit a 2004. május 1. napján tulajdonban levő árumennyiségre kellett alkalmazni, ezáltal meghatározott cselekmények elvégzése és ezekkel összefüggésben adó jellegű fizetési kötelezettség keletkezése a törvény hatálybalépése előtti időpontra vonatkozott volna. A törvény azt is kimondta, hogy a 2004. január 1. napja után kötött szerződéseknél vélelmezni kell a készletek felhalmozására, a visszatérítés többszöri igénybevételére irányuló szándékot, miközben ezt magyar jogszabály korábban nem tiltotta, csak a Bizottság rendeletei,

⁷³ BALOGH-BÉKESI i. m. 131.

⁷⁴ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, TRÓCSÁNYI László párhuzamos indokolása, ABH 2010, 698, 713–714.

amelyek viszont Magyarország csatlakozását megelőzően nem alkalmazhatóak közvetlenül Magyarországon. A köztársasági elnök harmadik észrevétele szerint a törvény értelmében végrehajtási rendelet határozza meg, hogy milyen piaci szereplőket terhel a készletfelmérési, bevallási, fizetési kötelezettség, és ugyancsak végrehajtási rendelet határozhat meg a fizetési kötelezettség alóli kivételeket. A köztársasági elnök szerint a fizetési kötelezettség vagy az Alkotmány 70/I. §-án alapul, vagy pedig az Alkotmány 13. §-a szerinti tulajdonhoz való jogot érinti, de mindkét esetben a fizetési kötelezettséget törvényben (és nem végrehajtási rendeletben) kell szabályozni.⁷⁵ Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy „az indítványban kifogásolt rendelkezéseknél nem az Európai Unió szabályainak érvényessége vagy e szabályok értelmezése a kérdés, hanem az Unió rendeleteinek végrehajtására alkalmazott magyar jogi szabályozás alkotmányosságá”⁷⁶, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az ügyet teljes mértékben belső jogi kérdésként kezelte és oldotta meg, úgy, hogy a köztársasági elnök indítványának teljes egészében helyt adott. A megközelítés bizonyos értelemben helyeselhető, míg más értelemben vitatható. Abban kétségtelenül helyesen járt el az Alkotmánybíróság, hogy nem a bizottsági rendeletek tartalmára alapozta döntését – már csak azért sem, mert ezeket a rendeleteket a kérdéses időpontban éppen azért nem lehetett alkalmazni, mert Magyarország csak 2004. május 1. napján vált az Európai Unió tagjává, a jogalkotó pedig a törvény megalkotásával éppen azt a célt tűzte ki, hogy a magyar jogrendszer ebben az elemében is már a csatlakozás napján megfeleljen az uniós jogi követelményeknek. Ugyanakkor azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy e törvény megalkotását az uniós jog tartalma döntő mértékben befolyásolta, ekként legalábbis felmerülhetett volna annak lehetősége, hogy az Alkotmánybíróság a 2004-ben csatlakozó tíz új tagállam alkotmánybíróságai közül elsőként éljen az előzetes döntéshozatal kérésének lehetőségével, még akkor is, ha formálisan valóban lehetséges volt az ügy uniós jogi vonatkozásaitól független megoldása is.⁷⁷ Az Alkotmánybíróság abban a kérdésben is állást foglalhatott volna, hogy hogyan kell a jogállamiság és jogbiztonság követelményét értelmezni és érvényesíteni az európai uniós csatlakozással alapvetően megváltozó jogszabályi környezetben, illetőleg azt is vizsgálhatta volna, hogy a másodlagos uniós jog megfelel-e annak az alkotmányi követelménynek, hogy díjfizetési kötelezettséget törvényben kell szabályozni.⁷⁸ Ennek megfelelően az ügyet az uniós jogi relevanciája és az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása szempontjából leginkább csak ’elszalasztott lehetőségként’ értékelhetjük.

Az Alkotmánybíróság lényegében ugyanezt a vizsgálati módszert alkalmazta 2010-ben, az ún. SPS törvény ügyben [142/2010. (VII. 14.) AB határozat⁷⁹]. Az ügy előzménye volt, hogy az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadta az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvényt, melynek előzetes alkotmányossági vizsgálatát a köztársasági elnök kezdeményezte.

⁷⁵ Az ügy háttérének részletes ismertetését lásd: BALOGH-BÉKESI i. m. 73–74.

⁷⁶ 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 297.

⁷⁷ Az ügy uniós jogi összefüggései tekintetében lásd: SAJÓ András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? *Fundamentum*, 2004/3. 89–90.

⁷⁸ VINCZE (2014) i. m. 5.

⁷⁹ 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 668.

Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította: a törvény köztársasági elnök által támadott rendelkezése (a 2006-os bázisév kijelölése) tartalmi szempontból nem következik az uniós jogból, ilyen tartalmú szabály megalkotása nem uniós jogi kötelezettség volt, hanem az Országgyűlés önálló, szabad döntése.⁸⁰ Az Országgyűlésnek kizárólag arra volt uniós jogi kötelezettsége, hogy az átmenetinek szánt egységes területalapú támogatási rendszert (amely 2013. december 31. napjáig áll rendelkezésre) egy saját döntése szerinti időpontban felváltsa.⁸¹ Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megint csak függetleníteni tudta (vagy legalábbis függetlenítette) a vizsgálandó alkotmányjogi problémát annak uniós jogi vonatkozásaitól. Nem véletlenül értékeli az ügyet úgy a szakirodalom, hogy az valójában a termékkészletezési ügyben hozott határozat megismétlése, más díszlet mellett.⁸² Az ügy érdekessége ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság a határozatában szükségképpen értelmezte a Tanács 73/2009/EK rendeletét, sőt arra vonatkozóan (a bázisév tekintetében) érdemi, tartalmi megállapítást is tett, amikor rögzítette, hogy a bázisidőszak csak múltbeli időszak lehetett a rendelet alapján.⁸³ Kiss László különvéleményében arra mutat rá, hogy azzal, hogy az Alkotmánybíróság a határozatában is megjelenő módon valamilyen értelmet tulajdonított a 73/2009/EK rendelet vonatkozó rendelkezésének, egyszerre fogadta el azt a tényt, hogy az Alkotmánybíróság az uniós jog értelmében tagállami bíróságnak minősül, a CILFIT-ügyben⁸⁴ lefektetett feltételekből következően pedig az uniós jog vonatkozó rendelkezése *acte clair*-nek minősült, azaz az uniós jog helyes alkalmazása annyira egyértelmű, hogy nem hagy észszerű kétséget a kérdés megválaszolása tekintetében.⁸⁵

Miközben az Alkotmánybíróság következetesen igyekezett kibújni az uniós jog és a magyar jog közötti vélt vagy valós normakonfliktusok vizsgálata alól, következetesen elválasztva egymástól az adott ügy uniós jogi és magyar jogi vonatkozásait, arra is találhatunk számos példát, hogy esetenként az Alkotmánybíróság örömmel használja fel az uniós jog vonatkozó rendelkezéseit, amennyiben azok a saját (belső jogon alapuló) álláspontjának megerősítéséhez praktikusnak tűnnek. A teljesség igénye nélkül ilyen esetnek tekinthető például a 766/B/2009. határozat is. Az ügy indítványozói szomáliai állampolgárságú, Magyarország által menekültként elismert személyek voltak, azonban az ugyancsak szomáliai állampolgárságú feleségeik által benyújtott család-egyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmeket a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal elutasította, mert Magyarország nem ismeri el érvényes úti okmányként a kérelmezők által bemutatott szomáliai magánútleveleket. Az Alkotmánybíróság határozatában részletesen is elemezte többek között az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendeletét (Közösségi Vízumkódex) és az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendeletét (Schengeni határ-ellenőrzési kódex), megállapítva, hogy mind az uniós jog, mind pedig a magyar jog alapján az útlevelek érvényes úti okmányként

⁸⁰ 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, III. pont, ABH 2010, 668, 671–676.

⁸¹ BALOGH-BÉKESI i. m. 116.

⁸² VINCZE (2014) i. m. 7.

⁸³ 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, IV.5. pont, valamint Kiss László különvéleménye. ABH 2010, 668, 680–682. és 693–697.

⁸⁴ C-283/81. számú ügy, Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanita, 1982. október 6-i ítélet, lásd az ítélet 16. pontját [ECLI:EU:C:1982:335].

⁸⁵ 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 668, 694.

történő elismerésének hiánya nem teszi lehetetlenné az érintett családtagok Európai Unió területére történő beutazását, arra ugyanis nem kizárólag a szómáliai érvényes magánútlelvel birtokában van lehetőség (hanem például külön lapon lévő vízummal, méltányosságból is).⁸⁶ Ugyanebbe a sorba illeszkedik a dohánytermékek reklámozásának tilalmával kapcsolatos 23/2010. (III. 4.) AB határozat is. Az Alkotmánybíróság, miközben rögzítette, hogy az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül a saját korábbi gyakorlatának megfelelően⁸⁷, az indítványozó pedig nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére nem jogosult⁸⁸, a támadott törvény alkotmányossági vizsgálatát mégis úgy végezte el, hogy részletesen kitekintett az Európai Unió jogának vonatkozó rendelkezéseire.⁸⁹ Az uniós jog(gyakorlat) ugyanakkor akkor is hivatkozási alap lehet az Alkotmánybíróság számára, ha az egyébként alkotmányellenesnek tűnő magyar szabályozás alkotmányossága mellett kíván érvelni az Alkotmánybíróság, ekként az uniós jog nem csupán 'érvelést erősítő', de adott esetben 'érvelést megalapozó' funkcióval is bírhat, mint azt a GVH közlemények ügye (1392/B/2007. AB határozat⁹⁰) is mutatja. Az indítványozó a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény azon rendelkezéseit támadta, amelyek lehetővé tették, hogy a Gazdasági Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével közösen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményeket bocsásson ki. Álláspontja szerint a GVH gyakran nem a jogszabályokra, hanem ezen közleményekre alapozza döntéseit, ami így a jogállamiság és jogbiztonság követelményével ellentétes, ráadásul ezeket a jogszabálynak nem minősülő, de ténylegesen jogszabályként kezelt közlemények közzétételét sem szabályozza a jogszabály. Az Alkotmánybíróság az indítványt arra hivatkozással utasította el, hogy ezek a közlemények nem tartalmazhatnak kötelező jogi iránymutatásokat, feladatuk nem más jogalkalmazó szervek tevékenységének egységesítése, hanem az Európai Unió gyakorlatára tekintettel éppen az érintett piaci szereplők számára fogalmazznak meg támpontokat. Ennek megfelelően a GVH közleményei valójában az indítványozó állításával ellentétben éppen a jogbiztonság előmozdítását szolgálják. Az Alkotmánybíróság külön is kiemelte, hogy hasonló esetekben az uniós jogban bizottsági közlemények kibocsátására kerül sor.⁹¹ Miként azonban arra TÓTH Tihamér is rámutat, a bizottsági közlemények nem tekinthetők a Bizottság által minden körülmények között betartandó szabálynak (*rules of law*), hanem olyan gyakorlati szabályok (*rules of practice*), amelyekről egyedi esetekben el lehet térni, ha az eltérést az Európai Bizottság a határozatában megfelelően megindokolja.⁹² Ezzel szemben a GVH Közleményei szerint „[a] közlemények nem kötelező tartalmúak, a gyakorlat szisztematikus összegzése révén mégis alkalmasak a kiszámíthatóság és a jogbiztonság fokozására.

⁸⁶ 766/B/2009. AB határozat, ABH 2010, 2107, 2114–2115.

⁸⁷ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 231–232.; 249/E/2003. AB végzés, ABH 2005, 1644, 1645.

⁸⁸ 23/2010. (III. 4.) AB határozat, III.1.2. pont, ABH 2010, 101, 112.

⁸⁹ 23/2010. (III. 4.) AB határozat, VII.3.1. pont, ABH 2010, 101, 138–139.

⁹⁰ 1392/B/2007. AB határozat, ABH 2009, 2273.

⁹¹ 1392/B/2007. AB határozat, ABH 2009, 2273, 2275–2276.

⁹² TÓTH Tihamér: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/1. 15.

Az eljáró versenytanács az egyes ügyekben azok sajátosságaira tekintettel, a Tptv.-ben meghatározott keretek között eljárva, e közleményben ismertetett gyakorlatát rugalmasan alapul véve hozza meg határozatát.⁹³

Meglátásunk szerint a gyakorlat 'rugalmas alapulvétele' aligha azonosítható azzal a Bizottsággal szembeni követelménnyel, hogy a Bizottságnak a közleménytől való eltérést megfelelően meg kell indokolnia, így legalábbis felmerülhetett volna a bizalomvédelem elve sérelmének lehetősége a GVH vonatkozó gyakorlata alapján. TÓTH Tihamér ezen túlmenően számos, az uniós versenyjogot érintő terminológiai pontatlanságra is rámutat az Alkotmánybíróság határozatában, amelyek ugyancsak megkérdőjelezik, hogy az Alkotmánybíróság a formális hivatkozáson túlmenően érdemben is alapul vette volna döntésének meghozatala során az uniós versenyjogi közleménykiadási gyakorlatot.⁹⁴

Amíg a már idézett termékkészletezési ügyben a csatlakozás időpontjára tekintettel egy uniós (ám Magyarországon a csatlakozást megelőzően értelemszerűen nem hatályos) rendelethez kapcsolódó törvény alkotmányossági vizsgálata volt az eljárás tárgya, addig az ún. lőfegyverügyben (744/B/2004. AB határozat⁹⁵) egy irányelvet átültető törvény alkotmányossági vizsgálatára került sor. Az ügy központi kérdése az volt, hogy a 91/477/EGK irányelvet implementáló 2004. évi XXIV. törvény azon rendelkezése, amely a lőfegyver-kereskedőkre telepített adat-nyilvántartási kötelezettséget, ellentétes-e az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében rögzített személyes adatok védelméhez való joggal. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben is az uniós jogi háttér figyelmen kívül hagyását választotta, amikor azt állapította meg, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett indítvány folytán is az Irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát végezte el anélkül, hogy a vizsgálat az Irányelv érvényességét vagy az implementálás megfelelőségét értékelte volna.”⁹⁶

Az Alkotmánybíróság egyébiránt úgy ítélte meg, hogy a vizsgált jogszabály nem alkotmányosértő. Miközben az Alkotmánybíróság megközelítése formális értelemben nem kifogásolható, az ügy jelentőségét jelen tanulmány szempontjából megint csak a határozatból fájlóan hiányzó megállapítások képezik, már csak azért is, mert a 2004. évi XXIV. törvény vizsgált rendelkezése szerinti nyilvántartási kötelezettség kétséget kizáróan az irányelven alapult.⁹⁷ A határozat minimálisan azt rögzíthette volna, hogy az Alkotmánybíróság miként vélekedik a másodlagos uniós jog vizsgálatának lehetőségéről, illetőleg mi a teendő abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság egy olyan belső jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, melynek megalkotása az uniós jogból fakadó kötelezettségen alapult. Ahogy BALOGH-BÉKESI Nóra rámutat, feloldhatatlan-

⁹³ 1/2007. sz. közlemény a bírság meghatározásának szempontjairól a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása esetén.

⁹⁴ TÓTH i. m. 17–18.

⁹⁵ 744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281.

⁹⁶ 744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281, 1283.

⁹⁷ Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a 91/477/EGK irányelv 4. cikke csak általában írta elő azon adatok nyilvántartását, amelyek a fegyver azonosítását lehetővé teszik, különös tekintettel (egyebek között) a szállító és a fegyvert megszerző nevére és címére. Ehhez képest a 2004. évi XXIV. törvény 12. § (2) bekezdésének c) pontja az alábbi adatok nyilvántartását írta elő: a vevő, az eladó (szállító), illetve a megrendelő természetes személy azonosító adatait, állampolgárságát, lakóhelyét, személyazonosságát igazoló hatósági igazolványa számát, az engedély számát, és az azt kiállító szerv megnevezését.

nak tűnő ellentmondás, hogy amíg az uniós jogi aktusok vizsgálatának gondolatát még csak fel sem veti az Alkotmánybíróság, addig az uniós jogot átültető magyar jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát minden esetben feltétel nélkül elvégzi. Ez a 'kettős játék' azonban kizárólag addig lehet működőképes, amíg az átültető magyar jogszabály nem bizonyul alkotmányellenesnek.⁹⁸ Bizonyos értelemben ezen ügy 'folytatásaként' is értelmezhető a 828/B/2004. AB határozat, melynek indítványozója a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény azon rendelkezését támadta, amely lehetővé tette a személyes adatok védelmének korlátozását „állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdekből”, „a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából”, továbbá „az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az 1992. évi LXIII. törvény vonatkozó rendelkezése az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelv végrehajtásaként megalkotott hazai jognak tekinthető. Az Alkotmánybíróság, visszautalva a löfegyverügyben hozott határozatára, megismételte, hogy „[a]z irányelvek, mint az Unió ún. másodlagos jogforrásai a tagállamok számára azt teszi kötelezővé, hogy a saját jogalkotási eljárásukban az irányelvek tartalmának megfelelő szabályozást alakítsanak ki.”⁹⁹

Ezt követően pedig az Alkotmánybíróság az 1992. évi LXIII. törvény alkotmányossági vizsgálatát végezte el, függetlenül attól, hogy a támadott rendelkezés az irányelvben is megtalálható volt. BALOGH-BÉKESI Nóra ugyanakkor arra mutat rá, hogy az Alkotmánybíróság érezhetően tisztában volt azzal, hogy a támadott jogszabály alkotmányellenessége legalábbis kérdéseket vethetett volna fel az irányelv tartalmával kapcsolatosan is, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság kínosan kerülte a mélyreható vizsgálatot¹⁰⁰, megelégedve annyival, hogy a korlátozás nem aránytalan, mert a törvény biztosítja, hogy az érintett jogainak megsértése esetén bírósághoz fordulhat, ahol az adatkezelőnek kell azt bizonyítania, hogy az adatkezelés a jogszabályoknak megfelel.¹⁰¹

Az Alkotmánybíróság (másodlagos) uniós joghoz való viszonyát a legkomplexebb és bizonyos értelemben a legtanulságosabb módon az orvosi ügyelet díjazásával kapcsolatos 72/2006. (XII. 15.) AB határozat mutatja be. Az ügy előzményeként az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, melyek az egészségügyben dolgozók (elsősorban az orvosok) túlmunkaidejével, illetőleg a túlmunka díjazásával kapcsolatosan fogalmaztak meg alkotmányossági aggályokat. Az indítványozók között akadt olyan is, aki mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte, arra tekintettel, hogy az Országgyűlés és a Kormány elmulasztotta összhangba hozni a magyar orvosi ügyeleti szabályozást az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelvével, megsértve ezáltal az Alkotmány 2/A. §-át és 7. § (1) bekezdését.¹⁰² Miként

⁹⁸ BALOGH-BÉKESI i. m. 84–85.

⁹⁹ 744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281, 1282–1283.

¹⁰⁰ BALOGH-BÉKESI i. m. 121.

¹⁰¹ 828/B/2004. AB határozat, ABH 2010, 1380.

¹⁰² Jelen tanulmány szempontjából az ügy azon vonatkozásai, melyek nem kapcsolódnak az uniós joghoz, nem bírnak relevanciával, ennek megfelelően (már csak a terjedelmi korlátokra is tekintettel) ezekre a tanulmány nem tér ki.

arra BALOGH-BÉKESI Nóra rámutat, az ügyben minden adott volt ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság nagy alapossgal fejtsse ki az uniós joghoz való viszonyulásának elvi alapjait. Volt ugyanis az ügyben a kérdést egyértelműen rendező irányelv (2003/88/EK irányelv), volt az ügyben európai bírósági döntés, mely megerősítette az irányelv alkalmazhatóságát a hasonló ügyekre (Jaeger-ügy¹⁰³), illetőleg az Európai Bíróság az irányelv vonatkozó rendelkezéseinek közvetlen hatályát is megállapította (Pfeiffer-ügy¹⁰⁴), sőt született olyan magyar bírói döntés is, mely közvetlenül az irányelv rendelkezésein alapult. Ez utóbbival összefüggésben pedig a Legfelsőbb Bíróság azt erősítette meg, hogy „mivel az alkalmazandó jog világos, az irányelv feltétel nélküli és pontos rendelkezést tartalmaz”, ezért nem követett el hibát a megyei bíróság, amikor nem fordult előzetes döntéshozatalért az Európai Bírósághoz.¹⁰⁵ A magyar jogi szabályozás ugyanakkor pedig kétséget kizáróan ellentétes volt az irányelv rendelkezéseivel.¹⁰⁶ Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság úgy hozta meg a határozatát, mintha a felmerült ügynek egyáltalán nem is lenne uniós jogi vonatkozása.

Azt az indítványi elemet, mely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte arra tekintettel, hogy a vonatkozó magyar jogszabályok nem felelnek meg a kérdést szabályozó uniós irányelv rendelkezéseinek, az Alkotmánybíróság azért utasította el, mert az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén kívül nem jelölt meg olyan alkotmányi rendelkezést, amellyel a hazai szabályozás ellentétben állna.¹⁰⁷ Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben visszautalt az 1053/E/2005. AB határozatra, és megerősítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság szerint anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.”¹⁰⁸

Azt az indítványi elemet, amely egyes meghatározott magyar jogszabályhelyek alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte arra hivatkozással, hogy azok ellentétesek az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, illetőleg az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével, az Alkotmánybíróság visszautasította. Az indítványozó érvelése szerint az Európai Közösségek alapító szerződesei nemzetközi szerződésnek minősülnek, és ez képezi jogalapját annak az irányelvnek, amellyel ellentétes a támadott magyar szabályozás. Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban is visszautalt az 1053/E/2005. AB határozatára, és megerősítette, hogy „az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések.”¹⁰⁹ Mind ezen szerződések, mint az uniós jog elsődleges forrásai, mind pedig az irányelv, mint másodlagos jogforrás uniós jogként a belső jog részei,

¹⁰³ C-151/02. számú ügy, Landeshauptstadt Kiel kontra Norbert Jaeger, 2003. szeptember 9-i ítélet [ECLI:EU:C:2003:437].

¹⁰⁴ C-397/01. – C-403/01. számú egyesített ügyek, Bernard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller és Matthias Döbele kontra Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV., 2004. október 5-i ítélet [ECLI:EU:C:2004:584].

¹⁰⁵ Lásd például: Legf. Bír. Mfv.II.10.921/2005. számú ítélet, BH+ 2006.422.

¹⁰⁶ BALOGH-BÉKESI i. m. 92–93.

¹⁰⁷ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 860.

¹⁰⁸ 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1827.

¹⁰⁹ 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.

ilyenformán az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából az uniós jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.¹¹⁰

Miközben a határozat az 1053/E/2005. AB határozatban lefektetett elvi tételt kiterjesztette az uniós jog teljes spektrumára, kizárva az elsődleges és másodlagos uniós jog Alkotmánybíróság általi vizsgálhatóságát az Alkotmány 2/A. §-a és 7. § (1) bekezdése alapján is, legalábbis felvetődhet a kérdés, hogy ha az uniós jog a belső jog része, és ez az uniós jog feltehetően ellentétben áll a belső jog más rendelkezésével, akkor az Alkotmánybíróságnak például az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság és jogbiztonság elvéből következően nem kellene-e (kellett volna-e) az uniós joggal ellentétes belső jogi norma érvényességét vizsgálnia? Az Alkotmánybíróság gyakorlatából (pontosabban annak hiányából) következően ez a kérdés nem válaszolható meg, ezért jelen tanulmányban természetesen csak annyit rögzíthetünk, hogy miközben az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozat nyomán lezárta az ügy uniós jogi vonatkozásait, az ezzel megnyílni látszó, belső jogi kérdéssé transzformálódó jogi problémával nem kívánt foglalkozni.

KOVÁCS Péter párhuzamos indokolásában úgy ítélte meg, hogy az ügy gyakorlati oldalról másként is megoldható lett volna. Tekintettel arra, hogy a kérdéses irányelv vonatkozó rendelkezésének közvetlen hatályát az Európai Bíróság megállapította, így annak végső soron ugyanaz a pozíciója, mint a szükségképpen, *ex lege* közvetlenül alkalmazható (helyesen: közvetlenül alkalmazandó) rendeletnek, amely az alkotmány alatti, törvényi szintű jogforrás, mely normakonfliktus esetén alkalmazási elsőbbséggel bír a hazai törvénnyel szemben. Ennek megfelelően a hazai szabályozással valójában létre sem jön a normakonfliktus, hanem a közvetlen hatállyal rendelkező irányelv a normahierarchia alapján uralja a belső jogot.¹¹¹ Ennek megfelelően valójában csak a közvetlenül alkalmazható uniós jogi normákkal nem érintett részek tekintetében marad élő az ügy, azaz csak ezen elemekben kell az alkotmányossági vizsgálatot elvégezni. Miközben KOVÁCS Péter párhuzamos indokolása egy kétségkívül pragmatikus megoldást ajánl az Alkotmánybíróság számára, ezen megoldásnak is vannak gyenge pontjai. Egyfelől, az Alkotmánybíróságnak szükségképpen foglalkoznia kell hozzá az uniós joggal (mely folyamat adott esetben akár egy előzetes döntéshozatali eljárásban is kicsúcsosodhat, ha az uniós jog értelmezése, esetleg valamely rendelkezés közvetlen hatályának kérdése az ügy eldöntéséhez elengedhetetlen), miközben az Alkotmánybíróság részéről ebben az időszakban láthatóan semmilyen hajlandóság nem volt arra, hogy uniós jogi kérdésekkel bármilyen formában is foglalkozzon. Másfelől, amennyiben az uniós jog vonatkozó rendelkezésének értelme tiszta vagy tisztázásra került, az Alkotmánybíróságnak ekkor is értékelnie kell, hogy a vonatkozó magyar jogi rendelkezések jelentéstartalma hogyan viszonyul az uniós jognak tulajdonított jelentéstartalomhoz. Legalábbis felmerül a kérdés, hogy ez esetben az Alkotmánybíróság jogosult lenne-e megállapítani azt, hogy valamely uniós irányelv implementálása nem megfelelően történt-e, vagy pedig ellenkező bizonyításig (mely bizonyítás lefolytatására az Európai Unió intézményei jogosultak) azt kell feltételeznünk, hogy az implementáció megfelelően történt. És végezetül, még abban az esetben is, ha az implementáció kétsé-

¹¹⁰ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.

¹¹¹ 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 862–869.

get kizáróan nem megfelelően történt, és a vonatkozó uniós jogi rendelkezés közvetlen hatállyal bír, akkor sem hagyható figyelmen kívül, hogy az uniós jog csupán alkalmazási elsőbbséggel bír a tagállami joghoz képest, ekként a hibás implementáció megállapítása nem érvényteleníti vagy hatálytalanítja a tagállami jog vonatkozó rendelkezését, ami megint csak arra utal, hogy az Alkotmánybíróság legalábbis nem kerülheti meg az állásfoglalást a tagállami jog vonatkozó rendelkezésének jogi sorsa tekintetében.

A fentieket összegezve, az Alaptörvény hatályba lépését megelőző időszakban az Alkotmánybíróság lényegében háromféleképpen közelítette meg az uniós jogot valamilyen formában érintő ügyeket. Amennyiben arra az ügy tárgya alapján (akár egyszerűbb, akár bonyolultabb módon, de) lehetősége volt, az Alkotmánybíróság igyekezett tisztán belső jogi kérdéssé átfogalmazni a feltett alkotmányossági kérdést. Amennyiben pedig az ily módon átfogalmazott (illetőleg adott esetben már eredetileg is belső jogiként feltett) kérdés szándékolt megválaszolásának irányát az Alkotmánybíróság az uniós jogból származó érvekkel alá tudta támasztani, úgy azt igyekezett felhasználni. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ügy uniós jogi vonatkozásaiban valamiféle 'veszélyhelyzetet' érzékelt, ami alkotmányjogilag nehezen kezelhető következtetések levonását indokolhatta volna, akkor pedig egyfajta védekező mechanizmusként az indítványt hatáskör hiányában utasította vissza. Valamennyi ügyben közös ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság lényegében egyetlen, az uniós jog és a magyar jog közötti viszonyt érintő gyakorlati problémára sem reagált az elfogadott határozataiban.

4. Az Alaptörvény E) cikke – az Alkotmány 2/A. §-ával összevetésben

A 2010-2011-es alkotmányozási folyamatban az új Alaptörvény uniós jogot érintő rendelkezéséről nem alakult ki érdemi vita, hiszen az sem politikai, sem jogi szempontból nem tűnt szükségesnek. Politikai szempontból (akkor még) az uniós joghoz való viszonyulásnál sokkal aktuálisabb problémák uralták a napirendet (így például az ombudsmani rendszer átalakítása, egyes választójogi kérdések, a határon túli magyarok kettős állampolgársága, vagy éppen Alkotmánybíróság hatásköreinek átalakítása), míg jogi szempontból nem csupán az tűnt egyértelműnek, hogy az Alkotmánybíróság a felmerülő uniós jogi kérdéseket képes kezelni az Alkotmány 2/A. §-a alapján, hanem az is, hogy maga az Alkotmánybíróság sem mutatott rá egyetlen esetben sem arra, hogy bármilyen formai vagy tartalmi probléma lenne a 2/A. §-sal.¹¹²

Az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdése tartalmilag azonos a korábbi Alkotmány 6. § (4) bekezdésével: „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.” Amíg azonban a korábbi Alkotmány 6. §-a a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó általános elvek között szerepeltette ezt a megállapítást (igaz, az az Európai Unióhoz történő csatlakozás előkészítésekor került elfogadásra, ekként szövegtörténetileg egy-

¹¹² Mint azt az előzőekben bemutattuk, ez persze nem kis részben annak is köszönhető volt, hogy az Alkotmánybíróság nem foglalkozott az uniós jog és a magyar jog viszonyával kapcsolatos érdemi, elméleti szintű kérdésekkel, hanem az egyes, belső jogot (is) érintő alkotmányossági problémák pragmatikus megoldására koncentrált.

értelműen az Európai Unióhoz kötődött¹¹³), addig a jelenleg hatályos Alaptörvény már kifejezetten is az Európai Unióhoz kapcsolja.

Az E) cikk (2) bekezdése, azaz maga az Európa-klauzula az Alaptörvény elfogadásának idején lényegében azonos volt a korábbi Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével, egyetlen, látszólag aprónak tűnő eltéréssel. Amíg az Alkotmány 2/A. §-a úgy rendelkezett, hogy Magyarország egyes, az Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja, és e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is, addig az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében a hatáskörgyakorlásra 'a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján' kerülhet sor. A megfogalmazásból véleményünk szerint egyértelműnek tűnik, hogy az alkotmányozó szűkíteni kívánta az Európai Unió intézményei útján történő hatáskörgyakorlás lehetőségeit, kizárva annak lehetőségét, hogy az Európai Unió intézményei úgy gyakorolják önállóan a tagállamoktól származó hatásköreiket, hogy az Magyarország részvételétől függetlenül történjen.¹¹⁴

Az Alaptörvény 2018. augusztus 29. napjától hatályos hetedik módosítása a rendelkezést azzal egészítette ki, hogy „[a]z 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.”

Ezzel egyidejűleg a Nemzeti Hitvallás kiegészült azzal a rendelkezéssel, miszerint „[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”, melyet az R) cikk új (4) bekezdése egyértelmű és számonkérhető kötelezettségként jelenít meg: „Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme az állam minden szervének kötelessége.”¹¹⁵ Az Alaptörvény hetedik módosítására, illetőleg az alkotmányos önazonosság védelmének kérdésére jelen tanulmány későbbi részében térünk ki részletesen.

Az E) cikk (3) bekezdése új előírásaként rögzíti, hogy az Európai Unió joga csak az E) cikk (2) bekezdésének keretei között állapíthat meg általánosan kötelező magatartási szabályt. Noha a rendelkezés látszólag céltalannak tűnik, hiszen az Európa-klauzulából és az uniós jog jellegéből adódóan evidencia¹¹⁶, valójában mégis bírhat fontossággal. Lehetséges ugyanis a cikknek olyan értelmet adni, miszerint ez alapján az Alkotmánybíróság felléphessen az Alaptörvénnyel ellentétes, illetőleg *ultra vires*

¹¹³ Ezt az értelmezést erősíti a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat IV.2.4. pontja is. ABH 2010, 698, 708.

¹¹⁴ A szakirodalom álláspontja nem egységes ebben a kérdésben. A jelen tanulmányban szereplő álláspontot osztja például: FAZEKAS Flóra: Az uniós tagság alkotmányos alapjai az Alaptörvény előtt és után. *Pro Futuro*, 2015/1. 40. (azzal, hogy FAZEKAS Flóra egyébként ezt az értelmezést kifejezetten veszélyesnek tartja). Ezzel ellentétes álláspontot képvisel például: JAKAB András: Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez. In: JAKAB András (szerk.): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 188. Ez utóbbi álláspont szerint az Alaptörvény valójában csak pontosította a régi Alkotmány vonatkozó rendelkezésének szóhasználatát, mely nyelvtani értelemben 'önálló közös hatáskörgyakorlásra' adott felhatalmazást.

¹¹⁵ Indokolással együtt lásd: T/332. számú javaslat, Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása. Forrás: <http://www.parlament.hu/irom41/00332/00332.pdf>

¹¹⁶ Ezt lényegében az Alkotmánybíróság is megállapította már korábban a 61/B/2005. AB határozatában: „A magyar jogban alkalmazandó közösségi jog éppúgy érvényes az Alkotmány 2/A. §-a alapján, mint a magyar jogalkotó által alkotott jog.”

uniós jogi aktusok magyarországi alkalmazásával szemben. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor jelen tanulmány kéziratának lezárásáig nincs olyan gyakorlata, amely akár megerősítene, akár cáfolná az E cikk (3) bekezdése potenciális szerepére vonatkozó megállapításunkat. Az ugyancsak a későbbiekben elemzésre kerülő 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban foglalt, az uniós jog bizonyos feltételek esetén, illetőleg bizonyos szempontok szerinti vizsgálhatósága (alapjogi fenntartás, szuverenitáskontroll, identitáskontroll) alaptörvényi alapjául ugyanakkor akár az E cikk (3) bekezdése is szolgálhat a későbbiekben.

Az E cikk (4) bekezdése a (2) bekezdés hatálya alá tartozó nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát követeli meg, tartalmilag azonosan, csupán a megfogalmazás nemzetközi jogi pontosításával (megerősítés és kihirdetés helyett kötelező hatály elismerésére adott felhatalmazás fordulattal) a korábbi Alkotmány vonatkozó rendelkezésével.¹¹⁷

Jól látható, hogy az Alkotmány 2/A. §-a és E) cikke közötti látszólagos azonosság valójában érdemi lehetőségeket is magában hordozó eltéréseket jelent, melyek adott esetben akár stratégiai jelentőséggel is bírhatnak az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából. Megítélésünk szerint három olyan eleme van a szabályozásnak, mely lehetőséget adott (sőt, adott esetben egyenesen kötelezettséget teremtett) az Alkotmánybíróság számára, hogy a korábbiakhoz képest eltérően viszonyuljon az Európai Unió jogához: az E cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó szerződések meghatározása tekintetében; az alkotmányos önazonosság megteremtésének kérdésében; és végezetül az Alaptörvénnyel formailag vagy tartalmilag ellentétes uniós jogi aktusokkal szembeni fellépés lehetőségének megteremtésében.

4.1. Mi tartozik az E) cikk hatálya alá?

Az Alkotmánybíróság elsőként a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy pontosan mely nemzetközi szerződések tartozhatnak az E cikk (2) bekezdésének hatálya alá. A döntés alapjául szolgáló indítványt a Kormány terjesztette elő, annak mögöttes tartalma pedig az volt, hogy az E cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozik, és ennek megfelelően az E cikk (4) bekezdése szerinti abszolút kétharmados többségű megerősítést igényel-e az Európai Tanács keretében 2012 januárjában elfogadott nemzetközi szerződés „A gazdasági és monetáris unióban megvalósuló stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” (közismert nevén a Fiskális Paktum vagy Stabilitási Paktum). A szerződés értelmében annak részes felei csak az Európai Unió tagállamai lehetnek, a legtöbb rendelkezését pedig csak az eurozóna tagjaira kell alkalmazni (amennyiben az eurozónán kívüli tagállam előzetesen nem nyilatkozik az alkalmazásról). A szerződés formálisan nem uniós jogforrás, de számos tárgykört az alapszerződésekkel párhuzamosan, adott esetben szigorúbban szabályoz, és rendelkezéseit is az alapszerződésekkel összhangban kell alkalmazni, végrehajtása pedig uniós jogi és

¹¹⁷ A pontosítás indoka, hogy a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény a 2/A. § elfogadását követően került megalkotásra. Az E) cikk jelenlegi (4) bekezdése a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló törvény terminológiáját veszi át.

intézményi mechanizmusokon keresztül történik.¹¹⁸ Az eljárás ugyanakkor formálisan nem a Stabilitási Paktum Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára, hanem az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének absztrakt értelmezésére irányult.

Az Alkotmánybíróság leszögezte: az Alkotmány és az Alaptörvény jelen ügygel érintett rendelkezései az eldöntendő értelmezési kérdés szempontjából tartalmilag megegyeznek, ekként nincs akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság felhasználja a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban megfogalmazott megállapításokat.¹¹⁹ Ennek megfelelően az E) cikk (2) és (4) bekezdése nem csak a csatlakozási szerződésre és az alapító szerződésekre, vagy ezek módosítására vonatkozik, hanem minden olyan szerződésre is, amelynek kidolgozásában Magyarország már tagállamként vesz részt, és az Európai Unió reformját célozza.¹²⁰ A határozat egyértelműen megfogalmazta, hogy mely szerződéseket kell ilyennek tekinteni az Alaptörvény E) cikke szempontjából:

- a) Magyarország az Európai Unió tagállamaként, más tagállamokkal együtt legyen részese a szerződésnek;
- b) a szerződésből az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös, illetve az Európai Unió intézményei útján történő gyakorlása következzen (ugyanakkor nem szükséges, hogy ez már a szerződés hatálybalépésekor bekövetkezzen);
- c) az alapító szerződések végrehajtására és ennek felügyeletére irányuló új eszközök bevezetésére vonatkozó nemzetközi szerződés is az E) cikk hatálya alá tartozik, mert ez azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló eszközök már nem elégségesek a végrehajtásra;
- d) nem szükséges, hogy a szerződés önmagát európai uniós jognak minősítse, és az sem feltétel, hogy az Európai Unió alapító szerződéseinek közé tartozzon.¹²¹

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Stabilitási Paktum az E) cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozik, az ugyanis új kötelezettségeket ír elő a szerződő felek számára a költségvetésükkel kapcsolatosan, egyben korlátozva az Országgyűlés Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdése szerinti hatáskörét a költségvetésre vonatkozó törvény megalkotása tekintetében.¹²² A 22/2012. (V. 11.) AB határozat kijelölte tehát az E) cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó nemzetközi szerződések körét: azok uniós jogi minősítésétől függetlenül ide tartoznak a tagállamok között új hatáskörök közös gyakorlására irányuló, valamint a már közösen gyakorolt hatáskörök végrehajtásának megerősítésére irányuló megállapodások is. Miközben ez a megállapodás tisztán dogmatikai szempontból helyeselhető, nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság tágítja az E) cikk (2) bekezdése hatálya alá tartozó nemzetközi szerződések körét, és ugyanakkor fenntartja az uniós joggal kapcsolatos vizsgálódások kizártságára vonatkozó megközelítést, az Alkotmánybíróság az uniós jog erősítésével egyidejűleg saját hatásköreinek gyengítéséről is határoz.

¹¹⁸ FAZEKAS i. m. 43.

¹¹⁹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [46].

¹²⁰ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [50].

¹²¹ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [51].

¹²² 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [56].

Az Alkotmánybíróság a 9/2018. (VII. 9.) AB határozatában a megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződéseket (konkrét esetben az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodást) helyezte el az E) cikk és a Q) cikk alkotta mátrixban. A megerősített együttműködésre vonatkozó szabályokat az Európai Unióról szóló Szerződés 20. cikke és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 326-334. cikkei tartalmazzák. Ennek értelmében a megerősített együttműködés folytatására vonatkozó felhatalmazást a Bizottság javaslatára az Európai Parlament jóváhagyását követően a Tanács adja meg. Ennek keretében legalább kilenc uniós tagállam továbbfejleszti integrációs együttműködését egyes uniós struktúrába tartozó területen anélkül, hogy ebbe kötelező lenne belépni. A megerősített együttműködés keretében elfogadott jogi aktusok pedig csak az abban részt vevő tagállamokat kötelezik. A megerősített együttműködésnek ugyanakkor összeegyeztethetőnek kell lennie az alapító szerződésekkel és az Európai Unió jogával.

Jelen esetben a megállapodást az Európai Unió 25 tagállama írta alá, azonban az Egységes Szabadalmi Bíróság nem esik az Európai Unióról szóló Szerződés 13. cikk (1) bekezdése alá, amely az Unió intézményeit sorolja fel taxatív módon. Az Egységes Szabadalmi Bíróság eljárása során egyaránt alkalmazhatja a tagállamok nemzeti jogát, az uniós jogot, az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodást, az Európai Szabadalmi Egyezményt, valamint a szabadalmakra alkalmazandó és valamennyi szerződő tagállamra nézve kötelező egyéb nemzetközi szerződéseket.¹²³

Az Alkotmánybíróság leszögezte: Magyarország köthet olyan nemzetközi szerződést, amelynek csak uniós tagállamok a részesei, és amelynek keretében a létrehozott intézmény uniós jogot alkalmaz, mindez azonban csak akkor válik az Alaptörvény E) cikke szerinti uniós jog részévé, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható.¹²⁴ Mindez álláspontunk szerint azt jelenti, hogy bár elviekben nem zárható ki, hogy valamely megerősített együttműködés keretében megkötött nemzetközi szerződés az uniós jog részét képezze, a konkrét esetben azonban nyilvánvalóan az uniós jogon kívüli, 'klasszikus nemzetközi jogi' megállapodásról van szó, függetlenül attól, hogy annak megkötésére csak az Európai Unió egyes tagállamai jogosultak, és a megkötésre az uniós jog adott felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utalt a Spanyolország kontra Parlament és Tanács ügyben született európai bírósági ítéletre is, melyben az Európai Bírósága maga is úgy foglalt állást, hogy „nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tagállamok által megkötött nemzetközi megállapodás jogszerűségéről döntsön.”¹²⁵

Álláspontunk szerint ez a megközelítés kétséget kizáróan helyeslendő: a megerősített együttműködés ugyanis fogalmilag olyan területre kell, hogy vonatkozzon, amely (még) nem része ebben a formájában az Európai Unió jogának, és abban az esetben, ha a tagállamok összessége úgy ítélné meg, hogy az adott megerősített együttműködés az uniós jog részét képezné, akkor éppen hogy nem megerősített együttműködésre,

¹²³ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [8].

¹²⁴ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [32].

¹²⁵ C-146/13. számú ügy, Spanyolország kontra Parlament és Tanács, 2015. május 5-i ítélet, különösen 101. pont [ECLI:EU:C:2015:298].

hanem az alapító szerződések módosítására kellene sort keríteni.¹²⁶ A konkrét esetben az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 118. cikke értelmében az uniós jog terjedelme csupán egy „uniós szintű központi engedélyezési, koordinációs és ellenőrzési rendszer megteremtésére” terjed ki, mely nyilvánvalóan nem lehet azonos egy meghatározott ügycsoportban a nemzeti, nemzetközi és uniós jogot kötelezően és a kizárólagosság igényével alkalmazó bírói fórum létrehozatalával.

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság megközelítésében az uniós jog egyszerre minősülne az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerinti nemzetközi jognak és az E) cikk (2) bekezdése szerinti uniós jognak, az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából közvetlenül nem volna jelentősége annak, hogy valamely, formáját tekintve kétséget kizáróan nemzetközi szerződéses megállapodást az E) cikk vagy a Q) cikk hatálya alá sorol-e be, és ez esetben a kérdés leegyszerűsíthető arra, hogy szükséges-e az E) cikk (4) bekezdése szerinti többségi döntés a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz.¹²⁷

Az Alkotmánybíróság az ügyben egyébként úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény módosítása nélkül nem hirdethető ki egy olyan nemzetközi szerződés Magyarországon, amely meghatározott magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozóan a joghatóságot egy nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetőleg az abban született bírósági döntések alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állam joghatósága alól teljes mértékben kivonja.¹²⁸

4.2. Egy új doktrína: a nemzeti identitás és alkotmányos önazonosság védelme

Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdése értelmében az Európai Unió „tisztelőben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tisztelőben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

A már a Maastrichti Szerződésben is megjelenő¹²⁹ nemzeti identitás gondolata igazán csak a migrációs válsággal összefüggésben, az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.)

¹²⁶ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szakirodalomban létezik ezzel ellentétes nézet is, mely azonban érdemi érvelésként nem megy túl azonokon a megállapításokon, amelyek bemutatják a Megállapodás és az uniós jog közötti kapcsolódási pontokat, illetőleg idézik DIENES-OEHM Egon 9/2018. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, így érdemben lényegében csak azzal indokolja a megerősített együttműködés keretében született megállapodások uniós jog alá tartozását, hogy a megerősített együttműködés kereteit az uniós jog jelöli ki, amit egyébként az Alkotmánybíróság határozata sem kérdőjelez meg. Lásd: VINCZE–CHRONOWSKI i. m. 304–312.

¹²⁷ Közvetett formában azonban még ekkor is jelentősége van a megközelítésnek, például abban az esetben, ha szükségessé válik a megállapodás értelmezése, felmerülhet a kérdés, hogy ilyenkor szükséges-e, illetőleg kötelező-e adott esetben előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése az Európai Bíróság előtt. Az uniós jogon kívüli kérdés esetén fogalmilag sem merülhet fel az Európai Bíróság eljárásának lehetősége.

¹²⁸ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [53].

¹²⁹ 6. cikk (3) Az Unió tisztelőben tartja tagállamainak nemzeti identitását.

AB határozata nyomán jelent meg a magyar jogtudományi és politikai köztudatban, azonban ettől függetlenül is alapvető jelentőséggel bír anyagi jogi értelemben az uniós jog és a tagállami alkotmányok, eljárási értelemben pedig az Európai Bíróság és a tagállami alkotmánybíróságok közötti viszony meghatározásában.

Az európai jog lényege az Európai Bíróság megközelítésében, hogy „a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező. Saját intézményekkel és jogi személyiséggel bíró, jogképes, nemzetközi képviseleti joggal, és különösen az államok hatáskörének korlátozásából vagy az államok által a Közösségre átruházott funkciókból eredő, tényleges hatalommal felruházott Közösség határozatlan időre történő létrehozásával ugyanis az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és így a saját állampolgáraikra, illetve honosaikra és önmagukra alkalmazandó joganyagot hoztak létre.”¹³⁰

Az ennek nyomán kialakuló új, autonóm jogrendet az Európai Bíróság következetesen nem a tagállami jogrendek mellé, hanem azok fölé pozicionálta.¹³¹ Más szavakkal, éppen az uniós jogrend autonómiája kívánja meg, hogy a kötelező uniós normák alkalmazási elsőbbséggel bírjanak az azzal ellentétes tagállami jogszabályokkal szemben, a tagállamok jogalkalmazói szervei pedig a lojalitás elvének¹³² megfelelően kötelesek azt egységes tartalommal, hatékonyan érvényre juttatni. Ezen elsőbbségi elv korlátjaként értelmezhető a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével részletesen is kifejtésre kerülő ’nemzeti identitás’ kategóriájának uniós intézmények általi tiszteletben tartásának kötelezettsége. A szabályozás megjelenése égetően szükséges volt: ennek hiányában ugyanis vagy az uniós jog egyik alapelvét kellett volna feladni, vagy pedig a tagállamoknak kellett volna lemondaniuk a tagállami alkotmány adott tagállam területén érvényesülő *erga omnes* hatályáról.¹³³ A rendelkezés ugyanakkor érdemi jogi fogódzót biztosított az egyes tagállami alkotmánybíróságok számára, hogy jogi alapokon definiálják újra az uniós joghoz való viszonyulásukat.¹³⁴

A ’nemzeti identitás’ speciálisan az adott tagállamra jellemző, az organikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott és így az alkotmányokban vagy a bírósági gyakorlatban következetesen alkalmazott (alkotmányi) rendelkezés.¹³⁵ A nemzeti identitás alapján a tagállam részben más tagállamokkal szemben, részben pedig magával az Európai Unióval szemben pozicionálja magát. Jelen tanulmány kéziratának lezárásáig

¹³⁰ C-6/64. számú ügy, Costa kontra E.N.E.L., 1964. július 15-i ítélet [ECLI:EU:C:1964:66].

¹³¹ „[...] a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítene közösségi jellegét, és anélkül, hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné.” C-6/64. számú ügy, Costa kontra E.N.E.L., 1964. július 15-i ítélet [ECLI:EU:C:1964:66].

¹³² Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdését.

¹³³ TRÓCSÁNYI László: Alkotmányos identitás és európai integráció. In: JAKAB Éva – POZSONYI Norbert (szerk.): Ünnepi kötet dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára. Szeged, 2014. 477.

¹³⁴ Áttekintő jelleggel a jelentőségét lásd: VARGA Zs. András: Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 2008/2. 21–28.

¹³⁵ DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs), [7]. Forrás: <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>

az Európai Bíróság esetjogában tizenkét esetben jelenik meg a tagállami identitásra történő hivatkozás, az ügyek döntő többségében, tíz esetben előzetes döntéshozatali eljárás formájában.¹³⁶ Érdekes, hogy mindkét, nem előzetes döntéshozatali eljárás keretében felmerülő hivatkozásnak van magyar vonatkozása: az Izsák és Dabis kontra Európai Bizottság ügy¹³⁷ tárgya egy európai polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét megtagadó bizottsági határozat megsemmisítése iránti kereset volt, míg a Magyarország kontra Szlovákia ügy¹³⁸ egy kötelezettségszegési eljárás volt. Az ügyek jellegéből adódóan egyedül ez utóbbi ügyben kapcsolódott össze a tagállami identitás az államiság és a szuverenitás megóvásával.¹³⁹ Az Európai Bíróság ez ideig csak két esetben fogadta el a tagállami identitásra történő hivatkozást: Litvánia esetében a hivatalos, nemzeti nyelv védelme¹⁴⁰, míg Ausztria esetében a nemesség eltörlése¹⁴¹ tekintetében.

A tagállami alkotmánybíróságok közül a német Alkotmánybíróság fejtette ki először a tagállami identitás lényegét, az azóta is számos elemében más alkotmánybíróságok számára mintaként szolgáló Lisszabon-határozatában.¹⁴² Eszerint a német *Grundgesetz* identitását az alkotmánymódosítás számára sem elérhető rendelkezésekben megjelenő elvek, értékek adják, melyek egyben a német államot is korlátozzák abban, hogy bizonyos hatásköröket átadjon az Európai Unió számára, mint például a szövetségi államiság, a bűnösség elve, a demokrácia elvén keresztül a népszuverenitás és a szociális államiság. A német alkotmánybíróság egyébiránt a 2015. december 15. napján hozott döntésében alkalmazta először az identitásvizsgálatot, amikor a konkrét ügyben visszautasította az európai elfogatóparancs alkalmazását arra hivatkozással, hogy a végrehajtással az érintett személy *Grundgesetz*-ben rögzített emberi méltósághoz való joga sérülne, az érintettet ugyanis az olasz büntetőeljárás speciális szabálya miatt Olaszországban már nem illethné meg a jogorvoslathoz való jog.¹⁴³ A német alkotmánybírósági gyakorlatban ugyancsak 2015-ben felmerült annak vizsgálati lehetősége is, hogy egy konkrét uniós jogi aktus *ultra vires*-nek minősül-e, ám végül a német alkotmánybíróság nem élt ezzel a jogkörével, tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság megítélése szerint¹⁴⁴ az Európai Központi Bank vonatkozó, az ügy alapját képező dön-

¹³⁶ Ezzel összefüggésben lásd: VARGA Zs. András: Constitutional identity as interpreted by the Council of Europe and the European Union. Conflict of Laws – Conflict of Courts? In: Marcel SZABÓ – Petra Lea LÁNCOS – Réka VARGA (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2016*. The Hague, Eleven Publishing, 2017. 385–405.

¹³⁷ T-529/13. számú ügy, Izsák Balázs-Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság, a Törvényszék 2016. május 10-i ítélete [ECLI:EU:T:2016:282].

¹³⁸ C-364/10. számú ügy, Magyarország kontra Szlovákia, 2012. október 16-i ítélet [ECLI:EU:C:2012:630].

¹³⁹ Áttekintő jelleggel lásd: LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia: A tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/17.

¹⁴⁰ C-391/09. számú ügy, Runevic-Vardyn, 2011. május 12-i ítélet [ECLI:EU:C:2011:291].

¹⁴¹ C-208/09. számú ügy, Sayn-Wittgenstein, 2010. december 22-i ítélet [ECLI:EU:C:2010:806].

¹⁴² BVerfGE, 30 June 2009, 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09.

¹⁴³ BVerfGE, 2 BvR 2735/14.

¹⁴⁴ C-62/14. számú ügy, Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag, 2015. június 16-i ítélet [ECLI:EU:C:2015:400]. Az ügy következményeként a német alkotmánybíróság elutasította az alkotmányjogi panaszt, jóllehet az előzetes döntéshozatali kérelemben még azt jelezte az alkotmánybíró-

tése teljes egészében a Bank hatáskörébe tartozott. Az alkotmányos identitás gondolata az elmúlt években egyaránt felmerült a francia, lengyel, cseh, szlovák, olasz és spanyol alkotmánybírószági gyakorlatban is.¹⁴⁵ Látható, hogy a nemzeti identitásnak, illetőleg alkotmányos identitásnak nincs általános fogalma, hanem minden állam maga határozza meg, hogy mit tekint e körbe tartozónak.

A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitásról vallott elképzeléseit a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban fejtette ki.¹⁴⁶ Az Alkotmánybírósághoz az alapvető jogok biztosa fordult az Alaptörvény értelmezését kérve az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22. napján elfogadott 2015/1601. számú határozattal összefüggésben, mely határozat átmeneti intézkedésként közel 120 ezer, Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérelmet benyújtott személy más tagállamokba történő áthelyezéséről intézkedett, ebből 1294 menedékkérő Magyarországra történő áthelyezését irányozta elő. Az indítvány egyaránt kérte az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdése szerinti csoportos kiutasítás tilalma, valamint az E) cikk (2) bekezdése értelmezését. Az Alkotmánybíróság a XIV. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó indítványi elemet végzéssel elkülönítette¹⁴⁷, és a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kizárólag az E) cikk (2) bekezdésével kapcsolatos kérdéseket válaszolta meg.

Az alapvető jogok biztosa az E) cikk (2) bekezdésével összefüggésben az alábbi, az Alaptörvény értelmezését igénylő kérdéseket tette fel. Az E) cikk (2) bekezdése értelmében a magyar állami szervek és intézmények jogosultak, illetőleg kötelesek-e olyan uniós intézkedések végrehajtására, melyek ellentétesek a magyar Alaptörvény alapvető jogok tartalmára vonatkozó rendelkezéseiből? Ezzel összefüggésben levezethető-e az Alaptörvény rendelkezéseiből, hogy amennyiben a magyar intézmények nem jogosultak, illetőleg nem kötelesek ezen intézkedések végrehajtására, úgy ezt mely magyar intézménynek áll jogában kimondani? Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az Európai Unió csak az Alaptörvény által meghatározott keretek között gyakorolhat közhatalmat Magyarországon, ekként az E) cikk (2) bekezdése egyben alapjogvédelmi fenntartásnak is tekinthető.

További kérdésként merült fel, hogy az E) cikk (2) bekezdése szerinti hatáskörgyakorlás korlátozhatja-e olyan uniós jogi aktus végrehajtását, amely nem alapul az Eu-

ság, hogy függetlenül attól, hogy az Európai Bíróság a kérdéses döntést esetlegesen az uniós joggal összhangban levőnek is ítéli meg, a német alkotmánybíróság jogosult annak vizsgálatára, hogy az a Grundgesetz alapján nem minősül-e mégis *ultra vires* aktusnak. Lásd: BVerfGE, 14 January 2014, 2 BvR 2728/13.

¹⁴⁵ Ezek vázlatos áttekintését lásd: DRINÓCZI i. m. [20]–[26] és [29]–[30].

¹⁴⁶ Az alkotmányos identitás alapgondolata ugyanakkor párhuzamos indokolásokban, illetőleg különvéleményekben már korábban is megjelent. Elsőként TRÓCSÁNYI László hivatkozott rá a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, majd JUHÁSZ Imre említette meg a 12/2013. (V. 24.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, végzetül VARGA Zs. András nevesítette a 23/2015. (VII. 7.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. Utóbbi érdekessége, hogy ezt az egyházi jogállását szabályozó törvények alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott, Magyarországot elmarasztaló döntésére tekintettel fejtette ki, így az alkotmányos identitás fogalmát az Európai Unió jogán túl is alkalmazhatónak tartotta. Ez utóbbihoz lásd: VARGA Zs. András: Constitutional identity and judgments of the ECtHR. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/16.

¹⁴⁷ X/3327-31/2015. számú, 2016. november 28. napján kelt elkülönítő végzés. Az indítvány ezen elemében az Alkotmánybíróság jelen tanulmány kéziratának lezárásáig nem döntött.

rópai Unió részére átadott hatáskörökön? Az alapvető jogok biztosa úgy vélte, hogy a hatáskört túllépő, ún. *ultra vires* rendeletek, irányelvek, határozatok betartására a magyar intézményeknek és szervezeteknek nincs alkotmányos kötelezettsége, mivel azok túlmennek az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértéken. A kérdés megválaszolásához ugyancsak elengedhetetlen a 'szükséges mérték' fogalmának értelmezése is.

És végezetül, értelmezhetőek-e az Alaptörvény E) cikkében és XIV. cikkében foglaltak akként, hogy azok felhatalmazást adhatnak arra, illetőleg korlátozhatják a tanácsi határozat szerinti menedékkérők áthelyezését? Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az alapító szerződésekben kifejezetten nevesített jogaikon kívül az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel „a külföldiek egyes csoportjának a tagállamok területén való tartózkodását érintő szabályok” megalkotására.

Az 'alapjogi fenntartás' (tehát a megválaszolásra kerülő első kérdés) tekintetében az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy az alapjogok védelme az állam elsődleges kötelezettsége, így minden más kötelezettség csak ezt követően érvényesülhet. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utalt a német alkotmánybíróság ún. Solange II. döntésére¹⁴⁸, melyben a német alkotmánybíróság kifejtette, hogy amíg az uniós jog szavatolja az alapjogok hatékony védelmét az Európai Unió aktuusaival szemben, amely védelem a német *Grundgesetz* által kötelezően előírt alapjogvédelemmel lényegében azonos szintűnek tekintendő, addig a német alkotmánybíróság nem gyakorolja azt a jogát, hogy az uniós aktusokat a német alapjogokhoz kértén felülvizsgálja. Az Alkotmánybíróság kijelentette: miközben ezt a felülvizsgálati lehetőséget az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni, az Alkotmánybíróság nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelméről, és biztosítania kell, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás nem jár az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.¹⁴⁹

Az *ultra vires* uniós jogi aktusok jogi helyzetével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság kiemelte: az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás korláta (figyelemmel az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdésére is), hogy az nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), és nem sértheti Magyarország alkotmányos önazonosságát (identitáskontroll).¹⁵⁰

A 'szuverenitáskontroll' értelmében Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozásával nem a szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé. Ennek megfelelően az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásakor Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni ('fenntartott szuverenitás vélelme').¹⁵¹ A határozat ugyan nem bontja ki mindezt részletesebben, azonban álláspontunk szerint ez két elemet is magában foglal: a nemzetközi szerződések megszorító értelmezésének főszabályához hasonlóan, amikor az a kérdés merül fel,

¹⁴⁸ BVerfGE, 22 October 1986, 2 BvR 197/83.

¹⁴⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [49].

¹⁵⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [54].

¹⁵¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [59]–[60].

hogy Magyarország egy hatáskör közös gyakorlását engedélyezte-e, és ha igen, akkor milyen terjedelemben, akkor abból a vélelemből kell kiindulni, hogy Magyarország a hatáskör közös gyakorlására csak a feltétlenül szükséges mértékben adott felhatalmazást, és ezen felhatalmazás terjedelme nem értelmezhető kiterjesztően. Másfelől pedig ez azt is jelenti, hogy miután a hatáskör közös gyakorlása az Alaptörvény alapján, annak keretei között történik meg, ezért nem adható felhatalmazás olyan hatáskör közös gyakorlására, melyet az Alaptörvény nem tesz lehetővé. STUMPF István párhuzamos indokolásában ugyanakkor úgy vélte, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus *ultra vires* jellege képezi az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgyát, az szükségképpen az uniós jog érvényességének kérdéséhez vezet el, melynek vizsgálatára viszont nem az Alkotmánybíróságnak, hanem kizárólag az Európai Bíróságnak van hatásköre. Mindez azt jelenti, hogy ilyen esetben az Alkotmánybíróság aligha kerülheti meg, hogy az Európai Bíróság eljárását kezdeményezze.¹⁵² A tagállami alkotmánybíróságok és az Európai Bíróság *ultra vires* aktusokkal kapcsolatos hatáskörei közötti ellentét elméleti síkon aligha oldható fel: az alapító szerződések, így az azokban foglalt hatáskörök értelmezésének végső letéteményese az Európai Bíróság, miközben a tagállami alkotmányokban a hatáskör-átengedésre vonatkozó rendelkezések értelmezője a tagállami alkotmánybíróság. Miután az uniós hatáskörök szükségképpen egybeesnek a tagállamok által átengedett hatáskörökkel, az ellenkező irányból jövő értelmezéseknél a konfliktus aligha kerülhető el.¹⁵³ A tagállami alkotmánybíróságok, így a magyar Alkotmánybíróság részéről is megoldási lehetőség, ha a szuverenitáskontrollt csak egyfajta *ultima ratio* eszköznek tekintik, és olyan esetekre alkalmazzák, ahol egyértelműen megállapíthatónak tűnik, hogy az Európai Unió túllépte a hatáskörét valamely uniós jogi aktus elfogadása során. Ez a megközelítés kiolvasható a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megfogalmazásából is.¹⁵⁴

Legalábbis kérdésként vetődhet fel, hogy a fenntartott szuverenitás vélelme vonatkozhat-e már átadott hatáskörökre, illetőleg lehetséges-e ez alapján (például az Alaptörvény módosításával) egyes, már közösen gyakorolt hatáskörök közös gyakorlásának 'visszavétele'.¹⁵⁵ A többségi határozatból ilyen korlátozás nem olvasható ki, ezzel szemben DIENES-OEHM Egon párhuzamos indokolásában külön is rögzítette, hogy az „a jelenleg hatályos alapszerződésekhez képest újabb (további) hatáskörök közös gyakorlásra történő átadásának megítélése alkotmánybírósági vizsgálatokor játszhat szerepet.”¹⁵⁶ Ez a megközelítés ugyanakkor abból a feltételezésből indul ki, hogy az európai integráció útja 'egyirányú út', mely már csak azért sem tűnik teljes mértékben támogathatónak, mert az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdése csupán 2009. december 1. napjától kezdődően hatályos, ekként ezen időpontot megelőzően a tagállamoknak nem is létezett uniós jogi lehetőségük arra, hogy a saját alkotmányos identitásuk védelmére hivatkozzanak az uniós joggal szemben. A kérdés ugyanak-

¹⁵² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indokolása, [103].

¹⁵³ BLUTMAN László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1. 2.

¹⁵⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [46].

¹⁵⁵ KÉRI Veronika, POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. *Jogesetek Magyarázata*, 2017/1–2. 13.

¹⁵⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, DIENES-OEHM Egon párhuzamos indokolása, [81].

kor nyilvánvalóan nem az egyes, az elsődleges uniós jogban nevesített hatáskörökre, hanem a hatáskörök 'mélységére' vonatkozik, melyet mindenkor esetről esetre lehet csak vizsgálni. Ráadásul azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy az Európai Bíróság (és általában az uniós intézmények) hajlamosak kiterjesztően értelmezni az Európai Unió hatásköreit. Példaként hozható erre a gyakorlatra a beleértett hatáskörök doktrínája, a hatáskörök tágítása a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró klauzulák alapján, illetőleg a kifejezetten biztosított hatáskörök uniós célokra hivatkozással történő kiterjesztése, melyet külön is támogat az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 352. cikke szerinti általános, szubszidiárius hatásköri klauzula.¹⁵⁷

Az 'identitáskontrollal' kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutatott rá. Alkotmányos identitás alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát kell érteni, melynek tartamát az Alaptörvény egésze és egyes rendelkezései alapján, az R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről esetre kell kibontani. Példálózó jelleggel ide lehet sorolni a szabadságjogokat, a hatalommegosztást, a köztársasági államformát, a közjogi autonómiák tiszteletét, a vallásszabadságot, a törvényes hatalomgyakorlást, a parlamentarizmust, a jogegyenlőséget, a bírói hatalom elismerését és a velünk élő nemzetiségek védelmét.¹⁵⁸ „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik.”¹⁵⁹

Míndez egyben azt is jelenti, hogy a szuverenitáskontroll és az identitáskontroll számos esetben összekapcsolódik: az alkotmányos önazonosság keretébe tartozó kérdésekben a közös hatáskörgyakorlás csak annyiban lehetséges, amennyiben az az alkotmányos identitást nem veszélyezteti. VARGA Zs. András párhuzamos indokolásában ezt akként fogalmazta meg, hogy „Magyarország szuverenitásának védelme egyszerűen az önazonosság védelme is.”¹⁶⁰

Az indítványban feltett harmadik kérdést az Alkotmánybíróság csak korlátozottan és absztrakt módon, az alapvető jogok biztosa indítványában szereplő 2015/1601. számú határozattól függetlenül válaszolta meg, és kiemelte, hogy amennyiben valószínűsíthető, hogy az E) cikk (2) bekezdése szerinti közös hatáskörgyakorlás az alapvető jogok sérelmével jár, illetőleg sérti Magyarország szuverenitását és alkotmányos önazonosságát, az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed annak vizsgálatára, hogy a sérelem valóban fennáll-e.¹⁶¹

Bizonyos értelemben a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat következményeként is értékelhető, hogy az alkotmányozó az Alaptörvény hetedik módosításával az Alkotmánybíróság által kidolgozott doktrínát alaptörvényi szintre emelte és ezáltal az uniós in-

¹⁵⁷ BLUTMAN (2017) i. m. 2.

¹⁵⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [64]–[65].

¹⁵⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

¹⁶⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, VARGA Zs. András párhuzamos indokolása, [113].

¹⁶¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [69].

tézmények számára is megkerülhetetlen tényezővé tette. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése kibővült azzal a feltétellel, hogy „[a]z 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.”

Az Alaptörvény R) cikke pedig egy új (4) bekezdéssel egészült ki, melynek értelmében „Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme az állam minden szervényének kötelessége.” Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének kiegészítése egyértelműen utal az alapjogi fenntartásra, a szuverenitáskontrollra és az identitáskontrollra, megjelölve néhány olyan tárgyat, amelyekre vonatkozóan az Alaptörvény kifejezetten kizárja a közös hatáskörgyakorlás lehetőségét. Az R) cikk új (4) bekezdése pedig az Alkotmánybíróság által saját magára vonatkozóan kidolgozott doktrínát általánosan az állam valamennyi szervére irányadó elvi tétellé emelte.¹⁶²

4.3. Az Alkotmánybíróság és a másodlagos uniós jog az Alaptörvény hatálybalépését követően

Az Alkotmánybíróság a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatában a felsőoktatási hallgatói szerződéseket szabályozó egyes jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta és semmisített meg az alapvető jogok biztosának indítványára, mely indítvány egyebek között arra is utalt, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés alapján az Európai Unióban biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását, a kérdéses magyar szabályozás pedig, figyelemmel az Európai Bíróság indítványban is hivatkozott esetjogára és az Alapjogi Charta 15. cikkére, komoly jogi aggályokat vet fel a szabad mozgásra vonatkozó uniós alapszabadság szempontjából is. Az Alkotmánybíróság a támadott szabályozást formai okokból semmisítette meg, ugyanis úgy ítélte meg, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény törvényhozási tárgykörbe tartozó szabályozás rendeleti szintű megalkotására adott felhatalmazást.¹⁶³ Ennek fényében érdekes külön is, hogy a határozat részletesen áttekinti az uniós jog és joggyakorlat vonatkozó, az ügy tartalmi elbírálása szempontjából esetlegesen releváns elemeit¹⁶⁴, anélkül azonban, hogy a későbbiekben ezt érdemben felhasználná. Ebben az elemében a határozat teljes mértékben illeszkedik az Alaptörvény hatályba lépését megelőző gyakorlatba, leginkább a 72/2006. (XII. 15.) AB határozathoz, azzal a különbséggel, hogy logikus az a megközelítés, melyben a formai megfelelés vizsgálata megelőzi a tartalmi megfelelést. Más kérdés, hogy egy pusztán formai megközelítésen alapuló vizsgálathoz szükséges-e egyáltalán bármilyen, az uniós jogot érintő tartalmi megállapítás rögzítése a határozatban. A határozat ugyanakkor egy új, korábban nem látott elemmel bővíti az uniós joghoz való viszonyulást, amikor rögzíti, hogy

¹⁶² A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy az Alaptörvény hetedik módosítása további módosításokat is tartalmaz, melyek azonban jelen tanulmány tárgyához közvetlenül nem kapcsolódnak, így azokat a tanulmány sem ismerteti.

¹⁶³ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [61].

¹⁶⁴ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]–[42].

a jogalkotónak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és más jogszabályok alapján el kell végeznie az Európai Unió jogával való megfelelés ellenőrzését, amit az elfogadásra kerülő jogszabály záró rendelkezéseinek kell tartalmaznia.¹⁶⁵ Más kérdés, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint egy ilyen jellegű formai hiba aligha eredményezné önmagában a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességét.

Ugyancsak új (és a jövőre nézve feltétlenül követendőnek tűnő) megközelítést tartalmazott a pénznyerő automaták működésének korlátozására vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálatát elvégző 26/2013. (X. 4.) AB határozat, mely részletesen áttekinti a pénznyerő automaták működtetésére vonatkozó uniós jogi szabályozást és joggyakorlatot.¹⁶⁶ Szemben azonban a hallgatói szerződésekkel kapcsolatos, az előzőekben tárgyalt határozattal, az Alkotmánybíróság ebben az esetben az uniós jogi szabályozást nem öncélúan tekintette át, hanem azért, mert ennek nyomán állapította azt meg, hogy „a pénznyerő automaták üzemeltetésének szabályozása tehát nemzeti keretek között történik.”¹⁶⁷ Ekként ebben az esetben az uniós jogi keretek meghatározására éppen azért volt szükség, mert ez alapján lehetett azt megállapítani, hogy a magyar jogalkotó nem az uniós jog végrehajtójaként, hanem saját hatáskörben eljárva szabályozta a pénznyerő automaták üzemeltetését, melyből következően az Alkotmánybíróság eljárásának az uniós jog semminemű akadályát nem képezi.

A 2012 utáni alkotmánybíróági gyakorlatból is láthatunk ugyanakkor példát arra, hogy az Alkotmánybíróság nem vesz tudomást egyes ügyek uniós jogi vonatkozásairól. Ez történt például a 3255/2012. (IX. 28.) AB határozatban, melyben az Alkotmánybíróság az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bünyügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény egy rendelkezésének alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Jóllehet maga a törvény részletesen felsorolja, hogy mely uniós aktusok végrehajtását szolgálja, az Alkotmánybíróság elutasító határozatában semmilyen formában nem említi meg, hogy az ügynek európai uniós vonatkozása is van, ekként az indítványt tisztán belső jogi kérdésként bírálta el az Alkotmánybíróság (hasonlóan például a 828/B/2004. AB határozathoz). Hasonló megközelítést választott az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában, melynek tárgya a bírákra irányadó nyugdíjkorhatár leszállítása volt. Jóllehet az indítványozók hivatkoztak az Európai Bíróság Alapjogi Charta 21. cikkén, illetőleg a 2000/78/EK irányelven alapuló gyakorlatára is¹⁶⁸, az Alkotmánybíróság annak ellenére nem foglalkozott ezzel az indítványi elemmel, hogy a szabályozással összefüggésben Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás is indult.¹⁶⁹

¹⁶⁵ 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [43]. A konkrét esetben a vizsgált 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet záró rendelkezései között ez a klauzula egyébként nem szerepelt, azonban az Alkotmánybíróság ezen hiányosság konzekvenciáit nem vonta le.

¹⁶⁶ 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [125]–[131].

¹⁶⁷ 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [130].

¹⁶⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [8].

¹⁶⁹ A pontosság kedvéért ugyanakkor azt is meg kell említeni, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint amennyiben megállapítja valamely indítványi elem vonatkozásában az alaptörvény-ellenességet, a további indítványi elemeket nem vizsgálja. Ennek megfelelően, bár tisztán uniós jogi nézőpont-

Arra az esetre is hozható példa, amikor az Alkotmánybíróság az adott ügy uniós jogi relevanciáját feltárta, és azt érdemben felhasználta, arra alapítva döntését, mint történt az a 3144/2013. (VII. 16.) AB határozatban, ahol kifejezetten a 2002/584/IB. kerethatározatra támaszkodva utasította el az indítványt az Alkotmánybíróság.¹⁷⁰ Lényegében hasonló vizsgálati módszert alkalmazott az Alkotmánybíróság ugyanezen kerethatározattal összefüggésben, csak éppen bírói kezdeményezés nyomán a 3025/2014. (II. 17.) AB határozatban. BALOGH-BÉKESI Nóra rámutat arra, hogy ebből a megközelítésből egyenesen következik, hogy az Alkotmánybíróság adott esetben, ha azt szükségesnek érzi, akár előzetes döntéshozatali eljárást is kezdeményezhet majd, miként arra jelen tanulmány későbbi részében még visszatérünk.¹⁷¹ Különösen igaz ez olyan esetekben, ahol az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ügy eldöntése szempontjából releváns uniós jogi norma jelentéstartalma nem nyilvánvaló.¹⁷²

Ugyanakkor egyértelműen 'továbbélni látszik' az 1053/E/2005. AB határozat és a 72/2006. (XII. 15.) AB határozat doktrínája, miszerint az Európai Unió joganyaga „[e]urópai uniós jogként a belső (tagállami) jog részét képezi, azonban az Alkotmánybíróságnak – a hatáskörét rögzítő szabályok értelmében – nem terjed ki a hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát.”¹⁷³

A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat még egyértelműbben fogalmaz: „Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó hatályos szabályok [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés, illetve az Abtv.] jelenleg sem biztosítanak lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság azt a kérdést megvizsgálja, hogy valamely jogszabály formai vagy tartalmi értelemben az Európai Unió jogával összhangban került-e elfogadásra.”¹⁷⁴

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság másodlagos uniós joghoz való viszonyulása lényegében Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozása óta változatlan, ekként a 3.2. fejezetben írt következtetések maradéktalanul igazak az Alaptörvény hatályba lépése utáni alkotmánybírósági gyakorlatra is. Mindez egyben azt is jelenti, hogy számos, a (másodlagos) uniós jog jogi helyzetéhez és vizsgálhatóságához kapcsolódó elvi jellegű kérdés megválaszolásával is adós még az Alkotmánybíróság.

5. A fordított kérdés: az uniós intézmények és a magyar Alaptörvény, avagy az alkotmányos párbeszéd és ami mögötte van

Az alkotmányos párbeszédnek számos felfogása létezik, melyek lényege a jogalkalmazással összefüggésben, hogy az egyes nemzeti bíróságok (funkciójukból eredően tipikusan az alkotmánybíróságok) döntéseik meghozatala során tekintettel vannak más nemzeti (alkotmány)bíróságok, nemzetközi és európai uniós bírói fórumok álláspont-

ból kifogásolható, hogy az Alkotmánybíróság nem foglalkozott az ügyuniós jogi relevanciájával, az Alkotmánybíróság az ügyet teljes mértékben a saját ítélkezési gyakorlatával egyező módon bírálta el.

¹⁷⁰ 3144/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [30]–[31].

¹⁷¹ BALOGH-BÉKESI i. m. 146.

¹⁷² 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, LÉVAY Miklós különvéleménye, különösen [101]–[102] és [108]–[110].

¹⁷³ 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [37].

¹⁷⁴ 34/2014. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [54].

jára.¹⁷⁵ Az alkotmányos párbeszéd hagyományos értelemben azt jelenti, hogy az egyes alkotmánybíróságok (ekként a magyar Alkotmánybíróság is) döntésének meghozatala során tekintettel van más alkotmánybíróságok, és különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Bíróság elvi állásfoglalásaira, még akkor is, ha azok formálisan nem is bírnak az egyes esetekben kötelező erővel. Tekintettel arra, hogy az Európai Bíróságot illeti az uniós jog értelmezésének, illetőleg érvényessége megállapításának monopóliuma, az uniós jog pedig az Európai Unió tagállamain belül a mindennapi jogalkotás és jogalkalmazás elválaszthatatlan részét képezi, ezért az alkotmányos párbeszéd elsősorban egyirányú folyamat: a tagállami (alkotmány)bíróságok többek között azzal tudják tevékenységüket az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdése szerinti *lojalitás* elvéhez igazítani.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában mindössze két alkalommal szerepel kifejezetten az 'alkotmányos párbeszéd' fordulat¹⁷⁶, jóllehet, miként arra jelen tanulmány is kétséget kizáróan rámutat, az Alkotmánybíróság számos esetben kifejezetten hivatkozik az uniós jog normáira és az Európai Bíróság joggyakorlatára is.¹⁷⁷ Az alkotmányos párbeszéd követelménye legegyértelműbben a már idézett 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban jelenik meg, melyben az Alkotmánybíróság kifejezetten is rögzíti, hogy „kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet”, ezért megvizsgálta, hogy az adott ügy tárgyát képező „*ultra vires* aktusok, illetve az alapjogi fenntartás tekintetében mi a tagállamok álláspontja.”¹⁷⁸ Látható, hogy az alkotmányos párbeszéd ebben a formájában nem kizárólag az Európai Bíróságra, illetőleg az Emberi Jogok Európai Bíróságra vonatkozik, hanem épp ellenkezőleg: más tagállami alkotmánybíróságok gyakorlata hivatkozhatóságának elvi alapját jelenti. Ugyanakkor „[a]z alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében indokolt biztosítani az EUB-vel, hasonlóan számos más tagállam Alkotmánybírósága, illetve hasonló funkcióval bíró legfőbb bírósági fóruma által jelenleg is követett gyakorlathoz.”¹⁷⁹

Egyes megközelítések szerint tartalmilag ugyancsak az alkotmányos párbeszéd kategóriájához sorolható a 12/2013. (V. 24.) AB határozat azon megállapítása, melyben az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozta, hogy sem az Alaptörvény módosításakor, sem más, „a jövőben megalkotandó jogszabályoknak nem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkor törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjá-

¹⁷⁵ Áttekintő jelleggel lásd: DRINÓCZI Tímea: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. *Jura*, 2012/2. 60–72.

¹⁷⁶ A 30/2015. (X. 15.) AB határozat ugyanakkor ezt az Emberi Jogok Európai Bírósága elvi megállapításaira vonatkoztatja, lásd az Indokolás [35] pontját.

¹⁷⁷ Hasonló a helyzet a jelen tanulmányban nem érintett Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogával is.

¹⁷⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [33].

¹⁷⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [63].

nak biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.”¹⁸⁰

Meggyőződésünk szerint az alkotmányos párbeszéd szűk és tágabb értelemben egyaránt értelmezhető: a szűk értelemben vett párbeszéd valójában nem is 'párbeszéd', hanem az egyébként is kötelező nemzetközi és uniós jogi szabályok figyelembevételét jelenti. Tág értelemben véve ugyanakkor a párbeszéd éppen azt célozza, hogy az egyes fórumok (jelen esetben az Alkotmánybíróság) akkor is figyelembe vegye a nemzetközi jogi, uniós jogi, illetőleg más (uniós tag)állami jogi tendenciákat, amikor erre formális értelemben nem köteles, vagy legalábbis abban a mélységben nem köteles.

Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdése a 'nemzeti identitás' tiszteletben tartásának kötelezettségével ugyanakkor az alkotmányos párbeszéd új dimenzióját teremtette meg: az Európai Unió intézményei, így az Európai Bíróság is, köteles figyelembe venni a tagállamok nemzeti identitásának egyes elemeit, mely nemzeti identitás tartalommal való kitöltése szükségképpen elsősorban a tagállami alkotmánybíróságok feladata. Meggyőződésünk szerint a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indoklásában szereplő, „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés” kifejezés is erre a szempontra utalhat.

A kölcsönösségen alapuló alkotmányos párbeszéd kiemelten fontos akkor, amikor egy uniós intézmény eljárásában a tagállami alkotmány értelmezésének kérdése is felmerül. Ahogy az Európai Bíróság fenntartja magának az uniós jog értelmezésének monopóliumát (és még az 'alkotmányos párbeszéd' sem eredményezheti azt a helyzetet, hogy a tagállami alkotmánybíróság az Európai Bíróság helyett, önállóan értelmezze az uniós jog valamely, kétséget kizáróan értelmezésre szoruló rendelkezését), úgy a tagállami alkotmánybíróságok is joggal tarthatják fenn maguknak a tagállami alkotmányok értelmezésének monopóliumát – mely értelmezés eredményét pedig az uniós intézményeknek kell feltétlenül tiszteletben tartaniuk.¹⁸¹

VINCZE Attila és CHRONOWSKI Nóra megítélése szerint az 'alkotmányos párbeszédet' a 'párhuzamos monológoktól' az alábbi tényezők különböztetik meg: a párbeszéd nem öncélú, hanem valamilyen közös cél érdekében zajlik; a párbeszéd célja egy potenciális konfliktus csökkentése vagy megszüntetése; a párbeszédet a rendszeresség jellemzi; a párbeszéd célja az eredményességre törekvés; és végezetül a párbeszéd kölcsönösséget feltételez.¹⁸² Ezen jellemzők meglátásunk szerint még az önkéntesség kö-

¹⁸⁰ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [46].

¹⁸¹ Lényegében ezt tartalmazza az Alkotmánybíróság előtt jelen tanulmány kéziratának lezárásakor (2019. január 15.) folyamatban levő X/1416/2018. számú ügyben a Kormány alaptörvény-értelmezést kérő indítványa is. Az indítvány vonatkozó része szerint „Ha az Európai Bizottság kötelezettségességi eljárás során az Alaptörvényt is saját értelmezése szerint vizsgálja a (másodlagos) uniós jognak való megfelelés szempontjából, úgy lényegében absztrakt normakontrollt végez az Alaptörvény tekintetében, amelyre az Alaptörvény nem biztosít lehetőséget (erre vonatkozó hatáskör nem került átadásra, a szuverenitás-transzfer e tekintetben az Alaptörvény alapján nem valósult meg. Az Európai Bizottság tevékenysége megtöri az Alkotmánybíróság Alaptörvénnyel kapcsolatos értelmezési monopóliumát.” Forrás: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a69aec612ba90baec125830c005216db/\\$FILE/X_1416_1_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/a69aec612ba90baec125830c005216db/$FILE/X_1416_1_2018_ind%C3%ADtv%C3%A1ny_anonimiz%C3%A1lt.pdf), lásd az indítvány 10. oldalát. Az ügyet az Alkotmánybíróság jelen tanulmány kéziratának lezárásáig nem tárgyalta.

¹⁸² VINCZE–CHRONOWSKI i. m. 496–497.

vetelményével is kiegészíthetőek, azaz a másik fél álláspontjának figyelembe vételére nem azért kerül sor, mert az egy megkerülhetetlen jogszabályi előírás.

Ezen 'alkotmányos párbeszéd' keretei között értékelhető az Alkotmánybíróság négy, 2018 nyarán hozott végzése, melyekben az Alkotmánybíróság a saját eljárásának felfüggesztéséről határozott az Európai Bíróság előtt folyamatban levő eljárásokra tekintettel. A felfüggesztő végzések indokolása szerint a felfüggesztés az Európai Bíróság előtt folyamatban levő eljárás befejezése, és ezáltal az európai jog lehetőség szerinti érvényesülése, mint különösen fontos ok indokolta. Az ügyek között egyaránt megtalálható országgyűlési képviselők által kezdeményezett utólagos normakontroll¹⁸³, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz¹⁸⁴, és az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz.¹⁸⁵ Az eljárások felfüggesztését párhuzamos indokolása szerint az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elvére is tekintettel támogatta CZINE Ágnes¹⁸⁶, míg HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó és SCHANDA Balázs azt emelték ki közös párhuzamos indokolásukban, hogy az Európai Bíróság és az Alkotmánybíróság szükségképpen eltérően közelíti meg ugyanazokat a kérdéseket, ez azonban nem lehet ok arra, hogy a tagállami alkotmánybíróságok figyelmen kívül hagyják az Európai Bíróság gyakorlatát.¹⁸⁷ JUHÁSZ Imre különvéleménye szerint az eljárás felfüggesztése kifejezetten veszélyes, mert azt sugallja, hogy az Európai Bíróság eljárása kiterjed a magyar jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára, ráadásul a két bírói fórum eltérő mérce alapján, eltérő alapokon hozza meg döntését.¹⁸⁸ STUMPF István pedig azt emelte ki különvéleményében, hogy a felfüggesztés már csak azért sem indokolt, mert akárhogy is dönt az Európai Bíróság az előtte folyamatban levő ügyben, az semmilyen formában nem determinálja az Alkotmánybíróság döntését, ráadásul az Alkotmánybíróság korábban sem élt az eljárás felfüggesztésének lehetőségével csak azért, mert hasonló tárgyban az Európai Bíróság előtt is folyamatban volt egy eljárás.¹⁸⁹

Megítélésünk szerint a folyamatban levő eljárások felfüggesztése az Alkotmánybíróság részéről olyan 'gesztusnak' tekinthető, amelyre kifejezett jogszabályi kötelezett-

¹⁸³ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés és 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés.

¹⁸⁴ 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.

¹⁸⁵ 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

¹⁸⁶ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, CZINE Ágnes párhuzamos indokolása, [15]. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, CZINE Ágnes párhuzamos indokolása, [13]. 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, CZINE Ágnes párhuzamos indokolása, [13]. CZINE Ágnes a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéshez nem fűzött párhuzamos indokolást.

¹⁸⁷ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó és SCHANDA Balázs párhuzamos indokolása, [20]–[21]. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó és SCHANDA Balázs párhuzamos indokolása, [18]–[19]. 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó és SCHANDA Balázs párhuzamos indokolása, [18]–[19]. HÖRCHERNÉ MAROSI Ildikó és SCHANDA Balázs a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéshez nem fűztek párhuzamos indokolást.

¹⁸⁸ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, JUHÁSZ Imre különvéleménye, [29]–[30]. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, JUHÁSZ Imre különvéleménye, [27]–[28]. 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, JUHÁSZ Imre különvéleménye, [27]–[28]. JUHÁSZ Imre a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéshez nem fűzött különvéleményt.

¹⁸⁹ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, STUMPF István különvéleménye, különösen [40]–[41]. 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, STUMPF István különvéleménye, különösen [38]–[39]. 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, STUMPF István különvéleménye, különösen [38]–[39]. 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés, STUMPF István különvéleménye, különösen [13]–[14].

ség nem létezik. Éppen ez a gesztus szolgálja ugyanakkor az alkotmányos párbeszéd valódi dialógussá alakulását az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság kapcsolatában, még akkor is, ha az eljárás felfüggesztését ellenző alkotmánybírák érvelésében feltűnő indokok is valós problémára mutatnak rá. Megítélésünk szerint áttételesen ugyanakkor mégis célszerű hasonló esetekben az eljárások felfüggesztése: kerülendő ugyanis az olyan helyzetek kialakulása, melyben az Alkotmánybíróság valamely norma alaptörvény-ellenességére irányuló indítványt elutasít, ezzel lényegében párhuzamosan az Európai Bíróság megállapítja ugyanazon norma uniós jogba ütközését. Az alkotmányos párbeszéd intézménye pedig éppen az ilyen látszólagos konfliktushelyzetek megelőzésének lehet a kiváló eszköze.

Ezen alkotmányos párbeszéd további lehetséges aspektusa az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése, melyet jelen tanulmány következő pontjában vizsgálunk meg részletesebben.

6. Egy 'korszakfüggetlen' kérdés: az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatal intézménye három vonatkozásban is összefüggésbe hozható az Alkotmánybíróság tevékenységével: az Alkotmánybíróság értékelheti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó magyar jogi szabályozás alkotmányosságát; az Alkotmánybíróság állást foglalhat abban a kérdésben, hogy valamely egyedi ügyben az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása alaptörvény-ellenességet eredményez-e; és végezetül, adott esetben akár maga az Alkotmánybíróság is élhet az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetőségével.

6.1. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó magyar jogi szabályozásról – az indítvány megküldése az igazságügyért felelős miniszternek

Az Alkotmánybíróság elsőként a 61/B/2005. AB határozatában vizsgálta az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó magyar eljárásjogi szabályozást. Az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény azon rendelkezéseit támadta, melyek előírták, hogy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén az indítványt tájékoztatásul közvetlenül az igazságügyért felelős miniszternek is meg kell küldeni.

Az Alkotmánybíróság azon indítványi elemmel kapcsolatosan, mely a szabályozás Alkotmány 2/A. §-ába ütközést állította, arra hivatkozással, hogy az ellentétes az uniós joggal, kifejtette, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénynek nincs olyan rendelkezése, amely az uniós jogba ütközés vizsgálatára hatalmazta volna fel az Alkotmánybíróságot, e kérdés eldöntése végső soron az Európai Bíróság hatásköre, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az elemében

visszautasította.¹⁹⁰ Érdekes ugyanakkor megjegyezni, hogy miközben az Alkotmánybíróság az indítványt ezen elemében kizárólag formai okból utasította vissza, a határozat mégis tartalmaz az uniós jogra vonatkozó tartalmi megállapítást is, amikor leszögezi, hogy „[a]z előzetes döntéshozatali eljárásokra vonatkozó részletes szabályok megállapítása tekintetében a tagállamok szabadságot élveznek, egyetlen megkötéssel: a tagállami szabályozás nem korlátozhatja az EK-Szerződés 234. cikke szerinti eljárást, ahogyan azt az Európai Bíróság a C-166/73. Rheinmühlen Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1974] (ECR 33) ügyben ki is mondta.”¹⁹¹

Ami a támadott rendelkezések Alkotmányba ütközését illeti, az Alkotmánybíróság kifejtette: az eljáró bíróságok egy már meghozott döntésről tájékoztatják az érintett minisztert, akinek ekként az eljárási döntés (előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése) meghozatalára és annak tartalmára semmilyen befolyása nincs. Az előzetes döntéshozatali eljárás sajátosságaiból adódóan pedig a végzést az Európai Bíróság egyébként is eljuttat valamennyi tagállamhoz annak érdekében, hogy észrevételeiket megtehessek. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott szabályozás nem sérti a bírói függetlenséget, ekként az indítványt ebben az elemében elutasította.¹⁹² Megítélésünk szerint a szabályozás fogalmilag sem sértheti a bírói függetlenséget, hiszen az az előzetes döntéshozatal kezdeményezése kérdésében való döntés meghozatala utánra ír elő kötelezettséget az eljáró bíróság számára, mely kötelezettség ráadásul kizárólag formai jellegű, ugyanakkor praktikus oka van: alappal feltehető, hogy az egyes tagállami kormányok közül éppen az érintett tagállam (jelen esetben Magyarország) kormánya lesz majd az, amely adott esetben észrevételt tesz majd az előzetes döntésre előterjesztett kérdésekkel kapcsolatban. Amennyiben az igazságügyért felelős miniszter már az Európai Bíróság értesítését megelőzően ismeri az indítvány tartalmát, hosszabb idő áll rendelkezésére egy minden szempontból átgondolt szakmai észrevétel előterjesztésére (mely előterjesztés egyébiránt a döntést végül meghozó Európai Bíróságot sem köti természetesen). Ennek ismeretében kifejezetten helyeslendő, hogy mind az új polgári perrendtartás, mind az új büntetőeljárás törvény megtartotta a 61/B/2005. AB határozatban vizsgált jogszabályi rendelkezést.¹⁹³

6.2. Az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének elmulasztása, mint a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esete

Az előzetes döntéshozatali eljárások kérdését egy további összefüggésben is vizsgálta az Alkotmánybíróság: amennyiben az alapügyben eljáró bíróság nem él (adott eset-

¹⁹⁰ 61/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2201.

¹⁹¹ 61/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2201, 2208.

¹⁹² 61/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2201, 2208.

¹⁹³ 2016. évi CXIII. törvény a polgári perrendtartásról, 130. § (2) „[...] A bíróság végzését az Európai Unió Bírósága részére történő kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter részére is.” 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról, 490. § (2) „[...] A bíróság végzését az Európai Unió Bírósága számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul kézbesíti az igazságügyért felelős miniszter részére is.” A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. § a) pontja értelmében az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére a polgári perrendtartás szabályait kell alkalmazni.

ben a fél indítványa ellenére) az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének jogával, az az eljárás tisztességtelenségét, és ezáltal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi-e. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogköre az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján csak a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Az adott jogvita mikénti eldöntése ugyanakkor nem alkotmányjogi kérdés, ennek megfelelően az a kérdés sem, hogy az eljáró bírónak kellett (volna)-e előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie vagy sem, ekként az Alkotmánybíróság az ilyen tartalmú alkotmányjogi panaszokat rendre visszautasítja.¹⁹⁴

Az ugyanakkor már az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát eredményező alkotmányossági kérdés lehet, hogy amennyiben az eljáró bíróság elutasítja a fél előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező indítványát, akkor azt megfelelően megindokolta-e. A 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az ügy elbírálásakor hatályos, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény vonatkozó rendelkezése értelmében ugyan a bíróságnak végzéssel kellett határoznia az előzetes döntéshozatali eljárásról (ideértve a kezdeményezés elutasítását is), azonban a polgári perrendtartás rendelkezései alapján a kezdeményezés elutasítása esetén a bíró nem volt köteles megindokolni a nemleges döntését.¹⁹⁵ Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy ez a szabályozási hiányosság egyértelműen az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését indítványozó peres fél tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmével jár, ezért mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg.¹⁹⁶ A konkrét esetben ugyanakkor (elviekben legalábbis) akár alkotmányos követelménnyel is orvosolhatta volna a szabályozási hiányosságot az Alkotmánybíróság, miként arra DIENES-OEHM Egon és SÜLYOK Tamás is rámutattak különvéleményükben.¹⁹⁷ Amíg azonban a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítása az indítvány elutasítását eredményezi, addig alkotmányos követelmény elfogadása esetén az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés megsemmisítésének lett volna helye, miközben abban az Alkotmánybíróságnak kétségtelenül igaza volt, hogy az 'elvi tisztaságú' megoldást az jelenti, ha maga a jogszabály szövege rögzíti az indokolási kötelezettséget.

Az Alkotmánybíróság határozatát követően a jogalkotó a mulasztást egyébiránt orvosolta, és az 1952. évi III. törvény 155/A. § (2) bekezdését azzal a rendelkezéssel egészítette ki, miszerint „[a] bíróság az elutasító döntését legkésőbb az eljárást befejező érdemi határozatában megindokolni köteles.”, mely szabályozást lényegében az új polgári perrendtartás is megtartott.¹⁹⁸ Ezt követően az Alkotmánybíróság már hasonló alkotmányjogi panasz eljárásokban immáron csupán azt vizsgálja, hogy az eljáró bíróság

¹⁹⁴ 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, különösen Indokolás [16].

¹⁹⁵ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]–[57].

¹⁹⁶ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [61], [64].

¹⁹⁷ 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, DIENES-OEHM Egon különvéleménye, [81]–[84], SÜLYOK Tamás különvéleménye, különösen [97].

¹⁹⁸ 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról, 130. § (3) „Ha a bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasítja, erről végzéssel határoz, e döntését legkésőbb az ítéletében köteles megindokolni.” Érdekes azonban megemlíteni, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény vonatkozó rendelkezése jelenleg is csak azt rögzíti, a 490. § (3) bekezdésében, hogy

megfelelően megindokolta-e, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését miért nem tartja szükségesnek,¹⁹⁹ekként csak egészen kivételes esetekben kerülhetne sor az alaptörvény-ellenesség megállapítására.

6.3. Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatal – az alkotmányos párbeszéd eddig ismeretlen terepe

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság (más tagállami alkotmánybíróságokhoz hasonlóan) érdemben élni kíván a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában lefektetett, szuverenitáskontrollra, identitáskontrollra, illetőleg alapjogi fenntartásra vonatkozó hatásköreivel, aligha lesz elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben ne csupán az eljárás felfüggesztésének lehetőségével éljen, hanem előzetes döntéshozatali eljárást is kezdeményezzen majd az Európai Bíróságnál. Ez a két elem együttesen alkalmazva pedig előmozdíthat egy valódi, egyenrangú felek közötti 'alkotmányos párbeszédet' a tagállami jog és az uniós jog közötti esetleges normakonfliktusok kezelése eseteire.

Az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének eljárásjogi feltételei már jelenleg is adottak: az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság (egyebek között) vélemény kérése iránt keresheti meg az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelynek megkeresése a kérelem elbírálásához szükséges. Az Alkotmánybíróság kétséget kizáróan megfelel az Európai Bíróság gyakorlatában az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére jogosult bíróságokkal szemben támasztott feltételeknek is: független; a törvénnyel hatáskörébe utalt ügyekben ítélezésre irányuló feladatot lát el; törvény alapján jött létre; állandó jelleggel működik; hatásköre kötelező jellegű; jogszabályokat alkalmaz,²⁰⁰ függetlenül attól, hogy az Alkotmánybíróság eljárása egyébként nyilvánvalóan nem kontradiktórius jellegű.

Jóllehet az Alkotmánybíróság mind ez idáig nem élt az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének lehetőségével, érdekes kérdés annak vizsgálata, hogy az Alkotmánybíróságnak a jelen tanulmányban is vizsgált esetek közül melyekben lett volna valós lehetősége ilyen előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére (már abban az esetben legalábbis, ha az Alkotmánybíróság az ebben a tanulmányban is elemzethez képest eltérő megközelítési módot választ az egyes ügyekben, és nem zárkózik el kategorikusan minden uniós jogi kérdés érdemi vizsgálatának lehetőségére elől, tisztán magyar jogi kérdésként megválaszolva vagy pedig a hatáskörének hiányára hivatkozással visszautasítva az egyes kérdéseket). DEZSÓ Márta és VINCZE Attila megítélése szerint a termékkészletezési ügy [17/2004. (V. 25.) AB határozat], a lőfegyverügy (744/B/2004. AB határozat), az első szerencsejáték-ügy (1053/E/2005. AB határozat), az orvosi ügyeleti díj-ügy [72/2006. (XII. 15.) AB határozat], és az európai elfogatóparancs-ügy [32/2008. (III. 12.) AB határozat] egyaránt alkalmasak lehetnek volna arra,

„[a] bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló indítvány elutasításáról végzéssel határoz.”

¹⁹⁹ Lásd például: 3082/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [35].

²⁰⁰ C-54/96. számú ügy, Dorsch Consult ügy, 1997. szeptember 17-i ítélet, 23. pont [ECLI:EU:C:1997:413].

hogy az Alkotmánybíróság az Európai Bírósághoz forduljon.²⁰¹ Megítélésünk szerint tartalmi vizsgálat lefolytatása esetén a felsőoktatási hallgatói szerződésekkel kapcsolatok 32/2012. (VII. 4.) AB határozat uniós jogi vetületei is indokolhatták volna az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését. Más kérdés, hogy miként azt jelen tanulmányban is bemutattuk, az Alkotmánybíróság minden esetben oly módon fogalmazta át a vizsgálandó kérdést, hogy az vagy teljesen kizárja az uniós jog értelmezését, vagy pedig azt olyan technikai kérdéssé egyszerűsítse le, amely tekintetben az uniós jog értelmezése szükségtelennek bizonyult. Előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén pedig az Alkotmánybíróságnak szükségképpen szakítania kell ezzel a biztosnak hitt 'járt úttal' az uniós joggal kikövezt 'járatlan út' érdekében.

7. Következtetések

Az Alkotmánybíróság, különösen az Európai Unióhoz történő csatlakozás időszakában, láthatóan idegenkedett attól, hogy az uniós jogi kérdésekkel bármilyen formában is foglalkozzon, ezért a 2000-es években kidolgozott, és számos elemében ma is tovább élő doktrínát eredendően az uniós jogi kérdésekkel való foglalkozás elhárításának szándéka vezette. Miközben kétségtelenül igaz az, hogy sem a régi, sem pedig a jelenleg hatályos Alkotmánybíróságról szóló törvény nem nevesít kifejezetten az uniós joggal kapcsolatos hatásköröket az Alkotmánybíróság számára, ettől függetlenül az Alkotmánybíróságnak megítélésünk szerint a jelenlegi jogszabályi keretek között is lett volna lehetősége arra, hogy a meglévő hatásköreit akként értelmezze, hogy az kiterjed egyes uniós jogi kérdések vizsgálatára.

Az elsődleges (nemzetközi szerződési formában megjelenő) uniós joggal kapcsolatos alkotmánybíróság megközelítést hosszú időn keresztül az 1053/E/2005. AB határozatban lefektetésre került doktrína uralta (és uralja időnként még ma is), miszerint „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.”²⁰² Ennek közvetlen következményeként az Alkotmánybíróság ezeket a nemzetközi szerződéseket nem az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi jogként, hanem a 2/A. § (1) bekezdése szerinti uniós jogként tételezte. A doktrína feladása lényegében a 143/2010. (VII. 14.) AB határozattal történt meg, ahol is a Lisszaboni Szerződést kihirdető jogszabályon keresztül az Alkotmánybíróság elvégezte a kihirdető jogszabály részét képező Lisszaboni Szerződés mint nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatát is. Figyelemmel a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban rögzített, az uniós jog egészével szemben érvényesülő szuverenitáskontrollra, identitáskontrollra és alapjogi fenntartásra, ez a megközelítés kétséget kizáróan helyesnek tekinthető. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat pedig az E) cikk (2) bekezdése szerinti közösen gyakorolt hatáskörök terjedelmével kapcsolatosan is fontos elvi állásfoglalást tett, ami az Alkotmánybíróság esetleges későbbi fellépési lehetőségeinek is alapját képezheti. Az pedig külön is üdvözlendő, hogy az Alkotmánybíróság által kidolgozott doktrínát az alkotmányozó az Alaptörvény hetedik módosításával

²⁰¹ DEZSŐ-VINCZE i. m. 214–216.

²⁰² 1053/E/2005. AB határozat, III.2. pont, ABH 2006, 1824, 1827–1828.

alaptörvényi szintre emelte, egyben az alkotmányos önazonosság védelmét az állam minden szervének kötelezettségévé tette.

Az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló 9/2018. (VII. 9.) AB határozatában az Alkotmánybíróság abban a kérdésben is állást foglalt, hogy a saját hatásköreinek gyakorlása szempontjából hol húzza meg az uniós jog határát, és úgy ítélte meg, hogy a konkrét, megerősített együttműködés keretében megszületett megállapodás elsősorban nemzetközi jogi normának tekinthető. Ennek a megközelítésnek az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából látszólag nincs különös jelentősége akkor, ha elfogadjuk, hogy a nemzetközi szerződéses eredetű uniós jogot egyszerre tekinthetjük az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti uniós jognak és a Q) cikk (3) bekezdése szerinti nemzetközi jognak. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor mind ez ideig ilyen, az 1053/E/2005. AB határozaton alapuló gyakorlatot meghaladó állásfoglalást nem tett. Valójában azonban ez az uniós jog terjedelmét megszorítóan értelmező megközelítés valódi jelentőséggel bír: amennyiben a megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződést nemzetközi jognak (is) tekinti az Alkotmánybíróság, akkor minden olyan hatáskör a rendelkezésére áll, ami a nemzetközi jog és a magyar (belső) jog közötti esetleges normakonfliktusok esetén alkalmazható, míg az uniós joggal szembeni vizsgálati lehetőségek lényegesen szűkebb körűek.

Amíg az elsődleges (nemzetközi szerződési eredetű) uniós joggal szembeni fellépés lehetőségeit az Alkotmánybíróság, illetőleg részben az alkotmányozó legalább elvben megteremtette, addig az Alkotmánybíróság másodlagos uniós joghoz való viszonyulása legalábbis ambivalens. Az Alkotmánybíróság jellemzően akkor használja fel érvelésében a másodlagos uniós jogot, illetőleg az Európai Bíróság esetjogát, ha az egybeeseng a saját, a magyar jogon alapuló álláspontjával, azonban az uniós jogi érvelés soha nem előzi meg a belső jogi érvelést. Azokban az esetekben, ahol az Alkotmánybíróság bizonytalan abban a kérdésben, hogy az uniós jog mennyiben támasztja alá a saját érvelését, igyekszik a felmerülő alkotmányossági problémát függetleníteni az uniós jogi kérdéstől (ahol ez lehetséges), illetőleg hatáskörének hiányára hivatkozik (amennyiben az indítványozók kifejezetten az uniós jog valamely normájába ütközést állítanak). Ez a megközelítés különösen akkor lehet problémás, ha valamely uniós jogi norma (tipikusan irányelv) tagállami implementáló szabálya is a vizsgálat tárgyát képezi: abból ugyanis, hogy az implementáló szabály a magyar Alaptörvény rendelkezéseivel nem ellentétes, nem következik semmilyen megállapítás az implementáció helyességére nézvést. Ugyancsak lényeges lehet ilyen esetekben annak vizsgálata, hogy a magyar jogalkotó az implementáció során mekkora 'mérlegelési szabadsággal' rendelkezett a magyar jogi norma szövegezése során.

A másodlagos uniós joghoz való viszonyulás ugyanakkor szükségképpen összefügg az Abtv. 27. § szerinti, a bírói döntések alaptörvény-ellenességét állító alkotmányjogi panaszokkal (tehát a jogalkalmazással) szemben is. Legalábbis felmerülhet annak lehetősége, hogy amennyiben az alapügyben eljáró magyar bíróság nem alkalmazta vagy tévesen alkalmazta az egyébként nyilvánvalóan alkalmazandó, és egyértelmű tartalommal bíró uniós jogi normát, akkor az minősülhet-e az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési kötelezettség megsértésének, és végső soron elvezethet-e akár az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való

jog, illetőleg XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelméhez.

Mint azt jelen tanulmányban bemutattuk, annak ellenére, hogy Magyarország immáron másfél évtizede csatlakozott az Európai Unióhoz, számos részterületen az Alkotmánybíróság még nem foglalt állást az uniós joghoz való viszonyulása tekintetében. Az elsődleges uniós joghoz való egyre bátrabb viszonyulás (ha tetszik, az Alkotmánybíróság öntudatra ébredése) remélhetőleg elvezet majd az Alkotmánybíróság a másodlagos uniós joggal kapcsolatos álláspontjának átgondolásáig is. Csak egy ilyen, a saját hatásköreivel tisztában levő és azzal minden szükséges esetben élő Alkotmánybíróság tudja ugyanis ellátni azt a jogvédelmi funkciót, amelyet az Alaptörvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságra telepített.