
**MTA Law Working Papers
2014/23**

**Odahull az eszme és a valóság közé:
az árnyék az szuverenitás-átruházás
az alkotmánybíróság esetjogában**

Vincze Attila

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Dr. Vincze Attila, LL.M.*
Odahull az eszme és a valóság közé:
az árnyék az szuverenitás-átruházás az alkotmánybíróság esetjogában

I. Az eszme: a nyitott államiság¹

Kérdéses, hogy szükség van-e illetve szükség volt-e az uniós csatlakozáshoz a korábbi magyar Alkotmány 2/A §-a beiktatására, amelyet felváltott az Alaptörvény E cikke, és nem lehetett volna-e megfelelő jogalap az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz a nemzetközi és belső jog viszonyát szabályozó 7.§ (Alaptörvény Q. cikk).² Az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatában mindenesetre úgy nyilatkozott, hogy erre szükség volt.³ Ha alaposan megnézzük az Alkotmánybíróság érveit, akkor ezek lényegében arra futnak ki, hogy az Alaptörvény Q cikke (Alkotmány 7. §) azért nem alkalmas az uniós jog fogadására, mert Magyarország nem tagja az EU-nak, amiből nem következik szükségszerűen, hogy az Alaptörvény Q cikke alkalmatlan az uniós jog kezelésére a csatlakozás esetén. Ennek ellenére az az általánosan elfogadott nézett alakult ki, hogy Alkotmánymódosítás nélkül nem lehetséges az EU-tagság.⁴

Ez azért érdekes, mert az Alkotmánybíróság a NATO csatlakozás kapcsán nem alkalmazott hasonlóan szigorú követelményeket, annak ellenére, hogy lényegében hasonlóan intenzív szuverenitáskorlátozásról van szó. A szuverenitás korlátozás szempontjából ugyanis nem különbözik a versenyjog közvetlen alkalmazása, a magyar honvédek idegen parancsnokság alá helyezése vagy a NATO csapatok állomásozása.⁵ A probléma részben az, hogy a magyar Alkotmány illetve az Alaptörvény nem tartalmaz(ott) semmilyen olyan általános szabályt,

* egyetemi docens, Andrásy Egyetem Budapest, Habilitand, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für österreichisches und europäisches öffentliches Recht (Prof. DDr. Michael Potacs)

Ez az írás az MTA TK Jogtudományi Intézete és a K 108790 számú OTKA-program *Államtudományi Kutatócsoportja* által szervezett, *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság* című tudományos konferencián (2014. március 21.) elhangzott előadás szerkesztett változata.

A jelen kutatás a TÁMOP 4.2.4.A-1 kiemelt projekt keretében meghirdetett ösztöndíj-támogatásnak köszönhetően valósult meg, a magyar állam és az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával.

¹ Ld. Stephan HOBE: *Der offene Verfassungsstaat zwischen Suveränität und Interdependenz* (Berlin: Duncker & Humblot, 1998); Klaus VOGEL: *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*, (Tübingen: Mohr, 1964) Christian TOMUSCHAT: "§ 226 Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit" Josef ISENSEE – Paul KIRCHHOF: *Handbuch des Staatsrechts: Band XI Internationales Bezüge* (Heidelberg: C.F. Müller, 2013).

² KECSKÉS László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái” *Magyar Tudomány* 2006, 1081. o. szerint igazából a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatában „megfogalmazott dogmatikus okfejtések adtak alapot ahhoz, hogy valós súlyánál nehezebb kérdéskörként jelenjen meg a magyar politikai szféra és az alkotmányozás előtt Magyarország európai uniós csatlakozásának jogi összefüggérendszer. Ezek az alkotmánybírósági határozatok vitték el a magyar közjogi gondolkodást olyan irányba, amelyből az a jogi látszat keletkezett és az a helyenként mereven kezelt vélemény körvonalazódott, hogy Magyarország EU-csatlakozása kapcsán a magyar Alkotmány módosítására feltétlenül szükség volt.”

³ A lisszaboni szerződést vizsgáló határozat is ebben az értelmezési keretben mozog 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

⁴ KECSKÉS László: „Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái” *Magyar Tudomány*, 2006/9 1081. o. „Az Alkotmánybíróság említett (...) határozatában, (...) lényegét tekintve azonban mégis dogmává merevítette az indítványozó sajátosan túlzó alkotmányossági érzékenységét.” Ld. hozzá: KECSKÉS László: „Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségessé vált alkotmánymódosítás folyamata (I. rész)” *Európai Jog* 2003/1 sz. 21-30, (II. rész) *Európai jog*, 2003/2. sz. 22-33. old.

⁵ Ld. pl. az 1997. évi XLIX. törvénnyel kihirdetett a Magyar Köztársaság Kormánya és az Egyesült Államok Kormánya közötti, az Egyesült Államok Fegyveres Erőinek a Magyar Köztársaság területén történő tevékenységéről szóló Megállapodást. Ld. VINCZE Attila: „Apokalipszis most?” *Magyar jog* 2006, 141-152. old.

amely a hatáskörök nemzetközi szervezetekre történő delegálását lehetővé tennék. Ha ugyanis az egyik fajta hatáskörtranszfer – így az EU esetén – tilos, akkor elvben tilos egy másfajta hatáskörtranszfer is – pl. a NATO esetén.

A 30/1998 . (VI. 25.) AB határozat szerint kifejezett alkotmányos alapra azért van szükség az uniós jog alkalmazásához, mert a népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimitáció alapján követelmény, hogy minden közjogi jogi norma a népszuverenitásra visszavezethető legitimitáción alapuljon. Hogy ennek a követelménynek eleget tesz-e a Világkereskedelmi Szervezet, az szintén megkérdőjelezhető, ugyanis az ennek létrehozásáról szóló megállapodás X. cikke értelmében a Világkereskedelmi Szervezet joganyaga – konszenzus hiányában – kétharmados többséggel is módosítható, vagyis adott esetben egyes tagállamok akarata ellenére is, ami elméletileg ellentmond az Alkotmánybíróság követelményeinek.

Két dolog látszik körvonalazódni: egyrészt kérdéses, hogy a szuverenitásfeltétel egyáltalán levezethető-e az Alkotmányból illetve az Alaptörvényből, másrészt rejtélyes az is, hogy az Alkotmánybíróság érzékenysége miért kizárólag az uniós jogra korlátozódik, és miért nem jár el azonos szigorral hasonló más konstellációkban.⁶

Az adott esetben érthetetlen alkotmánybírói szigor ellenére alkotmányos szinten a nyitott államiság eszméje jelenik meg. Ez igaz úgy az Alkotmányra, mint ahogy az Alaptörvényre. A nemzeti hitvallás háromszor hivatkozik Magyarország európai beágyazódottságára,⁷ az Alaptörvény Q cikke pedig egyértelműsíti a korábbi Alkotmány 7. §-t, és Magyarország elköteleződését a nemzetközi együttműködés és a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítését illetően, amit az Alaptörvény E) cikke az EU tekintetében tovább konkretizál, és előírja az európai egység megteremtésében történő aktív közreműködést, mint államcél, és ennek érdekében az állami hatáskörök megosztását.

Ha tehát volt is bármilyen alkotmánybírói ódzkodás az uniós joggal szemben, és éppen az említett 30/1998 AB határozat tette szükségessé az alkotmány módosítást, akkor ebből normatanilag – történeti és teleológiai értelmezés alapján – leginkább annak kellene következnie, hogy az alkotmányozó tudatában volt a vélt vagy valós aggályoknak, beleértve abba az elsőbbség és közvetlen alkalmazandóság követelményeiből fakadó jogalkalmazási következményeket is, és az Alkotmány módosításával éppen hogy el kívánta oszlatni ezeket és ki akarta fejezni az európai integráció melletti elköteleződését. Az Alaptörvény pedig nem tett mást minthogy megerősítette ezt az elköteleződést.

Ezzel összefüggésben talán nem haszontalan felidézni az angol gyakorlatot. Az angol jog dualistának tekinthető a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően. Lord DENNING MR a *Macarthy's Ltd v Smith* ügyben⁸ mégis úgy nyilatkozott, hogy a közösségi jogot átültető törvény (*European Communities Act 1972*) alapján az EU alapító szerződése elsőbbséget élveznek, mert világos és egyértelmű ellenkező rendelkezés hiányában abból kell kiindulni, hogy a Parlament eleget kíván tenni nemzetközi kötelezettségeinek. Ezt gyakorlatilag megerősítette a *Factortame* perfolym⁹ során az uniós és a belső jog viszonyát taglaló ítélet,¹⁰

⁶ A német gyakorlatot extenzíven idéző 4/1997 AB határozat fényében valamiféle megfelelési kényszert vél felfedezni az ember, mintha az Alkotmánybíróság feltétlenül a német gyakorlathoz hasonlót kívánna mondani.

⁷ „Szent István királyunk (...) hazánkat a keresztény Európa részévé tette.“ „Büszkék vagyunk arra, hogy népünk (...) védte Európát, s gyarapította közös értékeit.“ „Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.“

⁸ *Macarthy's Ltd v Smith* [1979] 3 All ER 325, Ld. hozzá Trevor R.S. ALLAN: "Parliamentary Sovereignty: Lord Denning's Dexterous Revolution" 3 *Oxford Journal of Legal Studies* (1983) 22 - 33

⁹ Ld. Oliver DAWN: "Fishing on the Incoming Tide" 54 *The Modern Law Review* (1991) 442-451

mely azzal érvelt, hogy bármilyen szuverenitáskorlátozást jelentett is az 1972-es csatlakozási törvény (*European Communities Act 1972*) elfogadása, azokat a parlament önként vállalta.¹¹ Mivel 1972-ben a közvetlen alkalmazandóság és elsőbbség doktrínája már kidolgozott volt az Európai Bíróság gyakorlatában, így ezeket a követelmények tudatában történt a csatlakozás.¹² Ha ezeket át tesszük a magyar viszonyokra, akkor abból, hogy az Alaptörvény (illetve a korábbi Alkotmány), legalábbis ami a szövegezést illeti, egyértelműen egy integrációpárti, nyitott alkotmány, amely elkötelezett az európai értékek iránt, és azt ennél fogva – kifejezett ellentétes értelmű alkotmányos rendelkezés hiányában¹³ – úgy kell értelmezni, hogy az lehetőség szerint minél inkább kövesse ezeket az értékeket.

Ezzel nem azt állítom, hogy az uniós jog és belső jog konfliktusában nem lehet elméletileg a belső jog elsőbbségére helyezkedni. Belső jogi szempontból ugyanis az alkotmány testesíti meg a legfelső szuverén akaratot, bármi legyen is annak tartalma, és ha ennek ellentmondó jogi parancsok elsőbbséget élveznek, ahogy az Európai Bíróság szerint igen,¹⁴ akkor ez a szuverenitás és függetlenség megszűnéseként is értelmezhető. Ezt meg is lehet fordítani akkép, hogy az önálló tagállami szuverenitás egy oximoron vagy alkotmányjogi paradoxon,¹⁵ mert a függetlenség az alárendeltség miatt nem értelmezhető. Annak ellenére, hogy a paradoxon léte kevésbé vitatható, az világos, hogy az Alaptörvény – ahogy a korábbi Alkotmány is – olyan üzenetet hordoz, hogy az ellentmondást elsősorban az uniós jog javára kívánja feloldani. Ezért is érdekes, hogyan oldotta fel az ellentmondást az Alkotmánybíróság és hogyan értelmezte azt a csatlakozási klauzulát, amelyet gyakorlatilag az ő határozata miatt illesztett be az alkotmányozó.

II. A valóság

Az Alkotmánybíróságnak már számos ügyben kellett illetve tudott állást foglalnia az uniós jog természetét, hatását és alkalmazandóságát illetően. Azt azonban korántsem lehet állítani, hogy ellentmondásmentes gyakorlatot alakított volna ki. Az Alkotmánybíróság határozatai már elérték azt a kritikus tömeget, hogy csoportokba lehet őket sorolni az érvelés jellege

¹⁰ *Regina v Secretary of State for Transport, Ex parte Factortame Ltd. and Others* (No. 2) House of Lords [1991] 1 A.C. 603 per Lord Bridge

¹¹ Danny NICOL meggyőzően mutatja be, hogy a brit parlament erről nem igen vitázott a csatlakozási szerződés ratifikálásáról szóló vitában ld. Danny NICOL: *EC Membership and Judicialization of British Politics* (Oxford, OUP, 2002)

¹² Ezzel a Lordok Háza gyakorlatilag elismerte, hogy a csatlakozási törvény (European Communities Act 1972) 2. cikk (4) bekezdését a parlament implicite nem változtathatja meg, ld. *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] 4 All ER 156.

¹³ Hasonlóan a francia Alkotmánytanács 2004. június 10.-i határozatához, mely szerint a másodlagos uniós jog alkotmányos parancs („exigence constitutionnelle”) révén kerül a belső jogba átültetésre illetve alkalmazásra. Az alkotmányos parancsok ott vannak a határai, ahol a szóban forgó uniós jogi rendelkezés kifejezetten alkotmányellenes. Decision n°2004-496 DC du 10 juin 2004, www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004496/2004496dc.pdf; ld. hozzá Claus Dieter CLASSEN „Anmerkung” *Juristenzeitung* 2004, 969-971. old.; Christian WALTER: „Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union“ *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2005, 77-85. old.

¹⁴ 11/70. sz. ügy, Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra az Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 3. pont.; ld. továbbá többek között C-285/98. sz. ügy, Tanja Kreil kontra Németország;

¹⁵ Ld. BLUTMAN László- CHRONOWSKI Nóra: „Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában“ *Európai Jog* 2007/2, 3 (3): „Az Európai Unióhoz való csatlakozásból fakadó alkotmányjogi paradoxon lényege abban foglalható össze, hogy a tagállami alkotmány felhatalmazást ad a csatlakozásra egy olyan nemzetközi rendszerhez, amelynek normái feltétlen érvényesülést kívánnak a tagállam belső jogával, így a felhatalmazást adó alkotmányának szabályaival szemben is. Ezt a feltétlen érvényesülést a közösségi jog elsőbbségének fogalmával szokták jelölni.”

alapján. Ezek a csoportok azonban nem egy fejlődési ívet írnak le, hanem sokkal inkább párhuzamosan alkalmazott „stratégiáknak” tekinthetők arra nézvést, hogy mit kezdjen az Alkotmánybíróság az uniós joggal. Stratégiának akkor lehetne az esetcsoportokat tekinteni, ha az egyes érvelési megoldások választása mögötte tudatosság húzódná meg, amelynek tekintetében vannak kétségeim. E kétségek racionálisak: ha ésszerűen választana az Alkotmánybíróság, akkor az érvelés vagy az eredmény nem mondhatna ellent más ügyekben mondottaknak, hanem kiegészítené egymást.

A következő négy esetcsoportot lehet álláspontom szerint megkülönböztetni:

- a) Köldöknézés
- b) Lebenslüge
- c) Szabotázs
- d) Vak tyúk

ad a) Köldöknézés alatt azt a stratégiát értem, amikor az Alkotmánybíróság az ügy uniós vonatkozásait kizárja, vagy szándékosan vagy tudatlanségból, és meggyőzi magát arról, hogy egy pusztán magyar vonatkozású kérdéstről van szó, amit teljes szabadsággal dönthet el, még akkor is, ha az adott probléma lényegében az uniós jogban gyökerezik, vagy ahhoz szorosan kapcsolódik. Az elnevezés abból adódik, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatilag úgy igyekszik megvilágosodni, hogy csak a saját belső hangjára figyel, mint meditáció során.

ad b) Lebenslüge esetén az Alkotmánybíróság úgy tesz mintha európai alkotmánybíróság lenne abban az értelemben, hogy látszólag bevonja az uniós jogot a döntésbe, de ezt csak olyan esetekben teszi, amikor az ügynek lényegében nincs uniós vonatkozása, de legalábbis az uniós vonatkozás semmit nem tesz az üggyhez. Így tehát ez valójában nem más, mint egy élethazugság.

ad c) Szabotázs alatt azt értem, amikor az Alkotmánybíróság úgy nem alkalmazza az uniós jogot, vagy úgy zár ki egy ügyet az uniós jogi összefüggésekből, hogy azzal lényegében megakadályozza az uniós jog érvényre jutását. Ez annyiban különbözik a köldöknézéstől, hogy az Alkotmánybíróság ebben az esetben tudatában van annak, hogy az uniós jog ignorálása ténylegesen gátolja valamilyen jog vagy kötelezettség érvényesítését.

ad d) Ahogy a vak tyúk is talál szeget, úgy az Alkotmánybíróság is néha felismeri az adott ügy uniós jogi vonatkozásait, vagy annak hiányát, de sajnos nem a megfelelő érveléssel jut az egyébként helyes eredményre, hanem mint a lottózó, akit a pusztán szerencse, vagy megérzés segít. Érzékeli tehát az Alkotmánybíróság például, hogy valami az uniós jogba ütközhet, de nem a megfelelő esetjogot alkalmazza, vagy nem a megfelelő alapszabadságot stb.

A határok az egyes esetcsoportok között természetesen képlékenyek, így talán a legjobb ha az egyes esetcsoportokat néhány jellemző eset tükrében mutatjuk be.

II.1. A köldöknézés

A köldöknézés során az Alkotmánybíróság minden erővel igyekszik az uniós jogi nézőpontot kirekeszteni egy kérdés tárgyalása során, még akkor is, ha az adott probléma lényegében az uniós jogban gyökerezik. Ebbe a csoportba tartozik például a termékkészletezési (vagy cukorkvóta), a lőfegyververtartási, a szerencsejáték, az uniós népszavazás vagy az SPS-ügy.

a) Termékkészletezés - 17/2004. (V. 25.) AB határozat

Az első az uniós jogot érintő és már a csatlakozás után született határozat a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló törvény (a továbbiakban többletkészletezési törvény) kapcsán született. Ez a spekulatív kereskedelmi

tranzakciók elleni átmeneti intézkedések megállapításáról rendelkezett átültetve az 1972/2003/EK és a 60/2004/EK rendeleteket a magyar jogba és a törvény a csatlakozás miatt vált szükségessé. A vonatkozó törvényt ugyan csak május 25-én lépett volna hatályba, az abban meghatározott kötelezettségek azonban a közösségi rendeleteknek megfelelően május 1-jéhez, a csatlakozási szerződés hatálybalépéséhez kapcsolódtak volna, amit a köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartott. Bár a törvény ezer szálon függött a közösségi rendeletről, ezt az Alkotmánybíróság ignorálta, és azt hibásan¹⁶ tisztán magyar jogszabálynak tekintett, amelyet a szükséges felkészülési időre és a visszaható hatály tilalmára vonatkozó gyakorlata alapján alkotmányellenesnek minősített, nem is próbálva azt a kérdést feltenni, hogyan kellene a jogállamiság és jogbiztonság elveit értelmezni és érvényesíteni a csatlakozással megváltozott körülmények között, a poszt-nemzeti konstellációban,¹⁷ mint ahogy azt sem, hogy a közösségi rendeletek megfelelnek-e annak a követelménynek, hogy díjfizetési kötelezettséget törvényben kell szabályozni,¹⁸ és nem igyekezett azt sem tisztázni, hogy a törvényi fenntartás elvét (*Gesetzesvorbehalt*, *Parlamentsvorbehalt*) hogyan kell értelmezni az uniós jog keretében.¹⁹

b) Lőfegyvertartás - 744/B/2004 AB határozat

Az indítvány a lőfegyverekről és lőszerkekről szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Lft.) 12. § alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte arra hivatkozva, hogy az ellentétes a személyes adatok védelmére vonatkozó alkotmányos szabállyal. Az ügy annyiban volt érdekes, hogy a törvény egy irányelvet ültetett át a magyar jogba, az Európai Közösségek Tanácsának a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK irányelvet. Ebben az esetben is arra törekedett az Alkotmánybíróság, hogy az irányelven alapuló magyar jogszabály alkotmányosságát vizsgálja anélkül, hogy törekedne annak uniós vonatkozásaira tekintettel lenni.

¹⁶ SAJÓ András: „Miért nehéz tárgy az együttműködő alkotmányosság?” *Fundamentum* 2004/3. 89 (90-91), uő. ‘Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: the Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy’ *Zeitschrift Für Staats- Und Europawissenschaften* 2004, 351-371. Zdeněk Kühn, ‘The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions’ *German Law Journal* 2005, 563 (573); VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban* (Budapest: HVG-Orac, 2012), 210-213.

¹⁷ Szemben a cseh alkotmánybíróság 2006-os ún. cukorkvóta ítéletével Pl.ÚS 50/04 ze dne 08.03.2006 Cukerné kvótya "Potud, pokud", melyet lényegében megismételt az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos (Pl.ÚS 66/04 ze dne 03.05.2006 Evropský zatýkáč rozkaz (eurozatykač) Ld hozzá Zdeněk KÜHN „The European Arrest Warrant, Third Pillar Law And National Constitutional Resistance / Acceptance The EAW Saga as Narrated by the Constitutional Judiciary in Poland, Germany, and the Czech Republic” 3 *Croatian Yearbook of European Law and Policy* (2007) 99-133) illetve a Lisszaboni Szerződésről szóló mindkét ítéletében Az első határozatot 2008. november 26-án hozta (Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008) Ld. hozzá Petr BŘÍZA: „The Czech Republic The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008” 5 *European Constitutional Law Review* (2009) 143–164, VINCZE Attila: „A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről” *Európai jog* 2009/4, 3-10. old.a másodikat 2009 november 3-án (Pl.ÚS 29/09 ze dne 03.11.2009 387/2009 Sb. Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II). Ld. hozzá: VINCZE Attila: „A cseh alkotmánybíróság Lisszabon II. határozata” *Jogtudományi közlöny* 2010, 549-559. old.) A poszt-nemzeti konstellációhoz: Jürgen HABERMAS: „Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie” in: Jürgen HABERMAS: *Die postnationale Konstellation (Frankfurt a M.: Suhrkamp, 1998)* 91-169.

¹⁸ SAJÓ András: „Miért nehéz tárgy az együttműködő alkotmányosság?” *Fundamentum* 2004. 3. sz., 89 (91)

¹⁹ Áttekintően: Henning RIECKHOFF: *Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2007). Ld. szintén: Gerhart HOLZINGER: „Der Verfassungsgerichtshof und das Gemeinschaftsrecht” in: Stefan HAMMER - Alexander SOMEK - Manfred STELZER - Barbara WEICHSELBAUM(szerk.): *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift für Theo Öhlinger* (Wien: WUV, 2004) 142 (147-148).

c) Szerencsejáték - 1053/E/2005 AB határozat

Az indítványozó beadványában a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt (Szerencsejáték tv.) és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvényt (Reklám tv.) támadta az Alkotmánybíróság előtt és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, illetőleg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatát kérte, mert álláspontja szerint a külföldön szervezett szerencsejáték magyarországi értékesítésére és a hozzá kapcsolódó reklámra vonatkozó szabályozás sérti a szolgáltatásnyújtások szabadságát és ezáltal ellentétes az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével (Alaptörvény E cikk (2) bekezdésével).

A szerencsejáték szervezésének közösségi jogi megítélése ebben az időben még korántsem volt egyértelmű, de ahelyett, hogy az ennek tisztázásához szükséges előzetes kérdéssel fordult volna az Európai Bírósághoz, igyekezett kirekeszteni a kérdést a látóköréből. Ez akkor különösen feltűnő, ha összehasonlítjuk a későbbi szerencsejáték-ügyben, a nyerőgépek betiltása kapcsán hozott határozattal,²⁰ amelyben, miután az EuB már több határozatában tisztázta, hogy a tagállamok a szerencsejáték szervezésével összefüggésben széles autonómiával rendelkeznek, extenzíven hivatkozik az uniós gyakorlatra, hiszen világos, hogy az semmilyen módon nem fogja befolyásolni a konkrét ügy végkimenetelét.

d) Népszavazás az Európai Alkotmányszerződésről - 58/2004 (XII. 14.) AB határozat²¹

Az Európai Alkotmányszerződés ratifikálása ellen szervezett népszavazás elutasítása miatt benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy mivel olyan nemzetközi szerződésről van szó, amelyet az Országgyűlés még nem ratifikált, így erre nem terjed ki a nemzetközi szerződésekre vonatkozó népszavazások tilalma. Ez egy banális következtetés. Érdekes azonban, hogy a többség itt is igyekezett az uniós jogi összefüggést kirekeszteni a vizsgálódásából, és nem is részletezte azt a problémát, amit Harmathy Attila vetett fel különvéleményében,²² aki arra mutatott rá, hogy nem egyszerűen az Országgyűlés, hanem a kétharmados többség követelménye miatt, az alkotmányozó hatalom számára fenntartott kérdésről van szó, amelynek népszavazás általi eldöntése viszont – az AB korábbi gyakorlatának megfelelően²³ – elvonná az alkotmányozó hatalom hatáskörét, amit az Alkotmány – és most ugyanígy az Alaptörvény – az alkotmányozó hatalomnak tart fenn.²⁴

e) SPS-rendelet 142/2010. (VII. 14.) AB határozat

A közös agrárpolitika reformja során szükségessé vált egy sor közösségi rendelet átültetése, melynek egyik eleme volt az összevont gazdaság-támogatási rendszer (Single Payment Scheme: SPS). Ennek bevezetéséről és működtetéséről szóló, az Országgyűlés által 2008. október 20-án elfogadott törvény 15. § (3) bekezdés a) pontját az Alkotmánybíróság szintén alkotmányellenesnek nyilvánította a jogbiztonság elvének, ezen belül is szükséges felkészülési idő követelményének megsértése miatt.

Az Alkotmánybíróság a már jól bevált recept alapján először megállapította, hogy a magyar jogszabály ezer szálon függ az uniós jogalkotástól, de újfent arra jutott, hogy ez nem

²⁰ 26/2013. (X. 4.) AB határozat

²¹ VARGA István: „Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn” in: Klaus BECKMANN - Jürgen DIERINGER - Ulrich HUFELD (szerk.) *Eine Verfassung für Europa* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2005) 303-310. old.

²² HARMATHY Attila alkotmánybíró különvéleménye: ABH 2004, 832-833.

²³ 50/2001 (XI.29.) AB határozat.

²⁴ Ld. egyetértően VÁRNAY Ernő: „Az Alkotmánybíróság és az Európai unió joga” *Jogtudományi Közöny* 2007, 423 (427).

befolyásolja azt, hogy a kérdéses rendelkezés teljes mértékben magyar jogszabály, és mint ilyen felülvizsgálható és megsemmisíthető.

Ez teljes mértékben a termékkészletezési törvény kapcsán hozott határozat logikáján mozog, gyakorlatilag ugyanaz a határozat, más díszlet mellett.

II.2. Lebenslüge

A Lebenslüge mint stratégia arra épül, hogy az Alkotmánybíróság úgymond eljuttassa az európaiakat, de csak akkor, ha ez biztosan nem fogja befolyásolni az ítéletet, így a GVH-közlemények, a Lisszaboni-Szerződés, az Alapörvény negyedik módosítása, vagy a nyerőgépek esetén.

a) A GVH közlemények, 1392/B/2007 (I.27.) AB határozat²⁵

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban azzal foglalkozott, hogy vajon a GVH joglalkalmazási gyakorlatát ismertető közlemények sértik-e a jogállamiság követelményét arra tekintettel, hogy ezek bár a jogszabálynak nem minősülnek, mégis a későbbi gyakorlat alapjául szolgálnak.

A szabály alkotmányosságát alátámasztandó az Alkotmánybíróság részben azzal érvelt, hogy hasonló gyakorlatot folytat az EU is. Ahogy a kritika ezt azonban pontosan kimutatja,²⁶ a hivatkozások elnagyoltak, pontatlanok, és láthatóan csak arra szolgálnak, hogy elmosssák a kérdést. A közleménykiadási gyakorlat ugyanis pontosan ugyanúgy és ugyanolyan okoknál fogva kritizált az uniós jogban, mint ahogy azt kritizálta az indítvány,²⁷ így aztán nem lehet(ne) a kérdést azzal letudni, hogy ez ugyanígy van az EU-ban, különösen az EU kettős hatáskördelegálása miatt, vagyis azért, mert a tagállamok hatásköröket delegálnak az EU-ra, amelyeket az EU tovább delegál egy független testületre.²⁸ Arról a nyilvánvaló kérdéstről pedig nem is szólva, hogy az uniós gyakorlat miért nem irányadó más esetekben, ha ebben igen.

b) Lisszaboni Szerződés – 143/2010 (VII. 14.) AB határozat²⁹

A lisszaboni szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság ugyan érdemben elutasította, de ez azt feltételezte, hogy az Európai Unió alapító és módosító szerződése kihirdető törvény, annak hatályba lépését követően is utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet. Ez a 4/1997 (I.22.) AB határozat parafrázisa lenne elvben, amely következmény elől az Alkotmánybíróság kihátrál, és kijelenti, hogy alkotmányellenesség nem érintené az európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokat. Ez utóbbi abból a szempontból érdekes, mert ez a következmény semmilyen módon nem olvasható ki az Abtv. rendelkezéseiből.

²⁵ TÓTH Tihamér: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról, JeMa 2010/1, 12-18.

²⁶ TÓTH Tihamér: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról, JeMa 2010/1, 12 (17-18)

²⁷ Magyarul VÁRNAY Ernő - TÓTH Tihamér: „Közlemények az Európai Unió jogban” *Állam- és Jogtudomány* 2009, 417-472. old.; VÖRÖS Imre: „Az európai jog beáramlása a magyar jogrendbe” *Competitio* 2008/1, 67 (70)

²⁸ Vö Mark Thatcher - Alec Stone Sweet (Ed.): *The Politics of Delegation* (London: Frank Cass, 2003)

²⁹ BLUTMAN László: „Reagálás az első szám vitaindítójára - A Magyar Lisszabon-határozat: Befejezetlen szimfónia Luxemburgi hangnembem” *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2, 90-99. old.

A bátorság azonban annyiban csalóka, hogy mindenki „akinek értelme van” (Jel. 13, 18) tisztában volt azzal, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs annyi vér a pucájában, hogy meglépje a Lisszaboni szerződés alkotmányellenességét, ha azt sem a német, sem a cseh, sem a francia alkotmánybíróságok nem tették meg.

c) Az Alaptörvény negyedik módosítása - 12/2013. (V. 24.) AB határozat³⁰

Miután az Alkotmánybíróság – erősen formalista érvek alapján – elutasította az Alaptörvény negyedik módosításának tartalmi kontrollját, *obiter dictum* megjegyezte, hogy a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.³¹ Az *obiter dictum* megjegyzések politikai célja érthetően annak bizonyítása lett volna, hogy a kérdéses és az uniós szervek rosszallását is kiváltó alaptörvényt módosítás ellenére is európai értékrendet követ az Alkotmánybíróság. De ugye ezt nem kívánta érvényre jutatni a konkrét esetben, hiszen csak *obiter dictum* jegyezte meg. Valószínűleg a kritikusoknak szánta, de az eredmény fényében nem valószínű, hogy bárkit is megnyugtat, hiszen az üzenete inkább az, hogy ha a kérdés politikai kockázata alacsony és relatív érdeketlen problémáról van szó, akkor talán nem zárkózik el az Alkotmánybíróság az európai perspektíva vizsgálatától, ha azonban, mint a jelen esetben is,³² a kérdésnek tényleges tétje van, akkor nem piszkálja ezt az érzékeny területet.

A lebegtetés különösen azért hiteltelen, mert az olvasó tudja, hogy az Alkotmánybíróság kivételesen ritkán, vagy inkább soha sem veszi komolyan az uniós kötelezettségeiből fakadó következményeket. Így bár megszólal az Alkotmánybíróság „lelkiismerete” az *obiter dictum*-ban, de ezt azonnal el is hallgatatja.

d) A pénznyerő gépek betiltása, 26/2013. (X. 4.) AB határozat

Ugyanebbe a sorba illik a Szerencsejáték törvény módosítása kapcsán elfogadott 26/2013. (X. 4.) AB határozat is, mely kifejezetten sok teret szentel a szerencsejáték uniós jog beágyazódásának teljesen feleslegesen. Az uniós bíróságok állandó gyakorlata ugyanis, hogy a szerencsejáték szervezésére vonatkozó szabályozás tekintetében a tagállamok széles mérlegelést élveznek, így nyugodtan foglalkozhatott extenzív módon az uniós jogi kérdéssel az Alkotmánybíróság, hiszen biztos tudatában volt annak, hogy egy pillanatig sem fogja ez befolyásolni a döntés végkimenetelét.

³⁰ VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról, Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja” *Jogesetek Magyarázatai* 2013/3, 3-12.

³¹ JUHÁSZ Imre és POKOL Béla párhuzamos indokolásában a korlátozhatatlan szuverenitás elméletét képviselve egyértelműen elhatárolódott ettől a nézettől.

³² Hasonló volt a bírói függetlenség megítélése Ld hozzá VINCZE Attila: „Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásáról” *Jogesetek Magyarázatai* 2012/4, 65-73 old., Uő: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung” *Europarecht* 2013, 323-333, Uő: „The ECJ As Guardian of the Hungarian Constitution” *European Public Law* 2013, 489-500.

II.3. Szabotázs

A szabotázs során az Alkotmánybíróság a döntés következményeinek tudatában feszül az uniós jog ellen, általában rövidtávú politikai kényelemből.

a.) Orvosi ügyeleti díj - 72/2006 (XII.15.) AB határozat

Az ügy jogilag egyszerű: a magyar jogalkotó egyes munkaügyi irányelveket hibásan vett át, így számos olyan szakmában, ahol a túlóra bevett – egészségügy, tűzoltók – a tényleges helyett alacsonyabb bért fizetett a munkáltató (elsősorban az állam).

A rendes bíróságok³³ a kérdést világosan és helyesen, az uniós joggal konform módon döntöttek el: az uniós bírósági gyakorlat alapján megállapították az irányelv hibás átvételét, majd az irányelv közvetlen alkalmazandóságát az állammal, mint munkáltatóval szemben, és ennek eredményeképpen helyt adtak a kereseteknek.

A számos nyert per után az érintettek mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, mivel az indítványozó szerint az Országgyűlés nem alkotta meg a munkaidő és a pihenőidő egészségügyi ágazatra vonatkozó, az Európai Unió jogforrásaival és az Alkotmánnyal összhangban lévő jogszabályait és ezzel megsértette az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését és a 7. § (1) bekezdését (Alaptörvény E) és Q) cikkét). Ezt az Alkotmánybíróság azzal utasította el, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések hanem a belső jog részei.

Ez ellentmond mind az EU alapító szerződéseiből fakadó követelményeknek, amelyekre a Legfelsőbb Bíróság helyesen hivatkozott, mind az Alkotmány 2/A cikkében (Alaptörvény E cikk (2) bekezdésében) valamint az Alkotmány 6. cikk (4) bekezdésében (Alaptörvény E cikk (1) bekezdésében) foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság erre úgy vállalkozott, hogy egyetlen komolyan vehető érvet sem hozott fel csak a saját logikai hibákkal terhelt gyakorlatát ismételte. Abból ugyanis, hogy a belső jog része az uniós jog, nem az fakad, amit az AB állít, vagyis nem az indítvány elutasítása.

A probléma látványos negligálásában valószínűsíthetően nem csak intellektuális renyheség, hanem politikai konfliktuskerülés is szerepet játszott (gondoljunk csak a túlórapénz mértékére). Ennek a hivatal saját kényelmi szempontjait kereső többségi döntésnek végeredményben a jogkereső állampolgárok látták kárát, ugyanis azzal, hogy az AB negligálta az európai összefüggéseket és a már kialakulni látszó rendes bírósági gyakorlatot, a vonatkozó jogszabályokat pedig a jövőre nézve – 2007. június 30. – semmisítette meg, sikerült a rendes bírósági gyakorlatot is elbizonytalanítania, amely innentől fogva már nem ítélte meg a korábbi igényeket, csupán az AB határozatban megjelölt egyéb oknál fennálló megsemmisítési dátumtól kezdve.³⁴

Így tehát ez nem tekinthető másnak csak szabotázsnek.

b.) Európai elfogatóparancs – 32/2008 (III. 12.) AB határozat³⁵

Az „Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás”

³³ Legf. Bír. Mfv.II.10.921/2005. sz. (BH+ 2006.422), Legf. Bír. Mfv. II. 10.901/2007. (EH 2008.1809, BH+ 2008.423)

³⁴ BH+ 2008.563 (Legf.Bír. Mfv.II.10.783/2007.); BH+ 2007.135 (Legf.Bír. Mfv.II.10.243/2006.); EH 2009.1997 (Legf. Bír. Mfv. II. 10.131/2009.).

³⁵ VINCZE Attila „Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel“ *Európai jog* 2008/4. sz. 27-34. old

(EUN-megállapodás) célja a kiadatási ügyek gyorsítása és egyszerűsítése az EU tagállamai, valamint Izland és Norvégia között egy, a megállapodás mellékletében részletezett elfogatóparancs alkalmazásával. A főszabály szerint a kiadatási kérelmeket teljesítenie kell. A köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta az EUN-megállapodás számos rendelkezését, lényegében a kettős büntethetőség tilalma érvényesülésének hiánya okán.³⁶ A büntetőjogi kérdések megválaszolása egy előzetes kérdés tisztázásától függött, mégpedig attól, kinek a hatásköre az EUN-megállapodás megkötésére: ha ugyanis nem magyar jogi aktusról van szó, akkor az Alkotmánybíróságnak vajmi kevés köze lehet a kérdéshez. Az Alkotmánybíróság szerint azonban az EUN-megállapodás nemzetközi jogi szerződésnek minősült az Alkotmánybíróság hatáskörét tekintve, vagyis olyannak, amelynek Magyarország szerződő fele, és amely ennél fogva felülvizsgálható. Az Alkotmánybíróság szerint ezen az a tény sem változtat, hogy az egyik oldalon az Európai Unió szerepel szerződő félként. Az ilyen természetű megállapodásokat állítólag maga az Európai Unió is úgy tekinti, hogy azok nemzetközi szerződések, amelyekre tehát a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság egyszerűen azt nem vette észre, vagy azt nem akarta észrevenni, hogy részben az EU részben a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések, melyek megkötésére módot ad mind a közösségi mind az uniós jog,³⁷ az uniós jog részét képezik, legalábbis abban a tekintetben, amennyiben az uniós hatáskörbe tartozik. Ezek úgynevezett *osztott extern hatáskörben megkötött nemzetközi szerződések*, hasonlóan pl. a WTO-egyezményhez. Az Alkotmánybíróságnak ezek alapján meg kellett volna tehát először is vizsgálnia, hogy a köztársasági elnöki indítvánnyal érintett kérdések, mely jog szerint minősülnek, hogy vajon a korábbi Alkotmány 2/A. § vagy 7. § (1) bekezdése (az Alaptörvény E) vagy Q) cikke) alá vonandóak-e, és ennek megfelelően levonni a további konzekvenciákat.³⁸ Erre nem került sor, és láthatóan nem is törekedett az Alkotmánybíróság arra, hogy a döntése következményeivel számot vessen, így például azzal sem, hogy a határozata a megállapodás ratifikációját jelentősen elodázta Európában.

c.) A bírák kényszernyugdíjazása - 33/2012 (VII. 17.) AB határozat³⁹

A 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény 26. cikkének (2) bekezdése alapján „[a] Kúria elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn”. Ennek és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek megfelelően a

³⁶ Az Alkotmány 57. § (4) bek. szerint ugyanis „senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.” Ezt a passzust az alkotmányozó módosította ehhez ld. CHRONOWSKI Nóra: „Nullum crimen sine EU?” *Rendészeti Szemle* 2008/4. 39-60. old. BALOGH-BÉKESI Nóra: „Közös európai alkotmányjog vagy szuverenitástranszfer esetről-esetre (A magyar Alkotmánybíróság döntéséről az EU valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás tárgyában)” *Jogtudományi Közlöny* 2008, 310, 314-315. old. A büntetőjogi vetületek kiváló elemzését adja KARSAI Krisztina – LIGETI Katalin: „Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegély útvesztőjében” *Magyar Jog* 2008. 399-408. old. Erre reagálva KOVÁCS Péter: „Az EUN-megállapodás és az alkotmányosság” *Magyar Jog* 2008. 409-413. old.

³⁷ A különböző nemzetközi – vagy extern - hatáskörökhöz összefoglalóan vö. sokak helyett Rudolf STREINZ: *Europarecht* (Heidelberg: C.F. Müller, ⁸2005) 674-752. pontok; Thomas OPPERMAN: *Europarecht* (München: C.H. Beck, ³2005) 637-717. old.

³⁸ BALOGH-BÉKESI értelmezésében az Alkotmánybíróság inkább elhatárolta az EUN-megállapodást az Alkotmány 2/A. és 7. §§-tól, ld. BALOGH-BÉKESI Nóra: „Közös európai alkotmányjog vagy szuverenitástranszfer esetről-esetre (A magyar Alkotmánybíróság döntéséről az EU valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás tárgyában)” *Jogtudományi Közlöny* 2008 310 (315).

³⁹ VINCZE Attila: „Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásáról” *Jogesetek Magyarzatai* 2012/4, 65-73 old., Uő: „Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung” *Europarecht* 2013, 323-333, Uő: „The ECJ As Guardian of the Hungarian Constitution” *European Public Law* 2013, 489-500.

bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény rendelkezett arról, hogy milyen módon kell felmenteni azokat, akik elérik az általános öregségi nyugdíjkorhatárt (62 év). Az Alkotmánybíróság inkább választotta a dogmatikailag helytelen – és végső soron inkább a kormánynak kedvező – megoldást, és alapította a pro futuro alkotmányellenességet a bírói függetlenség megsértésére,⁴⁰ ahelyett, hogy a diszkrimináció tilalmának uniós jogilag releváns megsértésével foglalkozott volna, és a kérdést felterjesztette volna Luxemburgba.

Mindezt tette annak ellenére, hogy a Bizottság is egy szerződészegési eljárást kezdeményezett ugyanebben az ügyben, és a Bíróság elnöke éppen azért engedélyezte a gyorsított eljárást, mert ez már a nemzeti alkotmányossági vizsgálat lezárulta előtt biztosíthataná az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását. Ami egy igen udvarias kérésnek is értelmezhető annak érdekében, hogy a magyar Alkotmánybíróság várja be döntésével az Európai Bíróság határozatát, merthogy ez befolyásolhatja az ügy kimenetelét. De természetesen úgy is értelmezhetőek a montottak, hogy a magyar Alkotmánybíróság terjessze elő a kérdést a luxemburgi bíróságnál, amire a legújabb gyakorlat lehetőséget is teremt.⁴¹ Természetesen egyik sem történt meg: az Alkotmánybíróság a gyorsított eljárás engedélyezését követően három nappal ítéletet hirdetett, és suta pro futuro megsemmisítéssel igyekezte lezárni az ügyet, de ahogy azt a későbbi EuB ítélet is világosan mutatta, ezzel nem sikerült az ügy végére pontot tenni.

Mivel számos indítványozó érvelt a diszkrimináció megsértésével, és ennek keretében az uniós joggal ellentétes magyar szabályozással, az Alkotmánybíróságnak előzetes kérdéssel kellett volna élnie. Ez különösen annak fényében fontos, hogy az eljárás alkotmányjogi panasz formájában zajlott, vagyis az érintettek esetén közvetlen jogsérelem állt be. Ennél fogva az Alkotmánybíróság első és egyben utolsó fokon járt el, ami azt is jelenti, hogy az EUMSZ 267 cikk (4) bekezdése alapján kötelező lett volna a kérdést előterjesztenie.

Az uniós jogra vonatkozó kérelmeket az Alkotmánybíróság mindig azzal az érvel hárítja, hogy nem jogosult az európai jog kötelező értelmezésére, csupán a magyar jogszabályok megsemmisítésére a magyar Alkotmány alapján. Ugyanakkor senki nem kérte ezt, mert erre a célra van egy intézményesített keret: az előzetes döntéshozatal.

Az Alkotmánybíróság stratégiája ebben az ügyben teljesen érthetetlen és nem irányul semmi másra, mint az uniós jog érvényesülésének szabotálására.

II. 4 Vak tyúk is talál szeget

A csoportképző tényező ebben az esetben az, hogy az eredmény helyes, de a hozzá vezető út nem kifogásmentes, és ennél fogva igazából csak véletlen, hogy az Alkotmánybíróság helyes következtetést vont le, hiszen a hibás jogi érvelés miatt akár más eredmény is elképzelhető lett volna. Két tipikus eset sorolható ide: a kormánytisztviselők jogállása és a hallgatói szerződések.

a) Köztisztviselők, kormánytisztviselők - 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 29/2011. (IV. 7.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság több indítványt nyújtottak be, amelyben az indítványozók a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény illetve a köztisztviselők

⁴⁰ Ez azért helytelen mert nem a bírónak hanem a peres feleknek van joguk a független bíróra. A bíró nem kérheti számon a saját függetlenségét, annak hiányát csak a peres felek kifgásolhatják.

⁴¹ Ahogy a litván és az olasz alkotmánybíróságok tették, vö. C-239/07, Julius Sabatauskas és mások, C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione Sardegna.

jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indítványozók a szociális partnerség követelményeinek megsértésével összefüggésben hivatkoztak az Európai Unió Alapjogi Chartájának 27-28. cikkeire is, illetve az indokolás nélküli felmentés kapcsán az Alapjogi Charta 27., 28. és 30. cikkében foglalt rendelkezések megsértésére. A 8/2011. (II. 18.) AB határozat szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában "[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások (...) közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak (...) Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot. Az Alkotmánybíróság kifejezetten formalista módon érvel és ezzel szembemegy számos korábbi határozatával, hiszen ezen az alapon a jogegységi határozatok felülvizsgálatára se lenne kifejezett hatásköre az Alkotmánybíróságnak, szemben azzal amit a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat állít. A korábbi – logikai hibáktól nem mentes – gyakorlat mantraszerűen ismételtetése bár indokolásnak igencsak gyenge, a döntés ugyanakkor érdemben helyes. Az Alapjogi Charta 51. cikke alapján ugyanis a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Mivel ez nem állt fenn, a Charta nem volt alkalmazandó, tehát ez alapján és nem az elővezetett érvek alapján kellett volna elutasítani az indítványt ebben a tekintetben.

b) A hallgatók röghözkötése, 32/2012. (VII. 4.) AB határozat

A felsőoktatásban tanulók úgynevezett röghözkötésének⁴² alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság a törvényi fenntartás elvének sérelme miatt mondta ki, vagyis azért mert a hallgatói státusz lényeges kérdéseit nem törvényi hanem kormányrendeleti szinten rendezték. Ennek keretében kapott szerepet az a kérdés, hogy az uniós alapszabadságok illetve az uniós polgár státuszának korlátozása vajon olyan kérdés-e, amit törvényi szinten kell szabályozni. Ennyiben legitim és üdvözlendő volt, hogy az Alkotmánybíróság kinyitotta az értelmezési horizontját és az európai alapszabadságokat, mint értelmezési keretet alkalmazta a belső alanyi közjogok értelmezéséhez. Az ugyanakkor sajnálatos volt, hogy hibásan alkalmazta az esetjogot. Az Európai Bíróság hivatkozott C-11/06. és a C-12/06. sz., Morgan és Bucher egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítélete [EBHT 2007., I-9161. o.] bár kétségtelül a képzési támogatás megtagadásával foglalkozik, de nem a munkaerő szabad áramlása, ahogy azt az Alkotmánybíróság állította, hanem az európai polgár státusza alapján.⁴³ A munkaerő áramlására történő sajnós nem teljesen helyes hivatkozás megkérdőjelezi egy önmagában helyes, előremutató és üdvözlendő értelmezést, és sajnós kétségessé teszi, hogy az Alkotmánybíróság elolvasta-e az idézett határozatot, és ha igen megértette-e a benne foglaltakat. Így ez sem sorolható más kategóriába, mint a véletlenszerűen jó megoldásokhoz.

⁴² 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 39. § (3), 110 § (1) bek.- a magyar állami ösztöndíjas és magyar állami részösztöndíjas hallgatókkal kötendő hallgatói szerződésekről szóló 2/2012. (I. 20.) Korm. rendelet

⁴³ Ugyanez igaz a C-73/08. sz., Bressol és társai ügyben 2010. április 13-án hozott ítéletre [EBHT 2010 I-2735], melyre az Ombudsman hivatkozott indítványában.

III. Összefoglaló, értékelés és szerény javaslat

Az Alkotmánybíróság gyakorlata korántsem egységes.⁴⁴

Ennek egyik oka, hogy az Alkotmánybíróság nem igazán tudja az uniós jogot beilleszteni sem a jogforrási rendszerről, sem saját hatásköreiről alkotott sémájába.

Egyrészt nem tartja az európai jogot nemzetközi jognak, és ezért arra nem vonatkozik az Alaptörvény Q cikke hanem az E cikke.⁴⁵ Ez annyiban igaz, hogy az E cikk *lex specialis* a Q cikkhez képest, de ebből inkább egy kooperatív, az integráció által támasztott követelményekre nyitott jogértelmezésnek kellene következnie. A gyakorlat ugyanakkor nem ebbe az irányba mutat. Igazából egyetlen határozat sem található, amely tudatosan a nyitottság felé mutatna.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény E cikk (Alkotmány 2/A §) rendezi az európai jognak a magyar jogrendszerben elfoglalt helyét. Ez sajnos nem igaz, mert az Alkotmány 2/A § semmi ilyet nem mondott, és sajnálatosan az Alkotmánybíróság sem fejtette ki mit ért alatta. Az Alkotmánybíróság szerint európai jog az Alaptörvény E cikk (Alkotmány 2/A §) alapján a magyar jog, a belső jog része, mert a Magyar Köztársaság az EU tagja. Ha tényleg része, mint minden más magyar jogszabály, akkor ebből az Alkotmánybíróság korlátlan felülvizsgálati hatásköre következne, amit az Alkotmánybíróság konzekvensen elutasít és dogmatikailag is nehezen lenne tartható. Ha azonban azt jelenti, hogy közvetlenül alkalmazandó, akkor ezt kellett volna mondani. Ha ez csupán azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem gyakorolhatja a hatásköreit, akkor ez logikailag hibás, ugyanis a hatáskör hiánya semmiképpen nem következik abból, ha az uniós jog a belső jog része.

Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az alapszerződések módosítását kihirdető törvény, amely alkotmányellenességének megállapítása az EU-tagságból folyó kötelezettségekre nem hathat ki: ez a fából vaskarika. Ha nem hathat ki, akkor mi értelme van megállapítani, ha pedig a jogalkotó feladata az alkotmány sérelmének kiküszöbölése, akkor nyilván kérdéses, hogy mi történik ha az alkotmányozó ennek mégem tenne eleget. Ami ennél sokkal érdekesebb az az, hogy az Alkotmánybíróság egyszerűen nem veszi észre a dogmatikai következményeket. Ha ugyanis kifejezetten elismerte a normakontrollra vonatkozó hatáskört az elsődleges jog kapcsán, mint a minden normatív előírás kontrolljára vonatkozó hatáskör folyományát, akkor nincs – nem lehet dogmatikai – kibúvó a másodlagos jog esetére sem.

Önmagában az Alaptörvény E cikk (Alkotmány 2/A §) alapján magyar jogszabálynak uniós jogba ütközése esetén – az Alkotmány egyéb rendelkezésének megsértése nélkül – alkotmányellenes mulasztás nem vezethető le. Ez egyszerűen hibás, semmilyen ok nincs arra, hogy *ab ovo* kizárjuk e hatáskör gyakorolhatóságát.

⁴⁴ BLUTMAN László: „Reagálás az első szám vitaindítójára - A Magyar Lisszabon-határozat: Befejezetlen szimfónia Luxemburgi hangnembemben“ *Alkotmánybírósági Szemle* 2010/2, 90-99. old; JAKAB András: „A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra” *Európai jog* 2006/2. 3-14. old; SAJÓ András: „Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége” *Fundamentum* 2004/3, 89-96. old; VÁRNAY Ernő: „Az Alkotmánybíróság és az Európai unió joga” *Jogtudományi Közlöny* 2007, 423-436 old.; VÖRÖS Imre: „Európai jog - magyar jog: Konkurencia vagy koezisztencia” *Jogtudományi Közlöny* 2011, 369-401. old.

⁴⁵ Ennek ellentmond a Lisszaboni Szerződés kapcsán hozott alkotmánybírósági határozat, mely elviekben fenntartotta a 4/1997 (I.22.) AB határozatban megfogalmazott tételt a csatlakozás után is, és ezzel gyakorlatilag az alkotmányossági vizsgálat alapjául továbbra is az Alaptörvény Q és nem E cikkét tette, ami ellentmond a tételnek.

Az Alkotmánybíróság nem bocsátkozik az alapszerződések vizsgálatába és önálló, hiteles értelmezésébe (ez ugyanis az Európai Bíróság kizárólagos hatásköre), csak adott esetben hivatkozik egyes szabályaira. A nemzeti és az uniós bíróságok közötti kapcsolat – jó esetben – egy dialógus, vagy spontán vagy instrumentalizált – előzetes döntéshozatali eljárás keretében zajló (EUMSZ 267 cikk) – formában. Ez szükségessé teszi, hogy alkotó, értelmező módon járuljon hozzá az Alkotmánybíróság az uniós joghoz. Ezt az interaktív folyamatot hívhatjuk együttműködő alkotmányosságnak (SAJÓ)⁴⁶ vagy európai alkotmánybírói szövetségnek (VOBKUHLE),⁴⁷ az Alkotmánybíróság mindenestre nem akar részt venni benne. Az uniós jog elsőbbségének elismerése ugyanis csak akkor lehetséges, ha ez egy olyan párbeszéddel párosul, amelyben a nemzeti alkotmányos aggodalmak és preferenciák artikulálhatóak. A magyar Alkotmánybíróságnak vagy nincsenek ilyen aggodalmai vagy nem hajlandó azokat artikulálni (mind a kettő aggályos). Az elsőbbség nem egy hierarchikus-monolitikus szuverenitáskonceptió lecsapódása, illetve ha igen akkor az összeegyeztethetetlen a tagállami szuverenitással. Az elsőbbség akkor fér meg a tagállami szuverén alkotmányosság mellett, ha az egy interaktív, többpólusú kölcsönös befolyásoláson alapuló hálózatosan kapcsolódó rendszer része.

Mi lehetne a kiút? Első lépésben szükséges lenne meghatározni az uniós és belső jog viszonyát. Ez álláspontunk szerint az Alaptörvény E) cikke, tehát alkotmányos parancs, alapján alkalmazandó idegen jog, amely az alkotmányozó kifejezett akaratánál fogva a kollíziós helyzetekben a legtöbb esetben elsőbbséggel bír a belső joggal szemben.

Mi következik ebből? Az uniós jog idegen jog – se nem nemzetközi jog, se nem belső jog – így azt nem lehet megsemmisíteni, de bele sem illeszkedik a jogforrási hierarchiába, hanem egy sajátos jogalkotótól származó alkotmányos parancs alapján kötelezően alkalmazandó jogszabály.

Az uniós jog alkalmazása nem valamiféle idegen akaratra, az Európai Bíróság fondormányaira vezethetőek vissza, hanem a magyar alkotmányozó népszavazással megerősített önálló elhatározására. Ezt pedig nyilvánvalóan az Alkotmánybíróságnak is tiszteletben kell tartania, és kifejezett, egyértelmű alkotmányos parancs hiányában elsőbbséget kell adnia az uniós jognak.

Ez egyben azt is jelenti, hogy kétség esetén előzetes kérdéssel kell fordulnia az Európai Bírósághoz, továbbá figyelemmel kell lennie az uniós hűségre, (EUSZ 4. cikk (3) bek), illetve az ebből levezetett, a tagállamok eljárási autonómiáját korlátozó két követelményre: a tényleges érvényesülés⁴⁸ és az egyenértékűség⁴⁹ elvére.⁵⁰ Ennek megfelelően amennyiben az

⁴⁶ SAJÓ András: „Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége” *Fundamentum* 2004/3, 89-96. old.

⁴⁷ Andreas VOBKUHLE: „Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts - Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund” 6 *European Constitutional Law Review* 2010, 175-198. Andreas VOBKUHLE: „Der europäische Verfassungsgerichtsverbund” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, 1-8. old.

⁴⁸ A tényleges érvényesülés elvét illetően az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlata kimondja, hogy minden esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy valamely nemzeti eljárási rendelkezés gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi-e az uniós jogrend által a magánszemélyekre ruházott jogok gyakorlását, azt kell megvizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, az eljárás lefolytatása és az eljárás sajátosságai a különböző nemzeti fórumok előtt. A C-426/05. sz. Tele2 Telecommunication ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-685. o.] 55. pontja, a C-222/05–C-225/05. sz., van der Weerd és társai egyesített ügyekben 2007. június 7-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4233. o.] 33. pontja, C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4599. o.] 14. pontja, a C-430/93. és C-431/93. sz., Van Schijndel és van Veen ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4705. o.] 19. pontja.

Alaptörvényben biztosított jogok megsértések alapján lehetőség van az alkotmánybírói jogvédelem, így elsősorban az alkotmányjogi panasz igénybevételére, akkor ennek elvben – ha más uniós vagy rendes bírósági jogorvoslat nem áll rendelkezésre – akkor is lehetők kell lennie, ha az uniós jog által biztosított alanyi közjogok sérülnek, a hogy ez egyébként az EUSZ 19. cikk (1) bek. második albekezdéséből is következik. Ha az uniós jog értelmezése kétséges, akkor elő kell terjeszteni az előzetes kérdést.

Ez az értelmezés nyilván nagyon kedvező az uniós jog szempontjából, de nem teljesen kompatibilis az alkotmánnyal. Az uniós jog alkalmazási elsőbbsége ugyanis csak egy alkotmányos parancs a számos közül, még akkor is ha talán nem a legjelentéktelenebb. Ebből az is következik, hogy ha az uniós jog elsőbbségének csak valamely alapvető alkotmányos érték jelentős – az alkotmányos identitás⁵¹ – sérelmével lehet eleget tenni, akkor – de csak ebben az egészen kivételes helyzetben – meg lehet tagadni az uniós jog érvényesítését. Az alkalmazási elsőbbség ugyanis azt jelenti, hogy az uniós jog továbbra is a belső jogalkalmazási parancstól függ.

Az ugyanakkor kérdéses, hogy az Alkotmánybírói bíróság képes-e erre a finom egyensúlyozásra a saját alkotmány szuverenitási igények és szuverenitás megosztásából fakadó követelmények között. A dolgok jelenlegi állása szerint, a válasz inkább nemleges.

⁴⁹ Az egyenértékűség elvének tiszteletben tartása azt feltételezi, hogy a szóban forgó nemzeti szabály különbségtétel nélkül vonatkozik az uniós jog és a belső jog megsértésén alapuló, hasonló tárggyal és jogalappal rendelkező keresetekre. Lásd a C-231/96. sz. Edis-ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-4951. o.] 36. pontját, a C-326/96. sz. Levez-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet [EBHT 1998., I-7835. o.] 41. pontját, a C-78/98. sz., Preston és társai ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-3201. o.] 55. pontját, valamint a C-392/04. és C-422/04. sz., Németország és Arcor egyesített ügyekben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-8559. o.] 62. pontját

⁵⁰ 205/82–215/82. sz., Deutsche Milchkontor és társai egyesített ügyekben 1983. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1983., 2633. o.] 19. pontja, a C-78/98. sz., Preston és társai ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-3201. o.] 31. pontja, a C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-723. o.] 67. pontja, a C-392/04. és C-422/04. sz., i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-08559. o.] 57. pontja, a C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-2271. o.] 43. pontja, a C-222/05–C-225/05. sz., Van der Weerd és társai egyesített ügyekben 2007. június 7-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-4233. o.] 28. pontja, a C-2/06. sz. Kempster-ügyben 2008. február 12-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-411. o.] 57. pontja, a C-430/93. és C-431/93. sz., van Schijndel és van Veen egyesített ügyekben 1995. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 1995, I-4705. o.] 17. pontja, a C-279/96–C-281/96. sz., Ansaldo Energia és társai egyesített ügyekben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-5025. o.] 16. és 27. pontjai, a C-326/96. sz. Levez-ügyben 1998. december 1-jén hozott ítélet [EBHT 1998., I-7835. o.] 18. pontjai; a C-78/98. sz., Preston és társai ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-3201. o.] 31. pontja; a C-472/99. sz. Clean Car Autoservice ügyben 2001. december 6-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-9687. o.] 28. pontja; a C-129/00. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. december 9-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14637. o.] 25. pontja; a C-168/05. sz. Mostaza Claro-ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10421. o.] 24. pontja; a C-40/08. sz. Asturcom-ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-9579. o.] 38. pontja.

⁵¹ BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*.

© Vincze Attila, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515