

VÁRNAY ERNŐ*

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG. EGYÜTTMŰKÖDŐ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS? **

Az Alkotmánybíróság a közelmúltban több, az Európai Unió Bíróságával fennálló viszonyát is érintő határozatot hozott. Az Alkotmánybíróságnak az uniós jog iránt mutatott alapvetően tartózkodó álláspontjában a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (ún. kvótahatározat) áttörést jelent. A testület kinyilvánította hatáskörét az uniós joggal szembeni alkotmányvédelem terén (ultra vires kontroll, alapjogi kontroll, alkotmányos identitás kontroll), és rögzítette, hogy ezt a hatáskörét az Európai Unióban megvalósuló alkotmányos együttműködés keretében kívánja gyakorolni, ideértve az Európai Unió Bíróságával folytatott párbeszédet.

Az eljárások felfüggesztéséről szóló friss végzések indokát az adta, hogy az Alkotmánybíróság be kívánja várni az Európai Unió Bíróságának döntését, mivel az előtte támadott jogszabályhelyek egyúttal az uniós bíróság előtt folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárás, illetve előzetes döntéshozatali eljárás tárgyai is, az indítványok és a keresetek jogalapjai (alkotmányellenesség, uniós jogba ütközés) részben átfedést mutatnak. Amennyiben az Európai Unió Bírósága előtti eljárásnak csak a lehetősége adott, de az eljárás nincs folyamatban, az Alkotmánybíróság nem érzi kötelességének eljárása felfüggesztését. A kvótahatározatban jelzett elvi lehetőség konkrét formát kapott.

Amennyiben az Alkotmánybíróság komolyan gondolja az együttműködést az Európai Unió Bíróságával, csak a szó szoros értelmében is erősen indokoltan térhet el annak álláspontjától.

A két testület közötti intenzívebb párbeszédre kínál lehetőséget az előzetes döntéshozatali eljárás. Ennek sem a magyar jogban, sem az uniós jogban nem látjuk akadályát. Több alkotmánybíróság az uniós aktusok ultra vires kontrollja kapcsán ezt kötelezőnek tartja, az előzetes döntést pedig messzemenően irányadónak tekinti. Az együttműködő alkotmánybíráskodás friss példái azt mutatják, hogy a bíróságok érvelései nem szükségképpen fedik egymást. Előfordulhat, hogy bár az Európai Unió Bírósága érzékeli a tagállami alkotmányos kérdést, érvelése az uniós jogon alapszik. Ez nem zárja ki, hogy az alkotmányos probléma is megoldódjon. Úgy ítéljük meg, hogy a kvótahatározatban és a friss végzésekben foglalt drámaian új megközelítések az első lépései lehetnek az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága közötti érdemi együttműködésnek.

* Tudományos tanácsadó, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: varnay.erno@tk.mta.hu.

** A vizsgálódáshoz az Igazságügyi Minisztérium égíszze alatt létrehozott, többek között az uniós jog és az Alaptörvény közötti kapcsolatok áttekintésére felkért munkacsoport kérdésfelvetései adták az indítást. A kézirat elkészítéséhez nyújtott segítségükért köszönettel tartozom Somsich Rékának (ELTE ÁJK), Varju Mártonnak (TK JTI), Balogh Évának (DE ÁJK) és Fazekas Flóranak (DE ÁJK), Papp Mónikának (TK JTI, ELTE ÁJK), továbbá a kéziratnak az TK JTI-ben 2019. március 7-én lezajlott műhelyvitája résztvevőinek, így különösen Chronowski Nórának (NKE) és Gárdos-Orosz Fruzsínának (TK JTI, ELTE ÁJK).

1. BEVEZETÉS

Jelen írás apropóját a magyar Alkotmánybíróság (AB) közelmúltban hozott határozatai adják. Ezek a határozatok a magyar alkotmány (Alaptörvény) és az uniós jog közötti viszony neuralgikus pontjai tekintetében tartalmaznak jelentős új kitételeket, amelyek az AB és az Európai Unió Bírósága (EUB) közötti viszonyt is érintik.

Az alábbiakban vázoljuk az AB-nak az uniós joghoz való viszonya alapvető jellemzőit, mivel így tűnik ki az újabb határozatok újdonsága. A friss döntések kinyilvánítják az uniós bírósággal folytatott – egyelőre közvetett – együttműködésre való készséget, sőt annak kezdetét jelenthetik, hiszen a felfüggesztő végzések az EUB előtt folyó eljárások eredményének bevárása céljából születtek. Érdekes lehet bepillantanunk az EUB lehetséges döntéseibe, majd megkísérelni előrevetíteni az AB lehetséges reakciót.

Az AB által megkezdett úton egyelőre csak elvi lehetőségként tűnik fel az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése. Megvizsgáljuk ennek jogi lehetőségét, valamint azt, hogy az EUB határozatát követően az AB milyen helyzetben találja magát az alkotmányértelmezés és az alkotmányvédelem terén. Végül néhány újabb eset alapján rámutatunk a tagállami alkotmánybíróságok és az EUB közötti közvetlen, érdemi, konstruktív párbeszéd jellegzetességeire.

A vizsgálódások messzemenően jogközpontúak, ami egyrészt a jogi szövegeknek juttatott szinte kizárólagos szerepben, másrészt a jogon kívüli (különösen politikai) világ tényeinek figyelmen kívül hagyásában nyilvánul meg.

2. ELŐTÖRTÉNET

A magyar Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága mint a közösség „alkotmánybírósága” közötti viszony magától értetődően az AB uniós jogról vallott felfogásához illeszkedik, ezért felelevenítjük ennek a viszonyt néhány alapvető jellegzetességét.¹

Az AB nagyon korán arra az álláspontra helyezkedett, hogy a közösségi (uniós) jogot nem tekinti nemzetközi jognak, ennek megfelelően a hazai jogalkotó által létrehozott jogi aktusok közösségi (uniós) jogba ütközését nem vizsgálja. Ilyen ütközések esetére a rendes bíróságok hatáskörére utal, amelyeknek ütközés felmerülésekor az uniós jognak a tagállami joggal szembeni elsőbbsége alapján lehetőségük van az alkalmazandó hazai jogszabály fétretételére.² A hazai jognak (az alkotmány-

¹ Az AB-nak az uniós joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlata kritikus áttekintéséhez lásd Fruzsina GÁRDOS-OROSZ: „Preliminary Reference and the Hungarian Constitutional Court: A Context of Non-Reference” *German Law Journal* 2015/6, 1569–1589; VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-ORAC 2018) 255–322.

² A 61/B/2005. AB határozattal (ABH 2201, 2207.) induló ítélkezési gyakorlat. Blutman László megfogalmazásában: „az Alkotmánybíróság igyekszik leszorítani az uniós jogi problémákat alkotmány alatti szintre, és maga is tartózkodik uniós jogi normák értelmezésétől.” Blutman László: „Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás” *Közjogi Szemle* 2015/4, 7. Chronowski Nóra és Vincze Attila már-már túlzóan fogalmaznak: „Magyarország szinte fóbíásan reszket az uniós jog

nak) az uniós jog fényében történő értelmezésére (az uniós jog ún. közvetett hatálya) egy kifejezett példát ismerünk (a hallgatói szerződések ügye).³

Az AB határozataiból nem olvashattuk ki egyértelműen az uniós jog helyét a Magyarországon érvényesülő jogrendben, nem tudhattuk, mi az álláspontja az esetlegesen az alkotmányba ütköző uniós jogi aktusokkal kapcsolatban. Mindenesetre az uniós joggal szembeni alkotmányvédelmi hatáskört kifejezetten nem állapított meg magának.

Az uniós jogi aktusokat végrehajtó hazai jogi aktusok alkotmányos kontrollja (az uniós jogi aktusok közvetett alkotmányossági vizsgálata) során a hazai jog és az uniós jog elszigetelésére törekedett. Ez az uniós jogi háttér, környezet ignorálásában és az esetleges előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmaradásában nyilvánult meg.⁴

Az AB több határozatában elismerte az EUB kvázi kizárólagos hatáskörét az uniós jogi aktusok értelmezésére és érvényességének megállapítására.⁵

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÚJ HATÁROZATAI

3.1. AZ ÁTTÖRÉS: A „KVÓTAHATÁROZAT”

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (az ún. kvótahatározat) áttörést hozott. Az alapvető jogok biztosa egy uniós jogi aktusnak⁶ az alkotmánnyal való összeegyeztethetősége vizsgálatát indítványozta. Az Alkotmánybíróság – miközben magát a vizsgálatot nem végezte el – az uniós jog és az alkotmány közötti viszonyt illetően nagy horderejű megállapításokat tett:⁷ megállapította hatáskörét a magyar alkotmány által védelemben részesített alapjogokat sértő uniós jogi aktusokkal szemben, továbbá a

hatásaitól...” CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról – zavar az erőben” *Jogtudományi Közlöny* 2018/11, 485.

³ „[A] munka és a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog értelmezése során az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a vonatkozó uniós szabályokat és az Európai Bíróság releváns joggyakorlatát.” 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41].

⁴ Ennek talán legegységesebb példája a korai „többletkészletezési ügy”, 17/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 291. A határozat kommentárjához lásd SAJÓ András: „Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége” *Fundamentum* 2004/3, 89–96, *bit.ly/2Kp5vqu*; VÁRNAY Ernő: „Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga” *Jogtudományi Közlöny* 2007/10, 430–431.

⁵ Lásd Kovács Péter és Bagi István párhuzamos indokolását: „Mivel az európai jog (közösségi jog) hiteles értelmezése és alkalmazása az Európai Közösségek Bíróságának hatáskörébe tartozik...” (1053/E/2005. AB határozat, ABH, 2006, 1824.), továbbá „Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. A hivatkozott rendelkezés nem tartalmaz olyan hatáskört, amely a közösségi jogba ütközés vizsgálatára hatalmazná fel az Alkotmánybíróságot. E kérdés eldöntése a közösségi jog szabályai alapján az Európai Közösség szervei, végső soron az Európai Bíróság hatásköre” (61/B/2005. AB határozat).

⁶ A Tanács (EU) 2015/1601. határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

⁷ A határozat elemzéséhez lásd BLUTMAN László: „Szürkületi zóna: az alaptörvény és az uniós jog viszonya” *Közjogi Szemle* 2017/1, 1–14.

Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos identitását sértő uniós jogi aktusokkal szemben (Indokolás [46]).

Az AB e hatáskörök gyakorlásával kapcsolatban számos – ha úgy tetszik, önkorlátozó – további kijelentéseket is tett: 1. Az alapjogvédelem terén, elismerve, hogy az Európai Unió

az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmet képes biztosítani [...] az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálati lehetőséget az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni.

A felülvizsgálat mélységét illetően rögzíti, hogy az alapvető jogok lényeges tartalmának védelmét kívánja biztosítani (Indokolás [49]–[50]). 2. Az *ultra vires* kontrollt (a határozat a szuverenitás védelméből vezeti le az uniós hatáskörgyakorlással összefüggő alkotmányvédelemre vonatkozó hatáskörét) és az alkotmányos identitás-kontrollt illetően két fontos megszorítást tesz: a) Az AB nem kíván közvetlen kontrollt gyakorolni az uniós aktusok felett: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik” (Indokolás [56]). Ebből következően az alkotmányos kontroll a közvetett kontrollra, az uniós aktusok széles értelemben vett végrehajtása érdekében született hazai jogi aktusok alkotmányosságai vizsgálatára korlátozódik. b) Az identitáskontrollt az egyenjogúság és a kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében indokolt biztosítani az EUB-val (Indokolás [63]).⁸

Mind az alkotmányvédelem irányai – alapjogvédelem, *ultra vires* kontroll, alkotmányos identitáskontroll –, mind a kontroll gyakorlásának önkorlátozásai kifejezetten a német szövetségi alkotmánybíróság által kinyilvánítottakat követik, azok részletező érvelése, az esetleges alkalmazás „finomhangolása” nélkül.⁹

3.2. ÚJABB JELENTŐS FEJLEMÉNYEK A FRISS FELFÜGGESZTŐ VÉGZÉSEKBEN

A közelmúltban az AB több olyan felfüggesztő végzést hozott, amelyben a kvótahatározatra hivatkozva utal az EUB-val való együttműködésre. A felfüggesztések indokaként a végzések azt hozzák fel, hogy az indítványokban támadott törvények (törvényhelyek) és joggyakorlat egyúttal az EUB előtt folyamatban lévő eljárások

⁸ Az AB és az EUB viszonyának elemzéséhez lásd még CHRONOWSKI Nóra – NEMESSÁNYI Zoltán: „Európai Bíróság – Alkotmánybíróság: felületi feszültség” *Európai Jog* 2004/3, 19–29.

⁹ A kvótahatározat részletes kritikai elemzéséhez lásd DRINÓCZI Tímea: „A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. Mit (nem) tartalmaz, és ami következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben” *MTA Law Working Papers* 2017/1, bit.ly/33mLZ5z.

tárgyai is. Az AB végső határozatát az EUB előtt folyamatban lévő eljárásokban születő döntések figyelembevételével kívánja meghozni.¹⁰

Megjegyezzük, ilyen helyzet már adódott, hogy ugyanazon törvényhely kapcsán egyidejűleg volt folyamatban eljárás az AB-n és Magyarországgal szembeni kötelezettségszegési eljárás az EUB előtt. *A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény* 90. § *ha*) pontjával kapcsolatos alkotmányjogi panaszt az AB 2012. február 28-án fogadta be. Az Európai Bizottság ugyanezen törvényhely uniós jogba ütközése miatt 2012. július 7-én nyújtott be keresetet az EUB-n. A Bizottság kérelmezte, hogy az ügyet gyorsított eljárásban bírálja el a testület. Kérélmé alátámasztására a Bizottság így érvelt:

a Magyarország által bevezetett új nyugdíjrendszernek a 2000/78 irányelvvel való összeegyeztethetőségére vonatkozó vizsgálat rendkívül sürgős azért, mert egyrészt a szóban forgó szabályozás súlyos következményekkel jár az érintett bírák, ügyészek és közjegyzők pályafutására, illetve az általuk ellátott feladatokra, másrészt e szabályozás egyidejűleg a magyar alkotmánybíróság előtti eljárás tárgyát képezi a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével való állítólagos ellentétessége miatt.¹¹

Az EUB elnöke 2012. július 13-án helyt adott a Bizottság kérelmének. Az AB nem várta be a bíróság ítéletét, hanem 2012. július 16-án meghozta határozatát [33/2012. (VII. 17.) AB határozat]. (Az EUB ítélete 2012. november 6-án született meg.¹²)

A kvótahatározattal összefüggésben szintén az a helyzet állt elő, hogy azonos napon (!), 2015. december 6-án érkezett az AB-hoz az alapvető jogok biztosának indítványa és nyújtotta be a magyar kormány a határozattal szembeni keresetét az EUB-n. Az AB – nem várva be az EUB 2017. szeptember 6-i ítéletét¹³ – 2016. december 5-én meghozta „kvótahatározatát”. Ebben a döntésben – miközben az AB kifejezetten elkötelezi magát az EUB-val való együttműködés mellett – nincs utalás a bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokra.

A friss végzésekkel tehát, ítélkezési gyakorlatában először, az AB immár tényleges, érdemi kapcsolatot teremtett az előtte és az EUB előtt folyó eljárások között.

Míg a kvótahatározatban az AB magára nézve csak elvontan utalt az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédre, az EUB-val folytatandó együttműködésre, addig a felfüggesztő végzések ennek az együttműködésnek a konkrét megvalósulásaként is vehetők. Az addig példa nélkül álló eljárás – melynek kimenetele jelenleg bizonytalan – több figyelemre méltó mozzanatot tartalmaz, amelyek az AB és az EUB viszonyának szélesebb összefüggésében is vizsgálhatók.

A 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés (civil szervezetek végzés) utal arra, hogy a támadott törvényben¹⁴ előírt, az ügy indítványozói által sérelmezett nyilvántartási és

¹⁰ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

¹¹ C-286/1, C:2012:469, a Bíróság elnökének végzése, 3. pont, *bit.ly/2ZZ0IHf*.

¹² C-286/12, Bizottság kontra Magyarország, C:2012:687.

¹³ C-643/15. és C-647, Szlovák Köztársaság és Magyarország egyesített ügyek, C:2017:631.

¹⁴ 2017. évi LXXVI. törvény a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról (civil szervezetek törvény).

feltüntetési kötelezettség képezi majd a tárgyat az EUB által lefolytatott eljárásnak is (Indokolás [5]), továbbá hogy „az ügy által konkrétan felvetett alapjogi összefüggésekre és az Európai Unió belüli együttműködési kötelezettségre tekintettel szükséges bevárnia az EUB előtt folyamatban lévő eljárás befejezését” (Indokolás [7]).

Az együttműködési kötelezettség tartalmát illetően a végzés visszautal a kvóta-határozat már idézett kitételére, mely szerint az AB részére fenntartott (alapjogvédelemre vonatkozó) felülvizsgálati lehetőséget „az együttműködési kötelezettségre tekintettel, az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell alkalmazni”. [A 2/2019. (III. 5.) AB határozatban egyrészt határozottabban fogalmaz a testület, másrészt az Európa-barát értelmezési kötelezettséget magára nézve az Alaptörvény egészére kiterjeszti.^{15]}

Az AB az EUB-val kapcsolatban igen erős megfogalmazásokkal élt: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során figyelemmel van az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára is [...] kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unió belüli alkotmányos párbeszédet” (Indokolás [3]–[4]).

Két további végzésben¹⁶ – amelyek egyaránt a közbeszédben „CEU-törvénynek” nevezett törvénymódosítással¹⁷ kapcsolatos indítványokra indult eljárásokban születtek – az AB hasonlóképpen eljárása felfüggesztése mellett döntött, voltaképpen ugyanarra az okra hivatkozva: az eldöntendő kérdések az EUB előtt folyó kötelezettségszegési eljárás tárgyát is képezik.¹⁸

A Sole-Mizo-ügyben hozott negyedik végzés – 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés – jelentősen eltérő körülmények mentén született. Az EUB előtt nem Magyarországgal szembeni kötelezettségszegési eljárás volt (van) folyamatban, hanem a Szegedi Munkaügyi és Közigazgatási Bíróság előterjesztésére indult előzetes döntéshozatali eljárás.¹⁹ A másik eltérés, hogy az előterjesztésben szereplő kérdések és az AB-hoz benyújtott indítvány nem a hazai jogalkotó által elfogadott törvényhelyekre, hanem a Kúria ítélezési gyakorlatára vonatkoznak. Egy további különbség, hogy míg a

¹⁵ „[A]z »európai egység megteremtése«, az integráció nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára is, amelynek az »európai egységből« a jogrendszerek harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként. Ezek elérése érdekében a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon.” 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [37].

¹⁶ 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.

¹⁷ *A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény*, amelynek 76. § (1) bekezdés a) pontja elrendeli, hogy Magyarország területén külföldi felsőoktatási intézmény csak akkor folytathat oklevelet adó képzési tevékenységet, ha magyarországi működésének elvi támogatásáról szóló, Magyarország kormánya és a külföldi felsőoktatási intézmény székhelye szerinti állam kormánya által kötött – föderatív állam esetében, amennyiben a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére nem a központi kormányzat jogosult, annak központi kormányzatával létrejött előzetes megállapodáson alapuló – nemzetközi szerződés kötelező hatályát a szerződő felek elismerték. A 76. § (1) bekezdés b) pontja előírja, hogy Magyarországon működő külföldi felsőoktatási intézményeknek nem csupán államilag elismert felsőoktatási intézménynek kell minősülniük a székhelyük szerinti országban, hanem az adott országban ténylegesen felsőoktatási képzést is kell folytatniuk.

¹⁸ C-66/18, Bizottság kontra Magyarország (folyamatban lévő ügy).

¹⁹ C-13/18, Sole-Mizo (folyamatban lévő ügy).

civil törvénnyel és a CEU-törvénnyel kapcsolatban intenzív politikai feszültségek támadtak, amelyek miatt a felfüggesztések politikai indíttatása sem zárható ki,²⁰ addig ehhez az ügyhöz ilyen kontextus nem járult, hiszen a vita tárgya késedelmen visszautalt áfa kamatának számítási módja.

3.3. ÚJABB ADALÉK A FELFÜGGESZTŐ VÉGZÉSEK TERMÉSZETÉHEZ: A „STOP SOROS” HATÁROZAT²¹

Az AB-hoz érkezett alkotmányjogi panasz a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (Btk.) új, a nem megengedett bevándorláshoz kapcsolódó szervező tevékenységet büntetendővé nyilvánító 353/A. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Az indítvány az Alaptörvényben foglalt számos alapjog megsértésére hivatkozott.

Az AB határozatában rögzíti:

[49] Az Alkotmánybíróság európai uniós eljárásokkal összefüggésben saját eljárását több esetben is felfüggesztette, ha ugyanazon tárgyban az Európai Unió Bírósága előtt eljárás volt folyamatban [...] A jelen alkotmányjogi panasszal érintett tárgykörben Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás van ugyan folyamatban [...], de ez még nem került bírósági szakaszba, az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján indokolással ellátott véleményt küldött Magyarország Kormányának. Az Alkotmánybíróság ezért nem látta akadályát ebből az okból sem az alkotmányjogi panasz elbírálásának (Indokolás [46]).²²

A határozat indokolásának ezt a mozzanatát tekinthetjük a felfüggesztő végzések indokolása pontosításaként: amíg a kötelezettségszegési eljárás nincs bírósági szakaszban, az AB nem érzi szükségét eljárása felfüggesztésének; az EUB esetleges állásfoglalása ismeretének hiányában is dönthet.

Tekintve, hogy a kötelezettségszegési eljárásoknak csak elenyésző hányada jut el a bírósági szakaszba (a Bizottság kereset benyújtása nélkül zárja le az ügyet), ennek az érvelésnek van racionális alapja. Sajnos a konkrét esetben egy másik olvasat is adódik. Az Európai Bizottság 2019. január 24-én, az indokolással ellátott vélemény kibocsátásáról szóló döntésében két hónapos határidőt tűzött ki Magyarország számára a jogsértés megszüntetésére. Az AB határozata 2019. február 25-én született. Ez azt jelenti, hogy az AB nem várta be a két hónapot sem. A határidőnek a Bizottság szempontjából eredményes letelte – az állított jogsértés megszűnte –

²⁰ Lásd ehhez KAZAI Viktor Zoltán: „A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején. Érvek a narratív módszer mellett” *Fundamentum* 2018/2–3, 51, bit.ly/2YSTGRj; JAKAB András: „Miért nem működik jól a magyar jogrend és hogyan javíthatjuk meg?” *MTA Law Working Papers* 2018/1, 13, bit.ly/2YVXMYR.

²¹ 3/2019. (III. 7.) AB határozat („Stop Soros” határozat).

²² Megjegyezzük, hogy a Bizottság az indokolással ellátott véleményébe az EUMSZ, valamint egyes uniós irányelvi rendelkezések mellett az Alapjogi Charta megsértését is belefoglalta.

együttal az AB eljárását is okafogyottá teheti. A határidő eredménytelen eltelte az EUB-hoz történő kereset benyújtására ad jogot (de kötelezettséget nem teremt) a Bizottság számára.

3.4. A FELFÜGGESZTŐ VÉGGÉSEK ELŐKÉPEI

A magyar AB eljárása nem példa nélküli. Az olasz alkotmánybíróság (*Corte Costituzionale*) – amely évtizedekig elutasította az EUB-hoz való fordulást – két technikát alkalmazott arra az esetre, ha egy adott ügyben a rendes bíróság számára az olasz jogi aktus egyszerre vetette fel az alkotmánnyal és az uniós joggal való összeegyeztethetőség kérdését. Az egyik keretében elutasította az alkotmányjogi panasz megvizsgálását, és a rendes bíróságot hívta fel az EUB-hoz fordulásra. Saját eljárásában a tanácskozást elhalasztotta a bírósági döntés meghozataláig.²³ A másik megoldás az lett, hogy az alkotmánybíróság felfüggesztette saját eljárását, hogy bevárja az EUB ítéletét, hogy annak ismeretében hozhassa meg a saját határozatát. Az utóbbi, a magyar AB által a jelen ügyekben alkalmazott eljárás nevezetes példája a Berlusconi-ügy.²⁴ Marta Cartabia szerint erre a lépésre azért került sor, mert az olasz alkotmánybíróság nem akart ellentétbe kerülni az unió elveivel. Ez a megoldás a két bíróság közötti indirekt párbeszédre ad lehetőséget, közvetítőként a rendes bíróságot véve igénybe.²⁵ Ehhez hasonlóan a szlovén alkotmánybíróság 2013 szeptemberében az EUB ítéletének meghozataláig felfüggesztette eljárását, mivel az előtte fekvő ügygel összefüggően már folytak az ir *High Court* és az osztrák alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*) által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások az EUB előtt.²⁶

3.5. „ÁTFEDÉSEK” AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA ELŐTT FOLYÓ ELJÁRÁSOKBAN

A civil törvényt támadó indítványban és a Magyarországgal szemben indított kötelezettségzegési eljárás²⁷ keretében benyújtott keresetben egyaránt szereplő alapjog a magánélet tiszteletben tartásához való jog [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés, Alapjogi Charta 7. cikk]. A CEU-törvénnyel szemben az indítványban és a keresetben is hivatkozott alapjog a tudományos kutatás és a művészeti alkotás, a tanulás

²³ *Corte Costituzionale*, ordinanza No. 536/1995, bit.ly/2OP0yLI.

²⁴ Az olasz alkotmánybíróság felfüggesztő végzése, *Corte Costituzionale*, ordinanza No. 165/2004, bit.ly/2OP0yLI; C-387/02, C-391/02, C-403/02, Berlusconi és társai C:2005:270.

²⁵ Marta CARTABIA: „»Taking Dialogue Seriously.« The Renewed Need for a Judicial Dialogue at the Time of Constitutional Activism in the European Union” *Jean Monnet Working Papers* 2007/12, 29–30, bit.ly/2YStCWb.

²⁶ Ludovica BENEDEZIONE – Eleonora PARIS: „Preliminary Reference and Dialogue Between Court as Tools for Reflection on the EU System of Multilevel Protection of Rights: The Case of the Data Retention Directive” *German Law Journal* 2015/6, 1728.

²⁷ C-78/18, Bizottság kontra Magyarország (folyamatban lévő ügy).

és a tanítás szabadsága [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés], valamint a művészet és a tudomány szabadsága és az oktatáshoz való jog [Alapjogi Charta 13. cikk és 14. cikk (3) bekezdés].

Azt is látni kell, hogy az indítványokban és a keresetben szereplő alkotmány- és uniós jogsértések között számottevő eltérés van. Míg az indítványok kifejezetten „közjogi” kérdésként kezelik a támadott rendelkezésekben megjelenő alapjogkorlátozásokat, addig a kereset egyúttal „magánjogias” szemléletet is érvényesít, amennyiben az oktatást szolgáltatásként, illetve vállalkozásként is kezeli. Ez – az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján – az indítványozók számára is nyitva állt, de ezzel nem éltek.

Ugyancsak figyelemre érdemes, hogy az indítványok nem utalnak uniós jogi összefüggésekre (az uniós jog megsértésére). Ebből viszont egyértelmű, hogy az AB *ex officio* vonta vizsgálódási körébe az Alapjogi Chartának való megfelelés kérdését. Ez implicite azt is jelenti, hogy az AB elismeri a támadott törvényeknek az uniós jog hatálya alá tartozását, hiszen csak ezekre vonatkozik a Charta. (A Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárásokból ez egyértelműen kitűnik, hiszen azok jogalapjai között ott találjuk az EUMSZ konkrét rendelkezéseinek megsértését is.)

A Sole-Mizo-ügyben az előzetes döntés iránti előterjesztésében a magyar bíróság három kérdést intézett az EUB-hoz: Az első kérdés voltaképpen arra irányul, hogy az a bíróságok által is jóváhagyott magyar adóhatósági gyakorlat, amely az áfa-visszatérítési igényt azon az alapon utasítja el, hogy a határozat a meghozatalakor hatályban lévő, de utólag az EUB által az uniós joggal ellentétesnek nyilvánított törvény alapján született, az jogszerűnek tekinthető-e, összeegyeztethető-e az uniós jog tényleges érvényesülése, a közvetlen hatály és az egyenértékűség uniós elveivel, valamint a vonatkozó uniós irányelv rendelkezésével. A második kérdés a fenti helyzetből adódó kamatszámítási módszernek az egyenértékűség, a tényleges érvényesülés és az arányosság jogi alapelveivel és ugyanazon uniós irányelvi rendelkezéssel való összeegyeztethetőségére vonatkozik. A harmadik kérdés így szól: „Úgy kell-e értelmezni a héa-irányelv 183. cikkét, hogy az egyenértékűség elvével ellentétes az a nemzeti gyakorlat, mely szerint az uniós szabály megsértése miatt csak egyszeres, míg a nemzeti szabály megsértése miatt kétszeres jegybanki alapkamatot fizet az adóhatóság a visszafizetni elmulasztott héa után?”

Látható, hogy az előterjesztő bíróság nem alapjogi nyelven fogalmazott, az adóhatósági és a bírósági gyakorlatot pusztán az uniós (adó)jog érvényesülése fényében vizsgálta. Bár az előterjesztő bíróság számára nyitva állt a lehetőség, hogy az Alapjogi Charta 20. cikkében foglalt törvény előtti egyenlőségre vonatkozó alapjog megsértésére is rákérdezzen, a rendelkezésre álló dokumentum (a kérdések) alapján azt mondhatjuk, hogy ez nem történt meg.

Az előterjesztés és az indítvány jogalapjai között átfedés az egyenértékűség uniós jogi alapelve és a törvény előtti egyenlőség, valamint a diszkriminációmentes elbánáshoz való jog [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés] között adódhat.²⁸ Ez

²⁸ A tisztességes eljáráshoz való jog megsértését az indítványozó azon az alapon állítja, hogy a Kúria az ügyében hozott határozatában az előzetes döntés előterjesztésére vonatkozó indítványának indokolás nélkül nem tett eleget.

az átfedés az AB számára egyértelműnek tűnt, hiszen a felfüggesztő végzés indokaként az „alapjogi összefüggésekre” utal. Az átfedést, illetve az Alapjogi Charta hatálya alá tartozást az AB ismét *ex officio* állapította meg.

Bár az egyenértékűség elve és a törvény előtti egyenlőség közötti szoros összefüggés könnyen belátható, az uniós alapelv és az alkotmányos alapjog megfelelése nem magától értetődő. Az egyenértékűség uniós jogi alapelve a tagállami eljárásjogokkal szemben rögzít követelményeket az uniós jog hatékony érvényesülése érdekében.²⁹ Az egyenértékűség elvének megsértése a konkrét uniós jog – esetünkben a hea irányelv adott 183. cikke – megsértése kapcsán fog megjelenni az EUB határozatában, ami nem feltétlenül fog kifejezetten utalni az Alapjogi Charta 20. és 21. cikkében foglalt alapjogok (törvény előtti egyenlőség, a megkülönböztetés tilalma) megsértésére.

3.6. MILYEN ÍTÉLETEK VÁRHATÓK AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁN?

Az EUB az Alapjogi Charta megsértésére alapozott jogsértések kapcsán a következő válaszokat adhatja: 1. Az alapul fekvő ügy tényállása nem tartozik az Alapjogi Charta hatálya alá.³⁰ 2. A bíróság nem válaszol a Chartára vonatkozó kérdésre.³¹ 3. Az ítélet egyszerre állapítja meg az elsődleges vagy a másodlagos jog és a Chartában foglalt alapjog, illetve alapelv megsértését.³² 4. A bíróság önállóan megállapítja az Alapjogi Chartában foglalt jog (jogelv) megsértését.³³

Az AB friss végzései kapcsán az 1. pont alatti esetet kizárhatjuk, hiszen a Magyarországgal szemben benyújtott keresetek kifejezetten utalnak az Alapjogi Charta megfelelő cikkeire, továbbá maga az AB is az alkotmányban és a Chartában foglalt jogok „átfedése” miatt hozott felfüggesztő végzéseket. A 2. pont alatti eset (az EUB a Charta megsértését nem, csak az EUMSZ megsértését állapítja meg) a Sole-Mizo-ügyben valószínű, hiszen az előterjesztésben nem szerepel utalás az Alapjogi Chartára. A 4. pont alatti lehetőség valószínűségét azért gondoljuk nagyon alacsonynak, mert az EUMSZ konkrét rendelkezéseinek megsértése szerepelt a keresetekben és az előterjesztésben, ezekről (a megsértésükről, illetve értelmezésükről) a bíróságnak döntenie kell.

²⁹ „Először is, ami az egyenértékűség elvét illeti, emlékeztetni kell arra, hogy ebből az következik, hogy az uniós jogrend által biztosított jogokra hivatkozó személyek nem kerülhetnek kedvezőtlenebb helyzetbe, mint a tisztán a belső jogrendből eredő jogokra hivatkozó személyek.” C-494/16, Santoro, C:2018:166, 39. C-562/17, Nestrade, C:2019:115, 37.

³⁰ C-488/12, Nagy és társai, C:2013:703; C-56/13, Érsekcsanádi Mezőgazdasági, C:2014:35, C-508/16, Boudjellal, C:2017:6.

³¹ C-534/16, BB construct, C:2017:820. Ebben az ügyben az előterjesztő bíróság a szlovák jogszabályhelynek a Charta több cikkével [16. cikk 21. (1) bekezdés, 49. cikk (1) és (3) bekezdés] való összeegyeztethetőségére kérdezett rá. Az EUB válaszában a vonatkozó tanácsi irányelvi rendelkezésnek és a Charta 16. cikkének való megfelelést bírálta el. A másik két alapjogról nem nyilatkozott.

³² C-207/16, Ministerio Fiscal, C:2018:788.

³³ C-537/16, Garlsson Real Estate and Others, C:2018:193, rendelkező rész 1. pont: „Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás...”

A legvalószínűbb, hogy a 3. pont szerinti ítélet fog születni. Tekintettel azonban arra, hogy sem az EUMSZ cikkeiben foglalt szabadságok (más oldalról: tagállami kötelezettségek), sem az Alapjogi Charta hivatkozott rendelkezéseiben foglalt jogok nem abszolút jellegűek, sor kerülhet arra, hogy az EUB arányossági tesztnek veti alá a vitatott tagállami rendelkezéseket.

Ennek során a kiindulópont a megsértett uniós jogban foglalt szabadság lesz (és nem a magyar alkotmány által védelemben részesítendő alapjog). Az arányossági teszt első pontja a korlátozó tagállami rendelkezés célja lesz (vajon a korlátozás az uniós jog által respektilandó célra irányult-e). Megkockáztatjuk, hogy a magyar kormány erről meg tudja győzni az EUB-t.

A teszt következő pontján a bíróság arra a kérdésre keres majd választ, hogy az intézkedés vajon alkalmas-e a cél elérésére, illetve a korlátozás nem lép-e túl a feltétlenül szükséges mértéken. Valószínűsítjük, hogy – amennyiben eljut eddig a bíróság – ezen a ponton a „vád” tárgyát képező hazai jogszabályi rendelkezések legalább részben el fognak bukni. Feltevésünk szerint Magyarország kötelezettségszegését az Alapjogi Charta fényében értelmezett, az EUMSZ cikkeiben rögzített alapszabadságok megsértéseként fogja megállapítani.

A Sole-Mizo-ügyben sajnos az előterjesztés teljes szövegét nem, csak a feltett kérdéseket ismerjük. Amennyiben az EUB számára az alapeljárás tényállása és az alkalmazandó jog ismertetése alapján egyértelművé válik, hogy az egyenértékűség elve sérül, ezt meg fogja állapítani.

4. MILYEN HELYZETBEN TALÁLJA MAGÁT AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG?

Amennyiben Magyarország (a magyar Országgyűlés) eleget tesz az EUB kötelezettségszegési eljárásokban hozott ítéleteinek, a vitatott törvényhelyeket hatályon kívül helyezi, úgy az indítványozók által állított alkotmányellenesség is megszűnik, az eljárás okafogyottá válik. (A támadott rendelkezések hatályban létük alatt alkotmányellenes helyzetet teremtettek.)

Ha azt a helyzetet tekintjük, amikor a magyar jogalkotó az uniós jogba ütközőnek bizonyuló rendelkezéseket nem helyezi hatályon kívül, az alábbiakat tartjuk elképzelhetőnek: 1. Az AB – utalva az EUB ítéletére is, lényegileg magáévá téve annak érvelését – megállapítja az alkotmányértést és megsemmisíti a támadott rendelkezéseket. 2. Az AB bár utal az EUB ítéletére, az abban foglalt érvelésre, az alkotmányellenességet más érvelés alapján állapítja meg. [Erre kézenfekvő példa a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, amely a *2011. évi CLXII. törvény* 90. § *ha*) cikkét a bírói függetlenség megsértése miatt, az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésébe ütközés okán semmisítette meg. Az EUB ugyanezt a rendelkezést vizsgálva az életkoron alapuló diszkrimináció tilalmának megsértése miatt állapította meg Magyarország kötelezettségszegését, mivel nem teljesítette a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 2. cikkéből és 6. cikk

(1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.^{34]} 3. Az AB utal az EUB ítéletére, az abban foglalt érvelésre, de nem állapít meg alkotmányba ütközést, elutasítja az indítványt.

Elvileg ez az utóbbi döntés nem zárható ki. Az AB és az EUB mást és adott esetben másképpen mér. Amint Stumpf István alkotmánybíró különvéleményében állítja, az AB általi érdemi elbírálás nem függ az EUB eljárásától.³⁵ Fentebb láttuk, hogy a német és a lengyel alkotmánybíróság is rögzítette, hogy az alkotmánybíróságnak és az EUB-nak eltérők a feladatai és eltérők a hatáskörei. (Az alkotmánybíróság az alkotmányt védelmezi, az EUB az uniós jog egységes érvényesülését szolgálja értelmező és jogalkalmazó tevékenységével.³⁶)

Az előttünk fekvő végzések kapcsán a helyzet konkrétabb megközelítést is kíván. Az indítványokban és a keresetekben közös mozzanatot képeznek olyan alapjogok, amelyek mind a magyar alkotmányban, mind az EU Alapjogi Chartájában megtalálhatók.

A német alkotmánybíróság Solange II. határozata óta elfogadott, és a későbbiekben számos megerősítést nyert, hogy az EU-ban az alapjogok védelmi szintje „kielégítő”.³⁷ Amennyiben az EUB a kérdéses alapjogok sérelmét állapítaná meg, az AB-nak nem volna könnyű ezzel ellentétesen érvelni. A feladatot szinte a lehetetlenségig nehezíti, hogy az AB elkötelezte magát az uniós jog lehetséges érvényesülése, az EUB-val való kollegiális viszony mellett.

A Sole-Mizo-ügy kapcsán amennyiben az EUB megállapítja az egyenértékűség elvének megsértését, az AB ezt egyúttal azonos helyzetben lévő magyarországi jogalanyok eltérő jogi helyzeteként értékeli, és megállapítja az alkotmány XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőséghez való jog megsértését. Ezen az alapon az AB megsemmisítheti a Kúria határozatát. A Kúria újabb határozatának számolnia kell az EUB és az AB határozatában foglaltakkal, aminek nyomán az adóhatósági gyakorlatnak is változnia kell.

³⁴ C-286/12, Bizottság kontra Magyarország, C:2012:687.

³⁵ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [37].

³⁶ Szinte csak érdekességként: a C-301/15, Souiler és Doko ügyben született főtanácsnoki indítványból kiderül, hogy míg a francia jogszabályhelyet a *Conseil constitutionnel* nem találta alkotmányba ütközőnek (C:2016:536, 16), addig az EUB ítéletében uniós jogba ütközést állapított meg (C:2016:878). Míg az olasz alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek az olasz büntetőeljárás törvény vitatott szakaszát, addig az EUB lényegében az uniós joggal ellentétesnek nyilvánította azt (C-105/03, Pupino, C:2005:386.) Az olasz rendes bíróság azt követően fordult az EUB-hoz előzetes döntésért, hogy az olasz alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek az adott törvényhelyet. CARTABIA (25. lj.) 30.

³⁷ A CEU végzésben hivatkozott 22/2016. (XII. 5.) AB határozat szerint a testület azonosul a német alkotmánybíróság álláspontjával, mely szerint „az Európai Unió az intézményi reformok, az Alapjogi Charta és az EUB révén az alapvető jogoknak többnyire a nemzeti alkotmányok által biztosított szintjével azonos, vagy legalább kielégítő mértékű védelmet képes biztosítani”.

5. EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁVAL – AZ ALKOTMÁNYOS PÁRBESZÉD³⁸

Fentebb láttuk, hogy a kvótahatározat kifejezetten utal az EUB-val való együttműködésre. A friss végzések szintén utalnak az uniós bíróság ítélkezési gyakorlatára, és az eljárások felfüggesztésének indoka, hogy az AB be kívánja várni az EUB határozatait az eljárások tárgyainak átfedése miatt. A kvótahatározat tehát elvi élel beszél (először) az uniós bírósággal való együttműködésről, a friss végzések pedig konkrét példáját adják egyfajta kooperációnak. Az ügy eldöntése előtt bevárni az EUB (kötelező határozatba foglalt) állásfoglalását (jogértelmezését) az EUMSZ 267. cikke szerinti eljárást idézi fel.

A tagállami alkotmánybíróságok és az EUB közötti „együttműködésről”, „alkotmányos párbeszédéről” beszélni a jogtudományi irodalomban nem újkeletű jelenség.³⁹ Ennek az „együttműködésnek” a gyakorlatban több válfaja figyelhető meg. Megkíséreljük ezeket intenzitásuk alapján számba venni.

1. Talán a leggyakoribb megnyilvánulás – amelyet párbeszédnek semmiképp nem mondhatunk –, amikor a tagállami alkotmánybíróság határozatában mintegy a saját érvelését erősítendő hivatkozza az EUB esetjogát. [Erre számtalan példa hozható. Az uniós jogtól rendszeresen távolságot tartó magyar AB gyakorlatából: 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, amelynek indokolásában az AB az EUB nem kevesebb mint kilenc ítéletére hivatkozik.]

2. A tagállami alkotmánybíróságok és az EUB egymást illető megállapításokat tesznek. (Gondoljunk mindenekelőtt az alkotmánybíróságok és az EUB közötti hatáskörmegoszlás tárgyában tett megállapításokra.⁴⁰)

3. A tagállami alkotmánybíróságok és az EUB figyelemmel vannak egymás határozataira. (Gondolhatunk a német szövetségi alkotmánybíróság Solange II. határozatára,⁴¹ amely minden bizonnyal az EUB *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben hozott ítéletére is tekintettel született. Ezt ugyanakkor a német alkotmánybíróság Solange I. ügyben⁴² hozott határozatára adott válaszként szokás interpretálni. De gondolhatunk a magyar Alkotmánybíróság friss végzéseire is, hiszen azokban az EUB ítéletei figyelembevételének kifejezett szándéka olvasható.)

³⁸ Ana BOBIĆ: „A Dynamic Analysis of Judicial Behaviour: The Auto-Correct Function of Constitutional Pluralism” in Mattias DERLÉN – Johan LINDHOLM (szerk.): *The Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives* (Oxford–Portland: Hart 2018) 35–52.

³⁹ Lásd Monica CLAES et al. (szerk.): *Constitutional Conversations in Europe. Actors, Topics and Procedures* (Cambridge–Antwerp–Portland: Intersentia 2012) *German Law Journal* 2015/6.

⁴⁰ Kiragadott példák: „Az előttünk fekvő *ultra vires* felülvizsgálat szempontjából ez azt jelenti, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróságnak tiszteletben kell tartania az Európai Bíróság határozatait mint az uniós jog elvileg kötelező értelmezését” (német szövetségi alkotmánybíróság, Honeywell végzés, *Bundesverfassungsgericht*, 2 BvR 2661/06, 60. pont); „2.4. Amint az Alkotmánybíróság [*Constitutional Tribunal*] 2006. december 19-i határozatában leszögezte, az Európai Bíróság az EU jog betartása felett őrködik. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság feladata az Alkotmány védelme” (lengyel alkotmánybíróság, Judgment of 16 Nov. 2011, SK 45/09).

⁴¹ Re Wüschel *Handelsgesellschaft*, Dec. of 22 Oct. 1986, [1987] 3 CMLR 225, 265. Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA: *EU Law. Text, Cases and Materials* (Oxford: Oxford University Press 1998) 271.

⁴² Decision of 29 May 1974, BVerfGE 37, 271 CMLR (1974) 540.

4. Talán a legegységelműbb, közvetlen kapcsolat és adott esetben valószínű párbeszédre is lehetőséget nyújtó forma, amikor a tagállami alkotmánybíróságok előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznek az EUB-hoz intézett kérdéseikkel az uniós jog értelmezése vagy érvényessége tárgyában.⁴³ Itt a tagállami alkotmánybíróság az EUB-hoz mint az uniós jog autentikus értelmezéséről, érvényességéről egyedül dönteni hivatott bírói fórumhoz fordul. Az EUB által adott értelmezést, illetve az érvényesség tárgyában hozott határozatát a tagállami alkotmánybíróságok elfogadják, az előttük folyó eljárásban határozatukat annak megfelelően hozzák meg. (Kivételek: Landtová-ügy,⁴⁴ Ajos-ügy.⁴⁵) A párbeszéd különösen intenzívvé válik, amikor az előterjesztő alkotmánybíróság egyúttal kifejezi a maga álláspontját az eldöntésre váró kérdéseket illetően. Ilyenkor nem egyszerűen kérdésre ad választ az EUB, hanem egyúttal a tagállami alkotmánybíróság érvelésével is számolnia kell. (Német alkotmánybíróság: Gauweiler-ügy, dán legfelső bíróság: Ajos-ügy, *Irish High Court* és osztrák alkotmánybíróság.⁴⁶)

5. A fenti „vertikális” együttműködések mellett említenünk kell a tagállami alkotmánybíróságok uniós jogi kérdésekben folytatott „horizontális” együttműködését is.⁴⁷ Ez megvalósulhat mindenekelőtt egymás ítéleteire történő hivatkozások útján (erre a legkézenfekvőbb példa az AB kvótahatározata, amelynek indokolása – mintegy a saját álláspontját megalapozandó – a német szövetségi alkotmánybíróság mellett az északi legfelső bíróság, a francia alkotmánytanács, Írország legfelső bírósága, a lett, a lengyel, a spanyol és a cseh alkotmánybíróság határozatait hivatkozta).⁴⁸ Úgy tűnik, a német alkotmánybíróság határozataira történő hivatkozások a leggyakoribbak, mintha ez az alkotmánybíróság – ezen a téren legalábbis – bizonyos *primus inter pares* pozícióban lenne.

⁴³ Az EUB 2017-es éves jelentésében foglalt kimutatás szerint a belga *Cour constitutionnelle* 34, az osztrák *Verfassungsgerichtshof* 5, az olasz *Corte Costituzionale* 3, a német *Bundesverfassungsgericht* 2, a lengyel *Trybunał Konstytucyjny*, a luxemburgi *Cour Constitutionnelle*, a litván *Konstitucinis Teismas*, a spanyol *Tribunal Constitucional* és a francia *Conseil constitutionnel* pedig 1-1 előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.

⁴⁴ C-399/09, Landtová, C:2011:415. A cseh alkotmánybíróság előtti Landtová-ügy: PL.US 5/12. Az ítélet angol nyelven: *bit.ly/2MSJ6Qh*.

⁴⁵ C-441/14, Dansk Industri, C:2016:278. A dán legfelső bíróság előtti Ajos-ügy: Case 15/2014, Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v. the estate left by A, Judgment of the Danish Supreme Court of 6 Dec. 2016.

⁴⁶ „Kifejezve kétségeit a DRD érvényességét illetően, elismerve bizonytalanságát a CFR felperesek által hivatkozott rendelkezéseinek értelmezése tekintetében, elismerve, hogy ezek a kérdések döntőek a kereseti kérelmek elbírálása szempontjából, az Osztrák Alkotmánybíróság 2012. november 28-i határozatával az eljárás felfüggesztéséről és az Európai Unió Bíróságához előzetes döntés iránti előterjesztésről döntött.” C-293/12, Digital Rights Ireland és társai és C-594/12, Seitlinger és társai egyesített ügyek, C:2014:238. BENEDIZIONE–PARIS (26. lj.) 1746.

⁴⁷ A bíróságok közötti határon túlnyúló kommunikáció horizontális, vertikális és vegyes formáit különbözteti meg Anne-Marie SLAUGHTER: „A Typology of Transjudicial Communication” *University of Richmond Law Review* 1994/1, 103–112, *bit.ly/2MbJ1od*.

⁴⁸ Kvótahatározat, Indokolás [35]–[45]; a „Stop Soros” határozatban az AB a francia *Conseil constitutionnel* hasonló tárgyú határozatára utal (Indokolás [81]).

Témánk szempontjából kiemelkedően fontosak azok a tagállami alkotmánybíró-sági határozatokban foglalt megnyilatkozások, amelyek kifejezetten az EUB-hoz való viszonyra vonatkoznak. Kissé paradox módon elsőként nem egy alkotmánybíró-ság, hanem a dán legfelső bíróság (*Højesteret*; Dániában nincs alkotmánybíró-ság) által a Carlsen-ügyben⁴⁹ kimondott elvet, az ún. Carlsen-doktrínát kell említe-nünk. Ennek értelmében a dán bíróságoknak joguk van arra, hogy az EUB által az uniós joggal összeegyeztethetőnek nyilvánított uniós jogi aktust Dániában alkal-mazhatatlannak nyilvánítsák azon az alapon, hogy az uniós aktus túlmegy a dán csatlakozási okmányban az Európai Közösségre ruházott szuverenitástranszferen.⁵⁰

Ezt a kitéfelt úgy is olvashatjuk, hogy amennyiben egy bíró számára aggályos az adott uniós jogi aktus alkotmányossága, mielőtt a dániai alkalmazhatatlanság ki-mondására sor kerülne, lehetőséget kell adni az EUB-nak az uniós joggal való össze-egyeztethetőség (érvényesség) vizsgálatára. Ennek kézenfekvő eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése érvényességvizsgálat tárgyában.

Nagy erővel kell utalnunk a magyar AB által (is) gyakorta irányadónak tekintett német szövetségi alkotmánybíró-ságnak a Honeywell-végzésben foglalt elvi állás-pontjára, amely a Carlsen-doktrína német változata:

Mielőtt megállapítást nyerne valamely európai szerv és intézmény aktusának *ultra vires* volta, az Európai Bíróság számára lehetőséget kell adni a Szerződések értelme-zésére, akárcsak arra, hogy az EUMSZ 267. cikkében foglaltak szerinti előzetes dön-téshozatali eljárás keretében döntsön a kérdéses aktusok érvényességéről, értelme-zéséről. Mindaddig, amíg az Európai Bíróság nem kapta meg a lehetőséget az uniós jogi kérdésekben történő határozathozatalra, a Szövetségi Alkotmánybíró-ság nem állapíthatja meg az uniós jog alkalmazhatatlanságát Németországban.⁵¹

A lengyel alkotmánybíró-ság (*Trybunał Konstytucyjny*) az uniós jognak a lengyel alkotmánnyal való összeegyeztethetőségére irányuló közvetlen alkotmányossági kontrollal összefüggésben nyilvánította ki (a Honeywell-végzésre hivatkozással):

Mielőtt az EU másodlagos jogának aktusa alkotmánnyal való ütközéséről döntés születne, meg kell bizonyosodni a felülvizsgálat tárgyát képező másodlagos EU jogi normák tartalmáról. Amennyiben az értelmezés, illetve érvényesség kérdéses, ez [a bizonyosság] elérhető az Európai Bírósághoz intézett előzetes döntéshozatalra elő-terjesztett kérdések útján.⁵²

⁴⁹ Carlsen and Others v Rasmussen, 6 April 1998. A nem hivatalos angol nyelvű változatot közli Andrew OPPENHEIMER: *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*, 2. (Cambridge: Cambridge University Press 2003) 191.

⁵⁰ Giuseppe MARTINICO: „Preliminary Reference and Constitutional Courts: Are you in the Mood for Dialogue?” *Tilburg Institute of Comparative and Transnational Law Working Paper* 2009/10, *bit.ly/2MUkuKQ*.

⁵¹ *Bundesverfassungsgericht*, 2 BvR 2661/06, 60. A szerző fordítása. A végzés hivatalos angol nyelvű változata: *bit.ly/2YJHHGM*.

⁵² A szerző fordítása az ítélet hivatalos angol nyelvű változata alapján. Judgment of 16 Nov. 2011, SK 45/09, Polish Constitutional Tribunal, *bit.ly/2KsnHj9*.

6. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL

A magyar AB mostanáig nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást az EUB-nál. Ennek lehetősége, illetve szükségessége (helyénvalósága) alkotmánybíróági határozatokban⁵³ és a jogirodalomban⁵⁴ is felmerült.

Az alábbiakban ismertetünk kifejezetten az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos határozatot (6.1.), felidézünk olyan határozatokat, amelyekben felbukkant az AB előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztésének szükségessége (helyénvalósága, 6.2.), majd spekulálunk néhány, az AB előzetes döntésre irányuló előterjesztésével kapcsolatos jogdogmatikai kérdéstről (6.3.).

6.1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALLAL KAPCSOLATOS HATÁROZATAI

Az AB ítélkezési gyakorlatából három előzetes döntéshozatallal kapcsolatos határozatot emelünk ki:

1. A 61/B/2005. AB határozat – voltaképpen a rendes bíróságokra tekintettel – összefoglalja az előzetes döntéshozatali eljárás alapvető jellemzőit. Így rögzíti egyebek mellett, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás szükségességének eldöntése a nemzeti bíróságok diszkrecionális jogkörébe tartozik, hogy az EUB nem dönt a nemzeti bíróság előtt felmerülő jogvitában, de a közösségi jog értelmezéséről hozott döntése köti a nemzeti bíróságot, amely alapján a nemzeti bíró maga dönt.

2. A 3165/2014. (V. 23.) AB végzésben a testület alkotmányjogi panasz alapján járt el. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy az eljáró bíróságok, alaptörvény-ellenesen, sem az alapperében, sem a Kúria előtt folyó perében nem kezdeményezték az EUB előzetes döntéshozatali eljárását, holott azt kifejezetten kérte. Álláspontja szerint az ítélet sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztes bírói eljárás jogát.

Az AB végzésében kinyilvánította:

[16] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezi, a bíróságok eljárásának ezen túlmenő elemei, így különösen az adott jogvitának – a jogszabályok alkalmazásával történő, és a bíróság diszkrecionális jogának gyakorlásával történő – mikénti eldöntését nem tekinti alkotmányossági kérdésnek. Jelen ügyben – az alkalmazandó jogszabályok értelmezésével és a ténykérdések figyelembe vételével – az eljáró bíróságnak – a nemzeti jog szerinti törvényes bíró-

⁵³ Kiss László és Lévay Miklós alkotmánybírák különvéleménye, 142/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 668, 2. pont.

⁵⁴ SALÓ (4. lj.) 89–96. „[H]a az Alkotmánybíróság komolyan veszi az alkotmányos kontroll ultima ratio jellegét, akkor fel kell adnia eddigi látványos tartózkodását az előzetes döntéshozatali eljárás igénybe vételétől.” BLUTMAN (7. lj.) 12.

nak, azaz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bírónak – kellett eldöntenie, hogy terhelé-e előzetes döntéshozatal-kezdeményszerző kötelezettség, vagy mentesül ez alól, így ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 29. §-a alapján nincs hatásköre {3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [24]}.

Ezt az érvelést számos kritika érte,⁵⁵ magunk is úgy értelmeztük ezt a megnyilatkozást, hogy a törvényes bíróság fogalmából kirekeszti az EUB-t, ami nehezen tartható az előzetes döntéshozatali eljárás valódi természetének ismeretében.

Ugyanebben az ügyben a panaszos azt is kérte az AB-tól, kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az EUB-nál. Az AB ezt az *Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény* (Abtv.) 27. §-ára hivatkozva visszautasította, mivel az indítványozó nem indítványozhatja előzetes döntés kérését (Indokolás [19]).

3. A 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban a testület ismét belebocsátkozott az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás leírásába, számos EUB-ítéletre történő hivatkozással. Az AB figyelme a tagállami rendes bíróságok előterjesztési jogára, illetve kötelezettségére irányult.

A határozat indokolása rögzíti, hogy „a közvetlen hatály elvéből fakadóan a szerződések nem kell átültetni (implementálni) a hazai jogba, így a magyar bíróságok közvetlenül az EUMSZ alapján, abból fakadóan kezdeményezhetnek előzetes döntéshozatali eljárást” (Indokolás [14]).

Az AB ebben a határozatában mintha korrigálni kívánta volna korábbi, 3165/2014. (V. 23.) AB végzésben az előterjesztésre irányuló indítványt elutasító végzés megfelelő indokolásával kapcsolatos – sokat bírált – álláspontját. A polgári perrendtartásról szóló törvényt elemezve arra jutott, hogy az ilyen végzést a bíró nem köteles indokolni, ami viszont az alkotmányban foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét idézi elő.⁵⁶ Ezért az „Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő, mivel nem rendelkezett arról, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban köteles megindokolni”.

⁵⁵ NASZLADI Georgina: „Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással” *Európai Jog* 2014/6, 12–16; VARGA Zsófia: „Az Alkotmánybíróság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról” *Jogesetek Magyarázata* 2014/4, 17–25; BLUTMAN (2. lj.) 1–8.

⁵⁶ „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha egy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezett bíróság előtt merül fel a felek részéről a közösségi jog alkalmazásának, érvényessége megállapításának, illetve értelmezésének a kérdése, és a bíróság a kezdeményezésére irányuló indítvány elutasítása tárgyában nem hoz indokolt döntést, az egyértelműen alappal veti fel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. A bíróság mérlegelési lehetősége ugyanis nagymértékben korlátozott, főszabály szerint a Bírósághoz kell fordulnia és csak akkor mentesül e kötelezettsége alól, ha a közösségi jog nem releváns az adott ügyben vagy a közösségi szabály helyes értelmezése a bíró szerint egyértelmű, illetve ha az érintett jogkérdésben a Bíróságnak kialakult gyakorlata van. A kezdeményezésre kötelezett bírónak tehát számot kell adnia arról, hogy kötelezettsége ellenére miért nem fordul a Bírósághoz.” 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60].

A határozat indokolása szerint az AB az Alaptörvényben foglalt „Nemzeti hitvallást”, történeti alkotmányunk vívmányait, valamint a tisztességes eljárással összefüggő korábbi határozatait tekintette irányadónak. Miközben ezeken a pilléreken biztosan áll az elvi álláspont (az indítványt elutasító végzést indokolni kell az előterjesztésre kötelezett és az arra nem kötelezett bíróságnak), az alkotmányos párbeszéd szempontjából lehet hiányérzetünk. Az AB egyáltalán nem utal az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó esetjogára,⁵⁷ sem az EU tagállamai alkotmánybíróságainak az előterjesztés elmulasztásával kapcsolatos állásfoglalásaira.⁵⁸

Miközben az indokolást nem tudjuk értelmezni, az AB kitételét, mely szerint a magyar bíróságokat az EUMSZ jogosítja fel (kötelezi) előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére, teljességgel megalapozottnak, mondhatni evidenciának ítéljük. A határozat elvi megállapítását, mely szerint „nincs helye előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének, ha a fél nem a közösségi jog értelmezését, hanem annak megállapítását kéri, hogy az irányadó magyar jog nem felel meg a közösségi jog által védett alapelveknek” (Indokolás [40]), formális jogi, egyúttal idejétmúlt érvelésnek tartjuk.⁵⁹

A három határozat közös jellemzője, hogy az előzetes döntéshozatali eljárást a rendes bíróságok jogának, illetve kötelezettségének tekinti, egyáltalán nem számolva azzal, hogy az AB maga is kezdeményezhet ilyen eljárást.

⁵⁷ Ekkor már megszületett a határozat az *Ullens de Schooten and Rezabek v. Belgium* ügyben (nos 3989/07 and 38353/07, § 62, 20 September 2011), amelyben az EJEB rögzítette: „az EJE 6. § (1) bekezdése ebben az összefüggésben indokolási kötelezettséget ró a nemzeti bíróságokra valamennyi olyan esetben, amikor elutasítják az előzetes döntéshozatalra vonatkozó előterjesztést, különösen, ha az alkalmazandó jog az ilyen elutasítást csak kivételes esetben engedi meg” (58. pont). A *Dhahbi*-ügyben (*Dhahbi v. Italy*, no. 17120/09), §§ 31-34, 8 April 2014) pedig már az első olyan határozat is megszületett, amelyben az indokolás elmaradása miatt az EJEB megállapította az alperes állam jogsértését. BLUTMAN (2. lj.) 3.

⁵⁸ A német alkotmánybíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlata széles körben ismert, lásd NASZLADI (55. lj.); VÁRNAY Ernő: „Az előzetes döntéshozatali eljárás – nemzetközi kitekintés” in OSZTOVITS András (szerk.): *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében 2004–2014* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 64–65. A szlovák alkotmánybíróság 2007. május 29-én hozott végzésében már nyilvánította, hogy szükség esetén megvizsgálja, a felsőbb bíróság teljesítette-e előterjesztési kötelezettségét, és nem zárta ki, hogy az előterjesztésre irányuló indítvány elutasítása sérti a törvényes bíróhoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot (Order of 29 May 2007, III.ÚS 151/07, *bit.ly/301khJa*). A cseh alkotmánybíróság 2008-ban hozott végzésében a német alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatára alapozva már az előterjesztés elmulasztása alkotmányossági kontrolljának szempontjaként rögzítette annak alapvető és minősített voltát (Order of 30 Jun. 2008, IV.ÚS 154/08). Michal BOBEK: „Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice” *Common Market Law Review* 2008, 1653.

⁵⁹ Messzemenően egyetértve Blutman Lászlóval, aki alappal utal rá, hogy valójában az EUB tucatjával hoz előzetes döntést olyan ügyekben, amelyekben a tagállam bírósága a belső joggal való összhangra kérdez rá, és az EUB ezeket a kérdéseket átfogalmazza úgy, hogy a válaszára legyen hatásköre. BLUTMAN (2. lj.) 5.

6.2. ÉRVEK AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI ELŐTERJESZTÉS MELLETT

A kvótahatározathoz fűzött párhuzamos indokolásában az *ultra vires* kontrollal kapcsolatban Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró így érvel:

Az uniós jogszabály megszületése után az azzal kapcsolatos bármely jogvita, így az uniós hatáskör túllépését állító jogi értelmezés is végső soron kizárólag az EUB hatáskörébe tartozik, az EUMSZ 344. cikke szerint. Következésképpen a tagállamok alkotmánybíróságai, illetőleg legfőbb bírósági fórumai is egy, az EUB előtt folyamatban lévő bírósági eljárás esetén már nem rendelkeznek jogi eszközökkel az Európai Unió és a hatáskör túllépése miatt az eljárás tárgyát képező jogvita befolyásolására. Az egy ettől független kérdés, hogy milyen feltételek fennállása esetén juthatnak szerephez mégis a tagállami alkotmánybíróságok, illetőleg legfelsőbb bíróságok a hatáskör túllépés megelőzése céljából. A gyakorlatban megvalósult lehetőségek szerint ezek a legfőbb nemzeti alkotmányvédő fórumok vagy részt vesznek az EUB úgynevezett előzetes döntéshozatali rendjében (EUMSZ 267. cikke), vagy – ugyancsak előzetesen – az európai alkotmányos párbeszéd informális keretei között kísérik meg megoldani az *ultra vires* jellegű problémáikat, egyebek között a nemzeti identitás alapszerződésben való elismerésére hivatkozással. (EUSz 4. cikk 2. bekezdése).⁶⁰

Hogy a hatáskörtúllépés megelőzése hogyan történne az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében, sajnos a párhuzamos indokolásból nem derül ki. Magunk mindenesetre ezt a cikk szövege és az EUB értelmezése alapján nem tudjuk elképzelni. Hasonlóan tanácstalanok vagyunk az informális jellegű problémamegoldással kapcsolatban. (Ellenkezőleg; a Landtová-ügyben az EUB kifejezetten elutasította a cseh alkotmánybíróságnak az eljárásba jogilag nem illeszthető megkeresését.)

A kvótahatározathoz fűzött párhuzamos indokolásában Stumpf István a szuverenitás és az alkotmányos identitás védelmét az uniós jogi aktusok *ultra vires* kontrolljaként értelmezi, és így érvel:

([...] Amint ugyanis az Alkotmánybíróság egy konkrét uniós jogi aktus kapcsán belebocsátkozik annak meghatározásába, hogy mit kell – az uniós aktushoz képest – Magyarország szuverenitása, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága alapján védelemben részesíteni, akkor ezzel közvetve az uniós aktus *ultra vires* jellegéről, vagyis érvénytelenségéről is ítéletet mond.) Ha pedig ezt teszi, akkor a határozat a III. 7. pontjának elején aligha hivatkozhat arra, hogy más magyar szervezetnek (Országgyűlés, Kormány) joga az EUB-hoz fordulni. Álláspontom szerint alapvetően azért nem, mert az EUSz 267. cikkéből következően leginkább az Alkotmánybíróság saját maga lenne köteles ilyenkor az Európai Bíróság eljárását kezdeményezni.”⁶¹

⁶⁰ Indokolás [76]], kiem. – V. E.

⁶¹ Indokolás [103]], kiem. – V. E.

Ha az *ultra vires* kontrollra egyszerűsítjük Stumpf István érvelését, akkor a német és a lengyel alkotmánybíróságnak az *ultra vires* kontroll kapcsán – a lojalitás elve, illetve az EUB iránti tisztelet alapján – kinyilatkoztatott megoldása tűnik fel azzal a lényeges különbséggel, hogy az alkotmánybíró az előzetes döntés iránti előterjesztést a közvetett kontroll kapcsán tartja „kötelezőnek”.

6.3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL NÉHÁNY KÉRDÉSE

A kvázi előzetes döntéskérés nem azonos az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével. Vizsgáljunk meg az AB előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével kapcsolatos néhány jogi kérdést!

Sem az Alaptörvény, sem az Abtv. nem tesz kifejezetten említést az AB előterjesztési jogával (kötelezettségével) kapcsolatban.⁶² Talán az Abtv. 60. §-a értelmezhető előterjesztési jogosultságként; az EUB az Európai Unió intézménye, és az előtte folyó előzetes döntéshozatali eljárásban születő döntéstől függhet bizonyos értelemben az AB előtti ügy érdemi elbírálása. Az eljárás felfüggesztése mint eljárásjogi felhatalmazás szintén az előzetes döntéshozatalnak „ágyaz meg”, hiszen a rendes bíróságok is ezt teszik, amikor az EUB-hoz történő előterjesztésről határoznak.

Terheli-e előterjesztési kötelezettség az AB-t? Úgy gondoljuk, hogy mivel a bírói döntésekkel szembeni alkotmányjogi panasz elbírálását az AB nem tekinti „hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak”, mert nem a jogvita megoldása a fő cél, hanem az alkotmány védelme, az AB-ra nem hárul előterjesztési kötelezettség.⁶³

Ugyanakkor az előterjesztési jog az EUMSZ 267. cikke és az EUB-nak az alkotmánybíróságokkal kapcsolatos messzemenően megengedő ítélkezési gyakorlata alapján az AB-t megilleti.⁶⁴ Az előterjesztésre – erre vonatkozó kifejezett indítványozási jog hiányában⁶⁵ – *ex officio* kerülhet sor. Az EUB megközelítésében az előterjesztés joga, illetve kötelezettsége a tagállami bíróságok számára közvetlenül az alapszerződésből, konkrétan az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkéből fakad. A cikkben foglalt hatásköri, illetve elfogadhatósági kritériumok értelmezése és alkalmazása az EUB hatáskörébe tartozik.

Az EUB ítélkezési gyakorlata alapján úgy ítéljük meg, hogy a magyar AB-tól érkező előterjesztésekben foglalt, az uniós jog értelmezésére vagy uniós jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdések megválaszolásának nincs akadálya. Az előterjesztésnek az AB előtt fekvő ügy eldöntéséhez szükségesnek kell lennie (az előterjesztésbe az ügy ténybeli és jogi körülményeit is bele kell foglalni).

⁶² Millet és Perlo rámutat, hogy a francia *Conseil constitutionnel*nek sincs ilyen kifejezett jogosultsága; ez azonban nem akadályozta meg az előzetes döntés kérését. François-Xavier MILLET – Nicoletta PERLO: „The First Preliminary Reference of the French Constitutional Court to the CJEU: Révolution de Palais or Revolution in French Constitutional Law?” *German Law Journal* 2015/6, 1477–1478.

⁶³ BLUTMAN (2. lj.) 6.

⁶⁴ BLUTMAN (2. lj.) 6.

⁶⁵ 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [19].

7. AZ ELŐZETES DÖNTÉS ELFOGADÁSÁNAK KÉRDÉSE

Mint ismeretes, a német alkotmánybíróság – bár saját alkotmányossági mércéinek alkalmazását a gyakorlatban jószerivel kiiktatta – nem mondott le erről a jogáról. Ezen az alapon a Gauweiler-ügyben⁶⁶ és a Weiss-ügyben⁶⁷ felmerült, hogy az EUB minősítse elfogadhatatlannak az előterjesztéseket, mivel az előterjesztő bíróság nem feltétlenül fogja az abban foglaltakat elfogadni.⁶⁸

A sajnálatos Landtová- és Ajos- eset mutatja, hogy egy ilyen döntés nem pusztán agyszülemény.

A Landtová-ügyben az EUB megállapította, hogy az *Ústavní soud*nak a szlovák nyugdíjügyekben folytatott ítélkezési gyakorlata az uniós jog által tiltott diszkriminációt testesít meg.⁶⁹ A cseh alkotmánybíróság azonban kijelentette, hogy mivel az EUB ebben az ítéletében hatáskörét túllépve járt el, ragaszkodik korábbi – ezzel ellentétes – döntéséhez.⁷⁰

Az Ajos-ügyben a dán legfelső bíróság fordult előzetes döntésért az EUB-hoz. Előterjesztésében a kor szerinti diszkrimináció tilalma uniós alapelvének a jogbiztonság és a jogos várakozások elvével való ütközése esetére az utóbbinak kívánt elsőbbséget adni. Ezzel voltaképpen az EUB Mangold-ítéletében foglaltak felülbírálatára hívott fel. Érvelésében utalt arra, hogy az alapul fekvő ügyben alkalmazandó dán jognak az uniós jog érvényesülését lehetővé tevő értelmezése (közvetett hatály) *contra legem* lenne. Az EUB nem volt hajlandó korábbi álláspontját feladni, és meglehetősen szűkszavú érveléssel elutasította a dán felvetéseket.⁷¹ A legfelső bíróság viszont az EUB ítéletét nem volt hajlandó elfogadni, s határozatát azzal ellentétben hozta meg.⁷²

⁶⁶ C-62/14, Gauweiler, C:2015:400. Az ügy elemzéséhez lásd VÁRNAY Ernő: „Az Európai Központi Bank a válságban – az OMT ügy” in KÁLMÁN János (szerk.): *Állam, válság, pénzügyek* (Budapest: Gondolat 2017) 368–394.

⁶⁷ C-493/17, Weiss és társai, C:2018:1000.

⁶⁸ „Az olasz kormány azt állítja, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság nem vizsgálhatja meg, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem ismeri el, hogy a Bíróság e kérelemre adott válasza végleges és kötelező értelmezési értékkel bír. E kormány szerint ugyanis az említett bíróság úgy véli, hogy őt terheli a végső felelősség, hogy a szóban forgó határozatok érvényességéről a német alaptörvény által meghatározott feltételek és korlátok fényében állást foglaljon.” Gauweiler, 11. pont.

„Az olasz kormány előadja, hogy a Bíróságnak a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet teljes egészében elfogadhatatlannak kell nyilvánítania. E tekintetben e kormány mindenekelőtt azt állítja, hogy valójában a kérdést előterjesztő bíróság úgy kéri a Bíróság véleményét, hogy nem ismeri el az ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adható válasz kötelező érvényét, és ezzel szemben e bíróság úgy véli, hogy őt illeti a végső felelősség azért, hogy a német alaptörvényben meghatározott feltételek és korlátok mentén döntsön a 2015/774 határozat érvényességéről.” Weiss, 17–18. pont.

⁶⁹ C-399/09, Landtová, C:2011:415.

⁷⁰ PL.US 5/12. Az ítélet angol nyelven: *bit.ly/2M8J6Qh*. Kommentárja Richard KRÁL: „Questioning the Recent Challenge of the Czech Constitutional Court to the ECJ” *European Public Law* 2013/2, 271–280.

⁷¹ C-441/14, Dansk Industri, C:2016:278.

⁷² Case 15/2014, Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v. the estate left by A, Judgment of the Danish Supreme Court of 6 Dec. 2016. Az eset részletes elemzését lásd RASS HOLDGAARD: „Daniella Elkan and Gustav Krohn Schaldemose, From cooperation to collision: the ECJ’s Ajos ruling and the Danish

Az EUB a Gauweiler- és a Weiss-ügyben felhozott érvelést, mely szerint ítéletét esetleg nem fogják tiszteletben tartani, azzal háritotta el, hogy megerősítette korábban többször kinyilvánított álláspontját: előzetes döntése az előterjesztő bíróságra kötelező.⁷³ Ez arra utal, hogy a magyar AB által az uniós jog irányában kinyilvánított alkotmányvédő hatáskörei [22/2016. (XII. 5.) AB határozat] nem képezik akadályát annak, hogy az EUB befogadja az AB előzetes döntésre irányuló előterjesztését.

Itt tehát a *final arbiter* kérdéshez jutottunk, amelynek jogi megoldása nincs. Az uniós és a tagállami alkotmányosság „békés együttélésének” feltétele a kölcsönös tisztelet. A tagállami alkotmánybíróságok és az EUB gyakorlatában is vannak jelei az egymás iránt tanúsított tiszteletnek. Az EUB oldaláról megnyilvánuló készséget az AB kvótahatározata is elismeri:

Az európai alkotmányos párbeszéd keretei között az EUB is tiszteletben tartja a tagállamok kompetenciáit, illetve tekintettel van azok alkotmányos igényeire [C-376/98, *Germany versus Parliament and Council (Tobacco advertisement judgment)*, 2000, ECR I-2247.; C-36/02., *OMEGA Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH versus Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*; C-404/15 *Aranyosi és Căldăraru* ECLI:EU:C:2016:198] (Indokolás [45]).

Magunk emlékeztetnénk az EUB Sayn-Wittgenstein-ítéletére.⁷⁴ Ebben az ügyben az osztrák közigazgatási bíróság által felvetett kérdés olyan tagállami intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozott, amelyben az osztrák alkotmánybíróság korábban már megnyilvánult (lényegében megállapította annak alkotmányos voltát). Az EUB az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát korlátozó törvényt – az arányossági teszt elvégzését követően – az uniós joggal összeegyeztethetőnek mondta ki. Az ítélet indokolásában kifejtette: „E tekintetben meg kell állapítani, hogy a nemesség eltörléséről szóló törvény az osztrák alkotmánytörténet fényében mint a nemzeti identitás eleme, a jogos érdekek és a személyek szabad mozgásának az uniós jog által elismert joga összevetésének során figyelembe vehető.”

Az ítélet kommentárjában Besselink kiemeli, hogy ez volt az első olyan döntés, amelyben az EUB kifejezetten elismerte, hogy a tagállami alkotmányok az alapjogokon túl is érinthetik, illetve korlátozhatják az uniós jogot.⁷⁵

Supreme Court’s refusal to apply” *Common Market Law Review* 2018/1, 17–54.

⁷³ „Emlékeztetni kell arra is, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Bíróság által az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélet az alapügy elbírálásánál a nemzeti bíróságra nézve kötelező erejű a szóban forgó uniós intézmények jogi aktusainak értelmezését vagy érvényességét illetően (lásd különösen: *Fazenda Pública* ítélet, C-446/98, EU:C:2000:691, 49. pont; *Elchinov*-ítélet, C-173/09, EU:C:2010:581, 29. pont).” Gauweiler, 16. pont, egyezően Weiss, 19. pont.

⁷⁴ C-208/09. sz., Sayn-Wittgenstein (ECLI:EU:C:2010:806).

⁷⁵ Leonard F. M. BESSELINK: „Case C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien, Judgement of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010. nyr” *Common Market Law Review* 2012/2, 671–693.

8. AZ EGYÜTTMŰKÖDŐ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS HÁROM FRISS PÉLDÁJA

Az utóbbi időben három olyan ügy is adódott, amelynek kapcsán tagállami alkotmánybíróságok és az EUB között érdemi párbeszédre került sor, és bennük az együttműködő alkotmánybíráskodás fontos jellegzetességeit figyelhetjük meg.

8.1. AZ OLASZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA PÁRBESZÉDE: A TARICCO-ÜGYEK

A Taricco-ügyekben az olasz alkotmánybíróság és az EUB közötti párbeszédre adódott érdekes példa.

Az ügy közvetlen előzménye, hogy az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban hozott Taricco és társai ítéletében (C-105/14, C:2015:555) ügy foglalt állást, hogy az olasz büntető törvénykönyv rendelkezései, amelyek az EU pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalás eseteinek jelentős számában megakadályozzák a hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabását, vagy az olasz állam pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire hosszabb elévülési időt írnak elő, mint az EU pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire, sérthetik az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdését.

A *Corte suprema di cassazione* (semmitőszék) és a *Corte d'appello di Milano* (milánói fellebbviteli bíróság) alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezett az alkotmánybíróságnál, mivel az ítéletből fakadó követelményt alkalmazni kellene az előttük folyó eljárásban. Amennyiben a büntető törvénykönyvben foglalt szabályt alkalmazzák, úgy a büntethetőség elévülne, az EUB ítéletében foglaltak alapján viszont büntető ítélet meghozatalára is sor kerülhet.

Az alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB-nál.⁷⁶ Az előterjesztésében (!) jelezte, kétségei vannak afelől, hogy ez a megoldás összeegyeztethető az olasz alkotmányos rend legfőbb elveivel és a személyek elidegeníthetetlen jogainak tiszteletben tartásával. Az előterjesztés szerint az említett megoldás így különösen sértheti a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét, amely többek között megköveteli, hogy a büntetőjogi rendelkezések pontosan meghatározottak legyenek, és ne legyen visszaható hatályuk. Kifejtette továbbá, hogy az olasz jogrendben a büntethetőség elévülésének rendszere anyagi jogi jelleget ölt, ennélfogva az olasz alkotmány 25. cikkében meghatározott törvényesség elvének hatálya alá tartozik. Következésképpen az említett rendszernek pontos, a szóban forgó bűncselekmény elkövetésének idején hatályban lévő szabályokon kell alapulnia.

Az alkotmányossági problémát a testület három, voltaképpen ugyanannak a jogi kérdésnek a megválaszolására irányuló kérdésbe „csomagolta”. Ezek közül csak a harmadik fogalmazott „alkotmányos nyelven”:

⁷⁶ C-42/17, M.A.S. és M.B., C:2017:936.

Úgy kell-e értelmezni [a Taricco-ítéletet], hogy az előírja a büntetőbíróság számára az elévüléssel kapcsolatos olyan nemzeti szabályozás alkalmazásának mellőzését, amely az esetek jelentős számában megakadályozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalások visszaszorítását, vagyis amely az állam pénzügyi érdekeit sértő csalások vonatkozásában előírt elévülési időhöz képest az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások esetében rövidebb elévülési időt ír elő akkor is, ha az alkalmazás szóban forgó mellőzése ellentétes a tagállam alkotmányos rendjének alapelveivel vagy a személyeknek a tagállam Alkotmányában elismert, elidegeníthetetlen jogaival?

Az EUB az uniós jog nemzeti alkotmányba ütközésének kérdését (a harmadik kérdés kifejezetten erre vonatkozik) *prima facie* elkerülte. Ezt úgy érte el, hogy az olasz alkotmányban foglalt elvet (a bűncselekmények és a büntetések törvényessége elve) az uniós jogban (Alapjogi Charta 49. cikk) foglalt elvként tüntette fel, és ezen az alapon válaszolta meg az első és a második kérdést:

Az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az előírja a nemzeti bíróság számára, hogy a hozzáadottérték-adó területén elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárásban mellőzze az elévülésre vonatkozó azon nemzeti rendelkezések alkalmazását, amelyek az esetek jelentős számában megakadályozzák az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalások miatt hatékony és visszatartó erejű büntetőjogi szankciók kiszabását, illetve amelyek az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások vonatkozásában rövidebb elévülési időt írnak elő, mint az állam pénzügyi érdekeit sértő csalások esetében, kivéve ha e mellőzés sértené a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét annak okán, hogy az alkalmazandó jog nem kellően pontos, vagy hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályban lévőknél súlyosabb büntethetőséget megállapító jogszabály visszaható hatállyal alkalmazandó.

Az EUB tehát a nemzeti alkotmányossági kérdést uniós jogi kérdéssé transzformálta, elkerülve az uniós jog és a nemzeti alkotmány ütközésének vizsgálatát. Az olasz alkotmánybíróság szempontjából tekintve a bíróság válaszát egyértelmű, hogy az EUB védelemben részesítette az olasz alkotmányban foglalt elvet az uniós joggal szemben. Esetleg más megfogalmazásban: az EUB – szembesülve egy tagállami alkotmánybíróság aggályával, mely szerint az uniós jog „nyomulása” nemzeti alkotmányos elvbe ütközik – hátrébb lépett, és az alapjogvédelem bevált technikáját alkalmazva a nemzeti alkotmányos elvet az uniós jog elveként tüntette fel és részesítette védelemben.

8.2. A NÉMET ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA PÁRBESZÉDE: A GAUWEILER-ÜGY

A már említett Gauweiler-ügyben a német alkotmánybíróság előzetes döntést kért *ultra vires* vizsgálat végett.⁷⁷ Az EUB kimondta, hogy az Európai Központi Bank (EKB) kérdéses aktusa – elhárítva a német alkotmánybíróságnak az előterjesztésben foglalt aggályait – nem *ultra vires*. Az „alkotmányos párbeszéd”, „az alkotmánybíróságok közötti kölcsönös tisztelet” jegyében annyi „engedményt” tett, hogy a szóban forgó aktus jogszerűségét alkalmazásának bizonyos feltételeihez kötötte.

Vajon milyen folytatása lett a német alkotmánybíróságon az ügynek?

A kérdés a jelen vizsgálódás szempontjából azért bír jelentőséggel, mert – amint már említettük – fennállt a lehetősége annak, hogy a német alkotmánybíróság nem fogja elfogadni az EUB ítéletét, és megtiltja annak alkalmazását a német állami szervek számára.

A német alkotmánybíróság végleges határozata 2016. június 21-én született meg.⁷⁸ A testület kiindulópontja – a korábbi Honeywell-ítéletében foglaltaknak megfelelően – az volt, hogy a német alkotmányosság szempontjából akkor tekinthető egy uniós aktus *ultra vires*nek, ha az uniós szervek nyilvánvalóan (az angol szövegben: *manifestly*) túllépik a rájuk ruházott hatáskört. Ez az eset akkor áll fenn, ha a hatáskör(túllépés) semmilyen jogi szempontból nem igazolható. A nyilvánvalóság ilyen értelmezése az *ultra vires* kontroll kapcsán gyakorlandó önkorlátozásból adódik. Ami az EUB-t illeti, ez az értelmezés onnét is fakad, hogy a német alkotmánybíróság és az EUB természete eltérő, és a feladatai és mércéi (*standards*) is mások. Azt is figyelembe kell venni, hogy az EUB-nak joga van tévedni (*has a right to tolerance of error*).

Itt az ítéletből hosszan idézünk, mivel a tagállami alkotmánybíráskodásnak az EUB-hoz (annak jogértelmezéséhez) való viszonyát illetően rendkívül fontos érvelest tartalmaz:

150 Mindazonáltal a hatáskör nyilvánvaló túllépésének megállapítása nem jelenti azt, hogy ne lehetnének eltérő jogi álláspontok az adott kérdéssel. Az a tény, hogy a tudomány, a politika vagy a média – gyakran saját érdekében cselekedve – azt állítja, hogy egy aktus megkérdőjelezhetetlen, elvileg nem akadályozza meg a Szövetségi Alkotmánybíróságot abban, hogy megállapítsa a hatáskör nyilvánvaló túllépését. A hatáskör túllépése akkor is lehet „nyilvánvaló”, ha az gondos és részletes értelmezés eredménye.

154 Mind az *ultra vires* kontrollt, mind az identitáskontrollt – egymástól független kontrolleszközök – mérséklettel és az európai integráció felé nyitottan kell elvégezni. Ezeket a kontrollokat kizárólag a Szövetségi Alkotmánybíróság végezheti. Ha szük-

⁷⁷ Order of 14 January 2014 - 2 BvR 2728/13. A végzés hivatalos angol nyelvű változata: *bit.ly/2MXaLTR*.

⁷⁸ Jelen tanulmány a határozatnak a német alkotmánybíróság honlapján elérhető hivatalos angol nyelvű szövegét veszi alapul: BVerfG, Judgment of the Second Senate of 21 June 2016 - 2 BvR 2728/13 - paras. (1-220), *bit.ly/2Tk4gMa*.

séges, a Bíróság [itt: a német szövetségi alkotmánybíróság] a kontrollját az Európai Bíróság által az EUMSZ 267. cikkén alapuló előzetes döntéshozatali eljárásban adott értelmezésre alapozza. Ezt úgy teszi, hogy figyelemmel van az Európai Bíróság által kifejlesztett uniós-specifikus döntéshozatali módszerekre, továbbá elvileg tiszteletben kell tartania a Szerződések egyedi jellegzetességeit és céljait. A Szövetségi Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy az Európai Bíróság értelmezését a sajátjával helyettesítse, amely – a jogviták szokásos határain belül – eltérő lehet. [...]

156 A mérséklettel és az európai integráció felé nyitottan gyakorolt *ultra vires* és az identitáskontroll megköveteli, hogy – amennyiben szükséges – az Európai Bíróságtól az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntésre irányuló előterjesztésre kerüljön sor, és a kontrollja során a Szövetségi Alkotmánybíróság az Európai Bíróság által az előzetes döntésben meghatározott módon fogja értelmezni a kérdéses aktust

157 Ezért a Szövetségi Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság között az *ultra vires* kontroll tekintetében folytatott együttműködés keretében az utóbbi dönt az aktus érvényességéről és értelmezéséről, míg a Szövetségi Alkotmánybíróság biztosítja, hogy az Európai Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek az aktusai ne terjedjenek túl nyilvánvaló és strukturálisan jelentős mértékben az európai integrációs agendán, ennél fogva megsértsék az Alaptörvényben foglaltakat (a 38. cikk 1. bekezdés 1. mondata a 23. cikk 1. bekezdés 2. mondatával összefüggésben, 20. cikk 2. bekezdés 1. mondat és 79. cikk 3. bekezdés) (lásd erről az Európai Bíróság Gauweiler-ügyben hozott ítéletének 14. és 15., továbbá 24. és azt követő pontjait). [...]

161 A fentiek fényében nem a Szövetségi Alkotmánybíróság feladata, hogy amikor uniós jogi értelmezési kérdésekkel szembesül, az Európai Bíróság értelmezését a sajátjával helyettesítse, még akkor sem, ha ezek – még a módszertanilag korrekt módon, a jogviták [*legal debate*] szokásos határain belül – eltérő eredményt adnak. Ellenkezőleg, mindaddig, amíg az Európai Bíróság elismert módszertani elveket alkalmaz, és nem jár el objektíve önkényes módon, a Szövetségi Alkotmánybíróság köteles tiszteletben tartani az Európai Bíróság jogfejlesztését, még akkor is, ha az Európai Bíróság olyan álláspontot fogad el, amellyel szemben komoly érvek hozhatók fel. Ez egyaránt vonatkozik az identitáskontrollra és az *ultra vires* kontrollra.

162 Az Európai Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei olyan aktusai, amelyek túllépik az európai integrációs agendát (23. cikk 1. bekezdés 1. mondat és 20. cikk 2. mondat) *ultra vires*nek minősülnek, és nem vonatkozik rájuk az uniós jog alkalmazási elsőbbsége. Mivel nem alkalmazhatók Németországban, nem bírnak joghatással a német állami szervekre. A német alkotmányos szervek, közigazgatási szervek, bíróságok nem vehetnek részt ilyen aktusok fejlesztésében [*development*], átültetésében, végrehajtásában vagy működésének elősegítésében [*operationalising*]. [Ezek a szervek] kötelesek a maguk számára megvizsgálni, hogy az *ultra vires* aktusokkal szemben támasztott követelmények teljesülnek-e, és ha szükséges, kérniük kell a Szövetségi Alkotmánybíróság határozatát.⁷⁹

A Szövetségi Alkotmánybíróság az EKB határozatát nem minősítette *ultra vires*nek.

⁷⁹ A szöveg a határozat hivatalos angol nyelvű változata alapján a szerző fordítása.

8.3. A LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA PÁRBESZÉDE: AZ RPO-ÜGY

Az együttműködő alkotmánybíráskodás tanulságos példáját szolgáltatta a közelmúltban a lengyel alkotmánybíróság az EUB-ra érkezett előzetes döntéshozatal iránti kérelmével kapcsolatos esetben.

Az alapügyben a lengyel ombudsman azzal fordult az alkotmánybírósághoz, hogy állapítsa meg a lengyel hozzáadottérték-adó (héa, a magyar áfának felel meg) törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét, mivel ezek az elektronikus úton továbbított kiadványok kizárásával csak a fizikai adathordozón rendelkezésre bocsátott kiadványokra írják elő a kedvezményes héamérték alkalmazását. A kérdéses rendelkezéseket uniós irányelv nemzeti jogba való átültetése érdekében fogadták el, a lengyel jogalkotó az uniós jogból eredő kötelezettségeinek megsértése nélkül nem térhetett el azoktól. A lengyel alkotmánybíróság számára két okból is kérdésessé vált a vonatkozó uniós rendelkezések érvényessége, ezért az EUB-hoz fordult érvényességvizsgálatot kérve.⁸⁰ Témánk szempontjából az az érdekes kérdés, hogy vajon nem eredményezi-e az irányelvi rendelkezések érvénytelenségét az adósemlegesség elvével való összeegyeztethetlenség.

Az alkotmánybíróság eljárása az ombudsman kezdeményezésére indult, voltaképpen utólagos alkotmányossági kontrolleljáráásban, a lengyel törvény alkotmányellenességére hivatkozással. Mivel a lengyel törvény uniós jog végrehajtására született, valójában (együttal) az uniós jog közvetett alkotmányossági kontrollját kérte az ombudsman.

A lengyel alkotmánybíróság az előzetes döntésre irányuló előterjesztésében átformálta a kérdést. Nem az adott uniós jogi rendelkezéseknek a lengyel alkotmányba ütközéseként állította be az esetet, hanem az uniós jog alapelve (adósemlegesség, diszkriminációtilalom) megsértésére utalt. Úgy gondoljuk, hogy itt az együttműködő alkotmánybíráskodás megnyilvánulásával állunk szemben, hiszen a lengyel alkotmánybíróság a lengyel alkotmányossági kérdésből uniós érvényességproblémát konstruált, amely az EUB számára „rutinfeladat” megoldását jelentette, és nem kényszerült egy kényes kérdésben történő nyílt állásfoglalásra.

Az EUB érvelésének első lépéseként megállapította a diszkriminációt. A második lépésben azonban rámutatott a különbségtétel igazolására. A különbségtétel során az uniós jogalkotó célja (teleologikus értelmezés) az volt, hogy megkímélje a jogalanyokat és a nemzeti adóhatóságokat attól, hogy minden egyes elektronikus úton nyújtott szolgáltatástípus esetén annak vizsgálatára kényszerüljenek, hogy az valamely olyan szolgáltatási kategóriába tartozik-e, amelyre a kedvezményes héamérték alkalmazható. Az EUB az uniós aktus alkalmasságát és arányosságát is elismerte.

Nagyon fontosnak tartjuk továbbá felhívni a figyelmet arra, hogy az előzetes döntésben a bíróság alkalmat kapott rámutatni az adott rendelkezés uniós jogi összefüggéseire, amelyek a lengyel ombudsman látókörében nem merültek fel, s ame-

⁸⁰ C-390/15, Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), C:2017:174.

lyek végső soron a lengyel alkotmányossági vizsgálat során is minden bizonnyal hasznosíthatók.

A lengyel alkotmánybíróság előtti eljárás egyébként lezárult, mivel az EUB ítéletét követően az ombudsman visszavonta keresetét. Az ombudsman rögzítette, hogy a bíróság ítélete nem oszlatta el minden kétségét, viszont megelégedéssel nyugtázta, hogy a Bizottság módosító javaslatot nyújtott be az irányelvhez, amelytől várható a lengyel alkotmányossági problémák megoldása is.⁸¹

9. KONKLÚZIÓ

A magyar Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban egyfelől elvi szinten kinyilvánította hatáskörét az uniós joggal szembeni alkotmányvédelem terén (*ultra vires* kontroll, alapjogi kontroll, identitáskontroll), másfelől azt is rögzítette, hogy ezt a hatáskörét az EU-ban megvalósuló alkotmányos együttműködés keretében kívánja gyakorolni, ideértve az EUB-val folytatott párbeszédet.

Az eljárások felfüggesztéséről szóló friss végzések („civil szervezetek”, „CEU-törvény”) az uniós jog hatálya alá tartozó hazai jogi aktusok alkotmányosságának vizsgálatával összefüggésben nyilvánították ki az EUB-val való konkrét, érdemi együttműködés szükségességét. Ennek alapját az adta, hogy az AB előtt támadott jogszabályhelyek egyúttal az EUB előtt folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárás tárgyai is; az indítványok és a keresetek jogalapjai (alkotmányellenesség, uniós jogba ütközés) részben átfedést mutatnak. Ugyancsak felfüggesztés alapjául szolgált, amikor az átfedés magyar rendes bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése folytán adódott (Sole-Mizo-ügy). Amennyiben az EUB előtti eljárásnak csak a lehetősége adott, de az eljárás nincs folyamatban, az AB nem érzi kötelességének eljárása felfüggesztését („Stop Soros” határozat).

Mind az uniós joggal szembeni közvetett alkotmányvédelem, mind a hazai jogalkotói aktusok uniós jog hatálya alá tartozó alkotmányossági vizsgálata kapcsán megalapozottan merül fel, hogy az AB adott esetben előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen az EUB-nál. Ennek sem a magyar jogban, sem az uniós jogban nem látjuk akadályát.

Az alkotmánybíróságok és az EUB közötti együttműködés terén találunk példákat arra, hogy ebben a kooperációban az uniós jogi aktusok *ultra vires* kontrollja kapcsán az alkotmánybíróságok magukra nézve kötelezőnek ítélik az EUB előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezését (dán legfelső bíróság, német és lengyel alkotmánybíróság). Az előzetes döntést pedig messzemenően irányadónak tekintik magukra nézve (két kivétel: a Landtová- és az Ajos-ügy).

A friss olasz, német és lengyel példák az együttműködő alkotmánybíráskodásra a következő tanulságokat kínálják:

⁸¹ bit.ly/33riLlO. A határozathoz való hozzáférésben nyújtott segítségért köszönettel tartozom Maciej Bernattnak (University of Warsaw).

1. A bíróságok érvelése nem szükségképpen fedi egymást. Előfordulhat, hogy az EUB bár érzékeli a tagállami alkotmányos kérdést, érvelése kifejezetten az uniós jogon alapszik.

2. Az olasz alkotmánybíróság által az EUB elé terjesztett alkotmányjogi probléma az előzetes döntéshozatali eljárásban adott válasszal megoldódott.

3. A német alkotmánybíróság az eltérő eredményre vezető érvelések ellenére is alapot talált az EUB álláspontjának elfogadására.

4. A lengyel alkotmánybíróság számára az uniós aktus uniós jogi kontextusának EUB általi feltárása segítséget nyújtott a felmerülő alkotmányjogi probléma megfelelő megoldásához.

Úgy ítéljük meg, hogy a kvótahatározatban és a friss végzésekben foglalt, drámaian új megközelítések az első lépései lehetnek az AB és az EUB közötti érdemi, kölcsönös tiszteleten alapuló együttműködésnek. A tagállami alkotmánybíróságok és az EUB közötti párbeszéd friss példái biztatást jelenthetnek az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére.