

Chronowski Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle* (13) 2020/2. 74-79.
Lektorált, végleges kézirat.

Chronowski Nóra

egyetemi tanár

tudományos főmunkatárs (TK JTI)

Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése¹

A világválság közepette is – vagy épp amiatt – nagy sajtóvisszhangot váltott ki a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-én meghozott döntése,² amely az Európai Központi Bank (EKB) kötvényvásárlási programjának alkotmányosságát vizsgálta. Ezt a programot még 2015. január 22-én határozta el az EKB Kormányzótanácsa, és 2015. március 4-én döntött róla az EKB, lényege pedig az volt, hogy az eszközvásárlásokat kibővítették a közszektor eszközeinek másodlagos piacokon történő megvásárlására irányuló programmal (*public sector asset purchase programme*, PSPP) is.

A német alkotmánybíróság megállapította, hogy a szövetségi kormány és a szövetségi parlament mulasztása következtében sérült a német Alaptörvényben (GG) garantált választójog az örökkévalósági klauzulával összefüggésben, mivel az említett alkotmányos szervek nem tettek megfelelő lépéseket, hogy megtámadják az EKB és a Kormányzótanács döntéseit, amelyek arányossága sem nem alátámasztott, sem nem igazolt. Nem mellesleg az Európai Bíróságnak (EuB) az ügyben hozott előzetes döntését³ objektíve önkényesnek, ezért alkalmazhatatlannak minősítette.

A döntés kihirdetését követően a napi sajtó szalagcímei hadüzenetről, gigantikus harcról, legitimációs és alkotmányos válságról szóltak.⁴ Hamar napvilágot láttak az első tudományos igényű blogbejegyzések is,⁵ az elemzések és kritikai olvasatok száma azóta is exponenciálisan nő.

¹ A tanulmány az NKFIH által támogatott K-128796 számú kutatási projekt keretében készült, amely a demokrácia elv normatív tartalmát vizsgálja uniós és alkotmányjogi szempontból.

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020, 2 BvR 859/15 -, Rn. 1-237, (a továbbiakban: PSPP-döntés) http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915.html

³ C-493/17, Weiss és társai, 2018. december 11., ECLI:EU:C:2018:1000 (a továbbiakban: Weiss-döntés)

⁴ Martin Wolf: German court decides to take back control with ECB ruling. *Financial Times* <https://www.ft.com/content/37825304-9428-11ea-af4b-499244625ac4?fb>

Stephanie Bodoni: EU Court Faces 'Declaration of War' From German Top Judges. *Bloomberg* <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-05/eu-court-faces-declaration-of-war-from-germany-s-top-judges>

Andreas Kluth: The EU Is Entering a Constitutional Crisis. *Bloomberg* <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-05-11/german-court-pushes-eu-into-a-constitutional-crisis?srnd=opinion>

Weinhardt Attila: Gigantikus harc indult a példátlan német döntéssel, ami az EU jövőjét is alááshatja. *Portfolio* 2020. május 8. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200508/gigantikus-harc-indult-a-peldatlan-nemet-dontessel-ami-az-eu-jovojet-is-alaashatja-430746>

Magyari Péter: Kedd óta az Európai Unió komoly legitimációs válságban van. 444 2020. május 6. <https://444.hu/2020/05/06/kedd-ota-az-europai-unio-komoly-legitimacios-valsagban-van>

⁵ Az elsők között l. pl. Bernhard Wegener: Verschroben verhoben!: Traurige Einblicke in Karlsruher Parallelwelten. *VerfBlog* 2020/5/05 <https://verfassungsblog.de/verschroben-verhoben/>

Miguel Poiares Maduro: Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court. *VerfBlog* 2020/5/06 <https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pspp-decision-of-the-german-constitutional-court/>

Franz C. Mayer: Auf dem Weg zum Richterfaustrecht?: Zum PSPP-Urteil des BVerfG. *VerfBlog* 2020/5/07 <https://verfassungsblog.de/auf-dem-weg-zum-richterfaustrecht/>

A német alkotmánybíróság ítélete kétségtelenül fordulópont az Európai Bírósággal folytatott együttműködésében, még akkor is, ha az érvelés bizonyos elemei egyáltalán nem előzmény nélküliek,⁶ és az sem először fordul elő az integráció történetében, hogy valamely tagállami bíróság ellenszegül az EuB döntésének.⁷

A döntés előzményei

Az ügy középpontjában álló, 2015-ben bevezetett, majd többször módosított és meghosszabbított PSPP-n belül az EKB és az euróövezeti tagállamok központi bankjai speciális feltételek mellett vásárolnak államkötvényeket és hasonló, euróban denominált, forgalomképes adósságeszközöket, amelyeket elsősorban az euróövezet tagállamainak központi kormányai bocsátottak ki. A program célja az euróövezet monetáris és pénzügyi helyzetének, finanszírozási feltételeinek könnyítése, ezáltal a fogyasztás és a beruházások ösztönzése, miközben az inflációs ráta 2 százalékon vagy az alatt marad. A német szövetségi bank, mint az eurozóna legnagyobb központi bankja mindeddig jelentős részaránnyal képviseltette magát a program finanszírozásában.

A német alkotmánybírósághoz indítványozók csoportjai⁸ 2015-től összesen négy alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyekben kifogásolták

- a német szövetségi bank közreműködését az EKB PSPP-határozatainak⁹ végrehajtásában és az e határozatokkal kapcsolatos mulasztását (az érintett EKB-határozatok *ultra vires* aktusok, és sértik a német alkotmányos identitást), továbbá
- a szövetségi kormánynak és a szövetségi parlament alsóházának mulasztásait a PSPP-ben való részvétellel kapcsolatban (sérül a demokrácia-elv és az alkotmányos identitás, felmerül az integrációs felelősség), valamint utóbb
- az EuB Weiss-döntésének alkalmazhatóságát a GG alkalmazási körében.

Az EuB PSPP-ügyben 2018. december 11-én hozott Weiss-döntése a német alkotmánybíróság előterjesztésén alapult, mivel a Honeywell-döntésében¹⁰ maga a német testület szabta feltételként önmaga számára, hogy az *ultra vires* kontroll gyakorlása előtt előzetes döntést kér, lehetőséget adva az Európai Bíróságnak az esetleges érvénytelenség kiküszöbölésére.¹¹ Az alkotmánybíróság négy *ultra vires*-típusú kérdést tett fel arra vonatkozóan, hogy a PSPP-vel összefüggésben az EKB a szerződésekben rögzített hatáskörén belül maradt-e, és egy nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó felvetést tett [összeegyeztethető-e az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével az EKB-határozatnak a veszteségmegosztás lehetőségére vonatkozó előírása valamely tagállam esetleges nemteljesítése esetén, ha a korlátlan kockázatmegosztás a nemzeti központi bankok költségvetési forrásokból történő feltökésítését teheti szükségessé]. Ez utóbbi kérdést az EuB nem válaszolta meg, mert azzal túllépné a hatáskörét: hipotetikus problémára vonatkozó tanácsadó véleményt adna.¹² Részletesen foglalkozott viszont az *ultra vires*

⁶ L. különösen a Maastricht- (BVerfGE 89, 155.), Lisszabon- (BVerfGE 123, 267.), Honeywell- (BVerfGE 126, 286.), OMT- (BVerfGE 142, 123.) döntéseket.

⁷ L. a cseh alkotmánybíróság Landtova-döntését 2012-ben (Pl. ÚS 5/12), vagy a dán legfelső bíróság Ajos-döntését 2016-ban (15/2014), amelyekben az EuB egy-egy határozatát (C-399/09 Landtova; C-441/14 Dansk Industri v Rasmussen) *ultra vires*nek nyilvánították.

⁸ H. Weiss és társai, B. Lucke és társai, P. Gauweiler, valamint J. H. Stein és társai.

⁹ Alapvetően a 2015. március 4-i (EU) 2015/774 európai központi banki határozat (HL 2015. L 121., 20. o.) és módosításai.

¹⁰ BVerfGE 126, 286. rendelkező rész 1. pont b) alpont – Honeywell.

¹¹ Először az OMT-ügyben járt el így a német alkotmánybíróság, majd második alkalommal a PSPP-ügyben intézett előzetes döntéshozatali kérelmet az EuB-hoz.

¹² L. Weiss-döntés 159. és 166-167. pont: „Az ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével, valamint az EUMSZ 123. és EUMSZ 125. cikkel az EKB azon határozata, amely előírja, hogy meg kell osztani a tagállamok központi bankjai

kérdésekkel, és vizsgálta az arányosság követelményének teljesülését is. Az érvelés az ESM- és OMT-ügyekben hozott Pringle- és Gauweiler-ítéletekre¹³ támaszkodik és az euróválság kezelésének logikájába illeszkedik. Ebben az esetjogi vonalban az alapprobléma az, hogy a szerződések alapján a monetáris politika az EKB hatásköre, míg a gazdaságpolitika a tagállamoké, ugyanakkor nem választható el egyértelműen a két terület,¹⁴ és nem zárható ki, hogy a monetáris politikai intézkedéseknek reálgazdasági hatása lesz.¹⁵ Az EuB szerint ugyanakkor nem is lehet eleve kiküszöbölni minden lehetőségét annak, hogy az EKB és az euróövezeti központi bankok rendszere a monetáris és pénzügyi feltételeket könnyítő, de reálgazdasági hatásokkal is járó intézkedéseket fogadjon el, ha azok hatásait előre láthatja és tudatosan számításba veszi. Ez ugyanis egyet jelentene annak megtiltásával, hogy felhasználja a szerződések által a monetáris politika célkitűzéseinek elérése érdekében rendelkezésére bocsátott eszközöket, és ez különösen egy deflációs kockázattal járó gazdasági válsághelyzet körülményei között olyan akadályt képezhetne, amely ellehetetlenítené az elsődleges jog alapján rá háruló feladat teljesítését.¹⁶ Ezért az ilyen „közvetett” hatások az intézkedés minősítésénél nem vehetők figyelembe. Ezt követően az EuB viszonylag hosszan fejtegette a PSPP keretében hozható intézkedések arányosságát, figyelemmel azok célszerűségére, a célok elérésére való alkalmasságára, a szükséges mérték megtartására, az időtartamra és az ideiglenes jellegre, és arra jutott, hogy az EKB határozata nem sérti az arányosság elvét.¹⁷

Érdekesség, hogy az ügyben az olasz kormány a teljes előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatatlanná nyilvánítása mellett érvelt, arra hivatkozva, hogy a német alkotmánybíróság „úgy kéri a Bíróság véleményét, hogy nem ismeri el az ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adható válasz kötelező érvényét”. Ezzel szemben az EuB úgy látta, hogy „[e]zek az állítások [...] nem igazolhatják az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlanságát, mivel egyrészt e kérelem közvetlenül az uniós jog értelmezésére és uniós jogi aktusok érvényességére vonatkozik, másrészt pedig a Bíróság által az előzetes döntéshozatali eljárás

között azon veszteségek teljes összegét, amelyek e központi bankok egyikét valamely tagállam esetleges nemteljesítése miatt érhetik olyan körülmények között, amikor e veszteségek nagysága e központi bank feltőkésítését teszi szükségessé. [...] a Bíróság – anélkül, hogy ne lépné túl hatáskörét – nem adhat választ az ötödik kérdésre úgy, hogy tanácsadó véleményt fogalmaz meg egy olyan problematikáról, amely a jelen állás szerint hipotetikus (lásd ebben az értelemben: 2016. november 10-i Private Equity Insurance Group ítélet, C-156/15, EU:C:2016:851, 56. pont; 2017. március 28-i Rosneft ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 194. pont). Következésképpen meg kell állapítani, hogy az ötödik kérdés elfogadhatatlan.”

¹³ C-370/12, Pringle, 2012. november 27-i ítélet, EU:C:2012:756; C-62/14, Gauweiler és társai, 2015. június 16-i ítélet, EU:C:2015:400.

¹⁴ Weiss-döntés, 60. pont: „E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 127. cikk (1) bekezdése többek között előírja, hogy egyrészt az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges célkitűzés veszélyeztetése nélkül a KBER támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát, másrészt pedig a KBER az EUMSZ 119. cikkben meghatározott alapelveket tiszteletben tartva tevékenykedik. Ebből következik, hogy az EUMSZ VIII. címében szereplő rendelkezések által kialakított intézményi egyensúlyon belül, amelynek keretébe illeszkedik a KBER számára az EUMSZ 130. cikkben és az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdésében biztosított függetlenség, a Szerződések alkotói nem kívántak teljes elhatárolást alkalmazni a gazdaságpolitika és a monetáris politika között.”

¹⁵ Weiss-döntés, 61-62. pont: „Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a monetáris politika valamely intézkedése nem hasonlítható egy gazdaságpolitikai intézkedéshez kizárólag amiatt, hogy olyan közvetett hatásokat fejthet ki, amelyekre a gazdaságpolitika keretében is törekedhetnek (lásd ebben az értelemben: 2012. november 27-i Pringle ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756, 56. pont; 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet, C-62/14, EU:C:2015:400, 52. pont). A kérdést előterjesztő bíróság azon álláspontjának, miszerint egy nyíltpiaci műveletekre vonatkozó program bármely hatása, amely a KBER részéről e program bevezetésekor tudatosan számításba vett és bizonyossággal előre látható volt, nem tekinthető e program „közvetett hatásának”, nem lehet helyt adni.”

¹⁶ Weiss-döntés, 67. pont.

¹⁷ Weiss-döntés, 71-100. pont.

során hozott ítélet az alapügy elbírálásánál a nemzeti bíróságra nézve kötelező erejű e jog értelmezését vagy az ilyen jogi aktusok érvényességét illetően.”¹⁸

A döntés és az elvi tételek

Érdeemes előrebocsátani, hogy a német alkotmánybíróság az indítványozók panaszainak jelentős részét nem fogadta be, vagy megvizsgálta ugyan, de megalapozatlannak tartotta. Az ítélet rendelkező részében csak annak adott helyt, hogy *a német szövetségi kormány és a szövetségi parlament az indítványozóknak a GG 38. cikk (1) bekezdés 1. mondatában biztosított választójogát – összefüggésben a GG megváltoztathatlan rendelkezéseivel [GG 20. cikk (1)-(2) bekezdés, 79. cikk (3) bekezdés] – azáltal sértette meg, hogy elmulasztotta megtenni a megfelelő intézkedéseket, amikor az EKB PSPP-határozataiban a Kormányzótanács nem értékelte és nem is támasztotta alá, hogy az e határozatokban előírt rendelkezések megfelelnek az arányosság elvének.*¹⁹

Az alapjogsértő mulasztás tehát a szövetségi kormányt és parlamentet terheli, mert fel kellett volna lépniük annak érdekében, hogy a PSPP-határozatokban az EKB kellően igazolja az előirányzott intézkedések arányosságát. Vagyis a panaszosok alkotmányjogi panaszai csak annyiban voltak megalapozottak,²⁰ amennyiben a német szövetségi kormány és parlament mulasztását állították, mivel azok nem tettek megfelelő lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy az EKB a PSPP végrehajtásakor ne lépje át monetáris politikai hatáskörét a tagállamok gazdaságpolitikai kompetenciái rovására.

Ehhez a tenorhoz csatlakozik tíz elvi tétel és 237 szakaszból álló indokolás (az eredeti német szöveg 110, a döntéssel egyidejűleg közzétett angol fordítás összesen 94 oldal), erre tekintettel jelen ismertetésben elsősorban a Leitsatzokra támaszkodunk.

Az első két elvi tétel az EuB hatáskörének határaitól szól. Ha az *ultra vires* felülvizsgálat vagy az identitásvizsgálat kérdéseket vet fel az Európai Unió aktusainak érvényességével vagy értelmezésével kapcsolatban, a Szövetségi Alkotmánybíróság főszabályként az ilyen aktusok felülvizsgálatát az Európai Unió Bírósága értelmezésével összhangban végzi el. Az Európai Unió Bírósága átlépi az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második mondatában meghatározott hatáskörét, ha a szerződések *értelmezése nem érthető*, és ezért *objektíve önkényesnek* tekintendő. Ha az Európai Unió Bírósága átlépi ezt a határt, döntéseire már nem vonatkozik az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második mondatában meghatározott mandátum a belső jogi kihirdető törvény összefüggésében; és legalábbis *Németország vonatkozásában* ezek az ítéletek *nélkülöznek* az alaptörvény felhatalmazó és megváltoztathatlan rendelkezéseinek összefüggésében megkövetelt *demokratikus legitimitás minimumát* [GG 23. cikk (1) bekezdés 2. mondat, 20. cikk (1)-(2) bekezdés, valamint 79. cikk (3) bekezdés].²¹

Az EuB akkor lépi át a hatáskörét és válik önkényessé az értelmezése, ha nyilvánvalóan *figyelmen kívül hagyja a hagyományos európai értelmezési módszereket*, vagy tágabban azokat az általános jogelveket, amelyek közősek a tagállamok jogában. Mindaddig, amíg az EuB elismert módszertani elveket alkalmaz és a határozata nem önkényes objektív szempontok mentén, a német alkotmánybíróságnak akkor is tiszteletben kell tartania azt, ha az EuB olyan álláspontot alakít ki, amellyel szemben nyomós érvek hozhatók fel.²² A hatáskör túllépése

¹⁸ Weiss-döntés, 18-19. pont.

¹⁹ PSPP-döntés, rendelkező rész 3. pont.

²⁰ PSPP-döntés, msz. 97.

²¹ PSPP-döntés, 1-2. Leitsatz.

²² PSPP-döntés, msz. 112.: „Mit der in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV enthaltenen Aufgabenzuweisung, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern, ist auch ein Anspruch auf *Fehlertoleranz* verbunden (vgl. BVerfGE 126, 286 <307>; 142, 123 <200 f. Rn. 149>).” Kiemelés a szerzőtől.

csak akkor tekinthető nyilvánvalónak, ha ez a megállapítás gondos és alaposan indokolt értelmezésből fakad.²³ A szövetségi alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az EuB a Weiss-döntésében *nyilvánvalóan nem veszi figyelembe az arányosság elvének jelentőségét és érvényesülési körét*, noha az más szempontok mellett szintén alkalmazandó az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásra, és az EuB álláspontja módszertanilag sem tartható, mert nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyja a PSPP tényleges hatásait – ezért az EuB ítélete *ultra vires* aktusnak minősül, amelynek nincs kötelező ereje Németországban.²⁴ Az arányosság elvének alkalmazásakor a német jog különbséget tesz az alkalmasság (*Geeignetheit*), a szükségesség (*Erforderlichkeit*) és a megfelelőség (*Angemessenheit*) elemei között – a német alkotmánybíróság szerint az EuB ezeket az összetevőket nem értékelte kellőképpen.²⁵

Mindez a tagállami hatáskörök védelmére vetítve azt jelenti, hogy amennyiben a tagállamok alapvető érdekei érintettek, amint ez általában az Európai Unióra ruházott hatáskörök és demokratikusan legitimált európai integrációs program értelmezésekor felmerül, a bírói kontroll nem fogadhatja el egyszerűen, közelebbi vizsgálat nélkül az *Európai Központi Bank* által kialakított álláspontot. A szóban forgó intézmény számára biztosított széles mérlegelési jogkör, valamint az *Európai Unió Bírósága* által alkalmazott korlátozott felülvizsgálati szint együttesen egyértelműen *elmulasztja kellőképpen érvényre juttatni a hatáskör-átruházás elvét*, és megalapozza a tagállami kompetenciák folyamatos erózióját.²⁶

Innentől a német alkotmánybíróság gyakorlatában bevett *demokrácia-érvelés* következik: A demokrácia elvének védelme érdekében elengedhetetlen az Európai Unióban a hatáskörmegosztás alapjainak tiszteletben tartása. Az európai integrációs menetrend (Integrationsprogramm) finalitása nem sértheti a hatáskör-átruházás elvét, amely az Európai Unió egyik alapelve.²⁷

Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolásakor *az arányosság elve, valamint érvényesülésének átfogó értékelése* és mérlegelése rendkívül fontos a demokrácia és a népszuverenitás alapelvei szempontjából. E követelmények figyelmen kívül hagyása potenciálisan megváltoztatja az Európai Unióban a hatáskörmegosztás alapjait, aláásva a hatáskör-átruházás elvét.²⁸ Ide kívánczok az indokolásból magyarázatként, hogy az alkotmánybíróság gyakorlata szerint a német közhatalom demokratikus legitimációja a népszuverenitás elvének lényeges tartalmához tartozik – amelynek végső esszenciája a választójog –, és ezért a GG 79. cikk (3) bekezdése által védett alkotmányos identitás részét képezi; ebből adódóan az európai integráció hatókörén kívül áll. A szuverén hatáskörök (főhatalmi jogosítványok) átruházásának módja és mértéke ki kell elégítse a demokratikus elveket. Meg kell őrizni a Bundestag számára biztosított érdemi mozgásteret – különösen költségvetési hatásköre esetében.²⁹

A PSPP csak akkor felel meg az *arányosság* elvének, ha megfelelő és szükséges eszköz a kitűzött cél eléréséhez; az arányosság elve pedig megköveteli a program monetáris politikai célkitűzésének és a gazdaságpolitikai hatásoknak a meghatározását, mérlegelését és kiegyensúlyozását. Amikor egy program monetáris politikai célkitűzését feltétel nélkül érvényesítik és a gazdaságpolitikai hatásokat ignorálják, akkor az arányosság elve sérül. Az a tény, hogy a Központi Bankok Európai Rendszerének nincs felhatalmazása gazdaság- vagy szociálpolitikai döntések meghozatalára, nem zárja ki, hogy egy államkötvénycsúszási programnak például az államadósságra, a személyes megtakarításokra, a nyugdíjakra és a

²³ PSPP-döntés, msz. 113.

²⁴ PSPP-döntés, msz. 119.

²⁵ PSPP-döntés, msz. 125.

²⁶ PSPP-döntés, Leitsatz 3-4.

²⁷ PSPP-döntés, Leitsatz 5.

²⁸ PSPP-döntés, Leitsatz 6. a).

²⁹ PSPP-döntés, msz. 101.

nyugdíjrendszerekre, az ingatlanárakra vagy a gazdaságilag életképtelen társaságok fennmaradására gyakorolt hatását figyelembe veszik az arányosság vizsgálatok az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (1) bekezdés második mondatának valamint 5. cikk (4) bekezdésének megfelelően, és – összességében értékelve – mérlegelik ahhoz a monetáris politikai célkitűzéshez képest, amelyet a program el kíván érni és elérhet.³⁰

A német alkotmánybíróság ugyanakkor a PSPP-t egészében nem találta alkotmányellenesnek. Álláspontja szerint annak megállapítása, hogy egy olyan program, mint a PSPP, nyilvánvalóan megkerüli-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkében meghatározott, a közszféra monetáris finanszírozásának tilalmáról szóló rendelkezéseket, nem egyetlen kritériumon múlik, hanem a releváns körülmények átfogó értékelését igényli. Különösen a 33%-os beszerzési korlát és a beszerzéseknek az Európai Központi Bank tőkekulcsa szerinti megoszlása megakadályozza, hogy a PSPP keretében az egyes tagállamok javára szelektív intézkedéseket hozzanak, és az eurorendszer az egyik tagállam többségi hitelezőjévé váljon. Ha a PSPP szerinti kötvénycsere kockázatmegosztási rendszere (visszamenőleges) változásokon menne át, ez befolyásolná a német Bundestag általános költségvetési felelőssége által meghatározott korlátokat, és összeegyeztethetetlen lenne az alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésével. Ez lényegében a harmadik felek által hozott, előre nem látható következményekkel járó döntésekért való felelősség feltételezését jelentené, amely az alaptörvény alapján nem megengedett.³¹

Mi tehát a teendő a német alkotmánybíróság szerint, hogy a rendelkező részben megállapított alapjogsérelmet el lehessen háritani? Az európai integrációval kapcsolatos felelősség (*Integrationsverantwortung*) alapján a szövetségi kormánynak és a Bundestagnak lépéseket kell tennie annak biztosítása érdekében, hogy az Európai Központi Bank elvégezze az arányosság értékelését. Világosan közölniük kell jogi álláspontjukat az Európai Központi Bankkal, vagy más lépéseket kell tenniük annak biztosítása érdekében, hogy helyreálljon az összhang az alapító szerződésekkel. A német alkotmányos szervek, a közigazgatás szervei és a bíróságok nem vehetnek részt sem az *ultra vires* aktusok kidolgozásában, sem alkalmazásában, végrehajtásában vagy működtetésében. Ez általában a német szövetségi bankra (a Bundesbankra) is vonatkozik.³²

Ezt az általános tételt a német szövetségi alkotmánybíróság az indokolásban konkretizálja. A központi bankok európai rendszerével (a KBER-rel) való szükséges koordinációt lehetővé tevő, legfeljebb három hónapos átmeneti időszakot követően a Bundesbank a továbbiakban nem vehet részt az EKB PSPP-határozatainak alkalmazásában és végrehajtásában, sem további kötvénycsere vásárlással, sem a havi vásárlási volumen további növelésével, kivéve, ha az EKB Kormányzótanácsa olyan új határozatot fogad el, amely közérthetően és megalapozott módon bizonyítja, hogy az EKB által követett monetáris politikai célkitűzések nem aránytalanok a program gazdasági és fiskális politikai hatásaihoz képest. Ugyanezen feltételek mellett a Bundesbanknak biztosítani kell, hogy a PSPP keretében már megvásárolt és a portfóliójában tartott kötvényeket a KBER-rel összehangolt – esetleg hosszú távú – stratégia alapján értékesítsék.³³

³⁰ PSPP-döntés, Leitsatz 6. b)-c).

³¹ PSPP-döntés, Leitsatz 7-8.

³² PSPP-döntés, Leitsatz 9-10.

³³ PSPP-döntés, msz. 235.: „Der Bundesbank ist es daher untersagt, nach einer für die Abstimmung im ESZB notwendigen Übergangsfrist von höchstens drei Monaten an Umsetzung und Vollzug des Beschlusses (EU) 2015/774 sowie der hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702, (EU) 2017/100 und des Beschlusses vom 12. September 2019 mitzuwirken, indem sie bestandserweiternde Ankäufe von Anleihen tätigt oder sich an einer abermaligen Ausweitung des monatlichen Ankaufovolumens beteiligt, wenn nicht der EZB-Rat in einem neuen Beschluss nachvollziehbar darlegt, dass die mit dem PSPP angestrebten währungspolitischen Ziele nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen wirtschafts- und fiskalpolitischen

Értékelés, nyitott kérdések

A német alkotmánybíróság döntése megjelenése napjától éles kritikák keresztüzébe került. A legnagyobb figyelmet kétségtelenül az *ultra vires* megállapítása kapta, mert a már említett Honeywell- és az OMT-ügyekben magát a kontrollt is rendkívül szigorú feltételekhez kötötte a Szövetségi Alkotmánybíróság – szinte valószínűtlennek tűnt, hogy előállhat olyan gyakorlati szituáció, amelyben alkalmazható. Ezt a nézetet osztottam magam is, szerzőtársammal, Vincze Attilával közösen jegyzett könyvünkben.³⁴ A feltételrendszer alapján „a Szövetségi Alkotmánybíróság csak akkor gyakorolja az *ultra vires* kontrollt, ha a *hatáskör túllépése kellőképpen minősített*, ami azt jelenti, hogy a hatáskör túllépése *nyilvánvaló* és az uniós hatáskör-megosztási rendben *strukturálisan a tagállamok hátrányára* történő eltolódást jelent. Annak megállapítása előtt, hogy valamely aktus *ultra vires* volt, lehetőséget kell adni az Európai Bíróságnak, hogy *előzetes döntéshozatali eljárásban* a kérdéses cselekményt megsemmisítse, ha az adott kérdést az Európai Bíróság még nem vizsgálta volna meg. Az *ultra vires* kontroll lehetősége a jelentős, *drasztikus, evidens, kiemelkedően súlyos, vagy a szerződéses alapoktól teljesen elrugaszkodó uniós jogi aktusokra* korlátozódik, és szerepe szerint jogi vészfék”³⁵ – ezért úgy véltük, az *ultra vires* lényegében csak *elméleti lehetőség* marad,³⁶ miként egy EuB-döntés alkalmazásának mellőzése is. Az OMT-ügyben ugyanis megköthetként szerepelt, hogy a német alkotmánybíróság mindaddig köteles tiszteletben tartani az uniós jog EuB által adott értelmezését, amíg az nem tűnik az alkalmazott módszertan alapján objektíve önkényesnek.³⁷

A PSPP-döntés *számos kérdést vet fel*, és az uniós alkotmányosság dimenziójában zajló vitáknak új impulzusokat ad.

- Túl azon, hogy az EuB által alkalmazott módszertan objektíve önkényes voltát kellően alátámasztotta-e, az is vitatható, hogy számon kérheti-e a Szövetségi Alkotmánybíróság a német dogmatika szerinti arányossági vizsgálatot az uniós szerveken.
- Érdemes azt is figyelembe venni, hogy az arányossági vizsgálat az EuB gyakorlatában – ha nem alapjogokról vagy alapszabadságokról van szó – sokkal inkább *common law* típusú, észszerűségi alapú, és nem a német alkotmánybíróság által vázolt elemekből tevődik össze.
- Vajon elvárható-e a demokrácia-kritériumok teljesítése éppen egy olyan, nem többségi típusú (*countermajoritarian*), hangsúlyozottan független intézménytől, mint az EKB – miközben ezeknek a kritériumoknak hiánya egyébként az alkotmánybíróságokkal kapcsolatban is felmerül? Az olyan típusú szervek esetében, mint a központi bank vagy a bíróságok a legitimáció az eredményen alapul, ez ún. funkcionális legitimáció, amely

Auswirkungen stehen. Unter derselben Voraussetzung ist sie verpflichtet, mit Blick auf die unter dem PSPP getätigten Ankäufe für eine im Rahmen des ESZB abgestimmte – auch langfristig angelegte – Rückführung der Bestände an Staatsanleihen Sorge zu tragen.”

³⁴ Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest 2018. 202. o.

³⁵ Uo., hivatkozással BVerfGE 126, 286 (304-305) – Honeywellre.

³⁶ Ezzel nem voltunk egyedül, mások is a sillabuszok felülvizsgálatára hívnak fel, l. Theodore Konstadinides: The German Constitutional Court’s decision on PSPP: Between mental gymnastics and common sense. *U.K. Const. L. Blog* (14th May 2020), <https://ukconstitutionallaw.org/>, Dimitrios Kyriazis: The PSPP-judgment of the German Constitutional Court: an abrupt pause to an intricate tango. *European Law Blog* <https://europeanlawblog.eu/2020/05/06/the-pspp-judgment-of-the-german-constitutional-court-an-abrupt-pause-to-an-intricate-judicial-tango/>

³⁷ BVerfGE 142, 123 (161) – OMT.

az előbbi esetben a pl. a valuta stabilitásával, utóbbi esetben a jogszerűséggel, koherens ítélezési gyakorlattal mérhető.³⁸

- Bár a döntés rendelkező része a német alkotmányos szervek számára ad instrukciót, problémát okoz egyrészt az, hogy a szövetségi kormánytól és a Bundestagtól azt várja az alkotmánybíróság, tegyenek lépéseket, készítsék az EKB-t alaposabb arányossági kontrollra – miközben a független EKB nem fogadhat el utasítást tagállami szervektől. Másrészt, a háromhónapos türelmi idő alatt az alkotmánybíróság a dilemma megoldását voltaképpen az EKB-tól várja: ugyanis a Bundesbank csak akkor folytathatja a részvételét a PSPP-ben, ha az EKB Kormányzótanácsa igazolja a program belső arányosságát a monetáris politikai célok és a gazdaságpolitikai hatások viszonylatában. Miközben sem a német alkotmánybíróság, sem más tagállami szerv nem kötelezheti, még közvetett módon sem, az EKB-t aktus kibocsátására. Eközben a szövetségi központi bank nehéz helyzetbe került, mert ha az EKB nem fogad el az arányosság érvényesülését immár kellően alátámasztó új határozatot, akkor választásra kényszerül az uniós kötelezettsége és az alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos kötelessége között (három hónap eredménytelen eltelte esetén fel kell hagynia a részvétellel a PSPP-ben).
- Az ügy eljárási vetülete szintén érdekes: az alkotmánybírósági eljárás alkotmányjogi panasz alapján indult, amelyhez a német jogban is alapjogsérelem, illetve tényleges, közvetlen és személyes érintettség szükséges. Az *ultra vires*, az uniós szerv által elkövetett hatáskörátlépés és a választójog kapcsolatát már az OMT-ügyben is hangsúlyozta a német alkotmánybíróság: a hatáskörátruházás elve igazolja és ellensúlyozza a demokratikus legitimitáció csökkenését a tagállamokban, ezért nemcsak a GG védett alapelveit, hanem a polgárok választójogát, a demokráciához való jogát is érinti. Emiatt elengedhetetlen a hatáskörmegosztási szabályok tiszteletben tartása az EU-ban. A választójog sérelmére azonban csak akkor lehet hivatkozni, ha az *ultra vires* kontroll feltételeit is igazolja az indítványozó (lásd fent, kellőképpen minősített a hatáskörátlépés), és a választójog kiüresedése nem orvosolható a rendes bíróságok vagy az EuB előzetes döntése útján.³⁹ A PSPP-döntés ehhez képest absztrakt és kiterjesztő értelmezésben használja a választójogot, amelynek a sérelmét megvalósítja az is, ha a közkiadásokról nemzetek feletti szinten hozott döntés a Bundestagot jelentős mértékben megfosztja a költségvetési döntés előjogától.⁴⁰ A választójogból vezethető le továbbá a polgároknak a joga arra, hogy kötelezhessék a szövetség kormányt, a Bundestagot és adott esetben a Bundesratot (i) az uniós szervek hatáskörgyakorlásának ellenőrzésére, (ii) az integrációs program határait átlépő aktusok megalkotásában vagy alkalmazásában a részvételtől való tartózkodásra, (iii) az uniós szervek nyilvánvaló és strukturálisan jelentős hatáskörátlépése esetén az aktív fellépésre. Az ilyen széles értelemben felfogott választójog sérelme lényegében bármely uniós aktussal szemben felvethető, akkor is, ha más alapjog nem sérül.

A szakirodalom már évtizedekkel ezelőtt⁴¹ vizionált olyan patthelyzetet, amelyben *az uniós jog és a tagállami alkotmányjog kollíziós normái, az elsőbbség és a tagállami alkotmányban foglalt*

³⁸ Vincze – Chronowski: i. m. 342. o.

³⁹ BVerfGE 142, 123 (83, 84; 185) – OMT.

⁴⁰ PSPP-döntés, msz. 103-105.

⁴¹ Manfred Baldus: Zur Relevanz des Souveränitätsproblems für die Wissenschaft vom öffentlichen Recht. *Der Staat* 1997. 391. Alexander Schmidt Glaeser: Souveränität und Vorrang. In: *Europäisches Verfassungsrecht*

felhatalmazás terjedelme egymásnak feszülnek és feloldhatatlan ellentétbe kerülnek: a gondolatkísérlet most valósággá vált. A jogállamiság tengelyén a feszültséget az okozza, hogy a német alaptörvény alapján hozott döntés nem köti az EU szerveit (sem az EuB-t, sem az EKB-t), mert az uniós jog érvényességi alapját kizárólag az alapító szerződések jelentik az elkülönült, autonóm jogrendszerek elve értelmében, miközben az uniós jog a tagállamokat és azok szerveit köti a normatív nemzetkefelettség alapján. Ha eljátszunk a gondolattal, hogy az EU akár kötelezettségszegési eljárást is indíthatna az alkotmánybírói határozat jogkövetkezményeként (ez a szerződés alapján elméletileg lehetséges), és az végső soron eljutna az EuB-hoz, akkor olyan visszas helyzet is kialakulhat a két bírói fórum között, amelyben kölcsönösen elfogadhatatlannak minősítik egymás döntését, ez azonban az eddigi kölcsönös tiszteleten alapuló attitűddel teljesen ellentétes lenne.

A PSPP-döntés fordulatot jelent abból a szempontból is, hogy egyfajta *visszatérés az ultra vires-kontrollhoz*: az alkotmányos identitás-kontroll – amely a 2010-es évtizedben felváltani látszott az *ultra vires* a német alkotmánybíróság érvelésében⁴² – bár jelen van a határozatban, mégsem dominál. Míg az identitáskontroll relatív és zárt, vagyis az érvek kizárólag az adott tagállam és az EU viszonyában igazolhatók (bilaterálisan, mert minden alkotmány identitása országról országra más és más), addig az *ultra vires* következménye relatív (alkalmazhatatlan adott tagállamban), de nyitott: a hatáskörtúllépésen alapuló érvénytelenség állítása más tagállamok számára is elfogadható érv lehet az uniós aktus értékelésekor.

A döntés után hamar felmerült a dominóeffektus lehetősége,⁴³ vagyis az, hogy ezután más alkotmánybíróságok, felsőbbbíróságok is legitimnek tarthatják, ha eltekintenek az EuB-döntések kötelező voltától, alkalmazhatatlannak nyilvánítanak uniós aktusokat, és ezzel megállíthatatlan dezintegráció venné kezdetét, amelyben az uniós jog elsőbbsége veszélybe kerül. Az aggodalmak alaposak, mindazonáltal nem feledhető, hogy ezt a lépést korábban már megtette a cseh alkotmánybíróság a szlovák nyugdíjak ügyében és a dán legfelső bíróság az életkori diszkrimináció ügyében: mindkét esetben negligáltak és *ultra vires* jellegűnek nyilvánítottak egy-egy EuB-döntést, de ez nem vált tömeges gyakorlattá a tagállami felsőbbbíróságok körében. S talán nem is feltétlenül következik más alkotmánybíróságok gyakorlatából. A magyar alkotmánybíróság például sokáig tartózkodó álláspontot foglalt el az uniós jog és a belső alkotmányjog közötti normakonfliktusokban, a fordulat csak 2016-ban jött,⁴⁴ igaz, akkor három-az-egyben döntéssel átvette a német alkotmánybíróság által több mint negyven év alatt kialakított alapjogi, *ultra vires* és identitás-mércéket, nyilván a helyi sajátosságoknak megfelelően, és egyelőre kevésbé specifikálta azok tartalmát. További eltérés, hogy míg a német alkotmánybíróság az előzetes döntéshozatali eljárást az *ultra vires* kontroll feltételül szabta, addig a magyar testület nem tett ilyen kikötést, és a párbeszédben csak odáig ment el,

(szerk. A. von Bogdandy). Springer, Berlin-Heidelberg 2003. 205-228. o., *Chronowski Nóra*: Integrálódó alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005. 51-53.

⁴² Vincze – Chronowski: i. m. 205-218. o., Orbán Endre: Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban. Doktori értekezés, PPKE JÁK DI, Budapest 2019. 48-58. o.

⁴³ „This said, it is the wrong decision at the wrong moment. It is bound to legitimate similar actions by other supreme and constitutional courts. It will also legitimate challenges by national governments (the Polish government reaction to the decision demonstrates that). This will be particularly problematic in the case of countries where the rule of law is under severe challenge.” – Maduro: i. m., „In Polen knallen die Sektkorken.” – Mayer: i. m., „After that, the Danish Supreme Court in Ajos also took the chance to delimit the competences of the EU. However, now it is different because of the prestige and charisma of the BVerfG and indeed the risk of a domino effect is now very high.” – Antonia Baraggia, Giuseppe Martinico: Who is the Master of the Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe. *Diritti Comparati* (15 May 2020), <https://www.diritticomparati.it/who-is-the-master-of-the-treaties-the-compact-theory-in-karlsruhe/>

⁴⁴ Chronowski Nóra – Vincze Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In: Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások (szerk. Chronowski Nóra). ELTE Eötvös, Budapest 2017.

hogy néhány ügyben saját eljárását felfüggesztette, ha az EuB előtt is folyt eljárás. Eddig egyetlen ilyen felfüggesztett ügyet zárt le, amelyben fogalmilag kizártnak tartotta, hogy az EuB előzetes határozatát felülvizsgálja, igaz, ebben az esetben a hatáskör az Unió kizárólagos kompetenciájába tartozott.⁴⁵ A példa csak arra utal, hogy minden alkotmánybíróság útja más, és egyes érvek átvétele nem feltétlenül lesz konkluzív vagy meggyőző eltérő alkotmányos környezetben.

Azt érdemes megemlíteni, hogy a német alkotmánybíróság döntésére válaszul az EuB rövid sajtóközleményt adott ki, amelyben leszögezte, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet a tagállami bíróságra kötelező, és az EuB „egyedülként rendelkezik hatáskörrel annak megállapítására, hogy valamely uniós intézmény aktusa ellentétes az uniós joggal. Az ilyen aktusok érvényességét illetően a tagállami bíróságok között fennálló nézetkülönbségek ugyanis veszélyeztethetnék az uniós jogrend egységességét, továbbá sérthetnék a jogbiztonságot. A tagállamok egyéb hatóságaihoz hasonlóan a nemzeti bíróságok is kötelesek biztosítani az uniós jog teljes körű érvényesülését. Csak így lehetséges, hogy az Unión belül – amelyet a tagállamok hoztak létre – biztosított legyen a tagállamok egyenlősége.”⁴⁶

A PSPP-döntés a hosszú és válságokkal terhelt 2010-es évtized végén született, magában hordozza annak feszültségeit, a hatásait ebben a pillanatban lehetetlen felmérni. Ahogy az első Solange-döntés pályára állította az uniós alapjogvédelem fejlesztését, majd a Maastricht-határozat az uniós demokrácia-deficit kezelése érdekében indított közös gondolkodást, még olyan forgatókönyv is elképzelhető, hogy ezzel az ítélettel egy transzparensabb, szolidárisabb monetáris-fiskális unióhoz járul majd hozzá a német alkotmánybíróság, amely megerősíti az euroövezetet – csak a döntés utáni fagyos hangulatban egyelőre nehezen hihető az optimista kimenet.

⁴⁵ Részletesen l. *Orbán*: i. m. 69-71. o., ahol felhívja a figyelmet a felfüggesztett ügyet lezáró 3241/2019. (X. 17.) AB határozatra is.

⁴⁶ Az Európai Unió Bírósága, 58/20. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2020. május 8., <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058hu.pdf>