

# Odahull az eszme és a valóság közé az árnyék

VINCZE ATTILA

## AZ ESZME: A NYITOTT ÁLLAMISÁG

Kérdéses,<sup>1</sup> 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? Vajon nem lehetett volna-e megfelelő jogalap az Európai Unióhoz történő csatlakozáshoz a nemzetközi és belső jog viszonyát szabályozó 7. § (Alaptörvény Q) cikk)?<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatában mindenesetre úgy nyilatkozott, hogy erre szükség volt.<sup>3</sup> 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 nézet alakult ki, hogy alkotmánymódosítás nélkül nem lehetséges az EU-tagság.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> A tanulmány feltételét jelentő 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.

<sup>2</sup> Kecskés László szerint igazából a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban „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 alkotmánybíróági 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.” (Kecskés László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái, in: *Magyar Tudomány*, 2006/9. szám, 1081. o.)

<sup>3</sup> A Lisszaboni Szerződést vizsgáló határozat is ebben az értelmezési keretben mozog: 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

<sup>4</sup> Kecskés: *i. m.* (2006) 1081. o. „Az Alkotmánybíróság említett (...) határozatában, (...) lényegét tekintve azonban mégis dogmává merevítette az indítványozó sajátosan túlzó alkotmányossági érzékenységét.” Lásd: Kecskés László: Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségesség vált

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 korlátozása szempontjából ugyanis nem különbözik a versenyjog közvetlen alkalmazása, a magyar honvédek idegen parancsnokság alá helyezése vagy a NATO-csapatok állomásozása.<sup>5</sup> A probléma részben az, hogy a magyar Alkotmány, illetve az Alaptörvény nem tartalmaz(ott) semmilyen olyan általános szabályt, amely a hatáskörök nemzetközi szervezetekre történő delegálását lehetővé tenné. Ha ugyanis az egyik fajta hatáskörtranszfer – így az EU esetén – tilos, akkor elvben tilos egy másfajta hatáskörtranszfer – például a NATO – esetén is.

A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szerint kifejezett alkotmányos alapra azért van szükség az uniós jog alkalmazásához, mert a népszuverenitás 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 szuverenitásfeltétlen egyáltalán levezethető-e az Alkotmányból, illetve az Alaptörvényből, másrészt rejtélyes az is, hogy az Alkotmánybíróság érzékenysége miatt kizárólag az uniós jogra korlátozódik, és miért nem jár el azonos szigorral hasonló más konstellációkban.<sup>6</sup>

Az adott esetben érthetetlen alkotmánybíróági szigor ellenére alkotmányos szinten a *nyitott államiság* eszméje<sup>7</sup> jelenik meg. Ez igaz úgy

---

alkotmánymódosítás folyamata (I. rész), in: *Európai Jog*, 2003/1. szám, 21–30. o.; Magyarország EU-csatlakozásának alkotmányossági problémái és a szükségesé vált alkotmánymódosítás folyamata (II. rész), in: *Európai Jog*, 2003/2. szám, 22–33. o.

<sup>5</sup> Lásd például 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. Lásd Vincze Attila: Apokalipszis most? Észrevételek Sári János János professzor vitaindító cikke nyomán, in: *Magyar Jog*, 2006, 141–152. o.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Lásd Hobe, Stephan: *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*. Duncker & Humblot, Berlin, 1998; Vogel, Klaus: *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*.

az Alkotmányra, mint az Alaptörvényre is. A Nemzeti hitvallás háromszor hivatkozik Magyarország európai beágyazódottságára,<sup>8</sup> az Alaptörvény Q) cikke pedig egyértelműsíti a korábbi Alkotmány 7. §-át 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 alkotmánybíróági ódzkodás az uniós joggal szemben – és éppen az említett 30/1998 AB határozat tette szükségessé az alkotmánymódosítást –, 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, mint 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. vs. Smith* ügyben<sup>9</sup> mégis úgy nyilatkozott, hogy a közösségi jogot átültető törvény (*European Communities Act 1972*) alapján az EU alapító szerződésai elsőbbséget élveznek, mert világos és egyértelmű ellenkező rendelkezés hiányában abból kell kiindulni, hogy a parlament eleget kívánt tenni nemzetközi kötelezettségeinek. Ezt gyakorlatilag megerősítette a *Factortame-perfolyam*<sup>10</sup> során az uniós és a belső jog viszonyát taglaló ítélet,<sup>11</sup> mely azzal érvelt, hogy bármilyen szuverenitáskorlátozást jelentett is az 1972-es csatlakozási törvény (*European Communities Act 1972*)

---

Mohr, Tübingen, 1964; Tomuschat, Christian: § 226 Staatsrechtliche Entscheidung für die internationale Offenheit, in: Isensee, Josef – Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts: Band XI. Internationale Bezüge. C. F. Müller, Heidelberg, 2013.

<sup>8</sup> „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.”

<sup>9</sup> *Macarthy's Ltd. vs. Smith* [1979] 3 All ER 325. Lásd hozzá Allan, Trevor R. S.: *Parliamentary Sovereignty: Lord Denning's Dexterous Revolution*, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 3. (1983) 22–33. o.

<sup>10</sup> Lásd Dawn, Oliver: *Fishing on the Incoming Tide*, in: *The Modern Law Review*, Vol. 54. (1991) 442–451. o.

<sup>11</sup> *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.

elfogadása, azokat a parlament önként vállalta.<sup>12</sup> Mivel 1972-ben a közvetlen alkalmazandóság és elsőbbség doktrínája már kidolgozott volt az Európai Bíróság gyakorlatában, így e követelmények tudatában történt a csatlakozás.<sup>13</sup>

Ha ezeket a magyar viszonyokra alkalmazzuk, akkor abból kitűnik, hogy az Alaptörvény (illetve a korábbi Alkotmány) – legalábbis ami a szövegezést illeti –, egyértelműen integrációpárti, nyitott alkotmány, amely elkötelezett az európai értékek iránt, és azt ennél fogva – kifejezett ellentétes értelmű alkotmányos rendelkezés hiányában<sup>14</sup> – 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 érvel –,<sup>15</sup> akkor ez a szuverenitás és függetlenség megszűnéseként is értelmezhető. Ezt meg is lehet fordítani akképpen, hogy az önálló tagállami szuverenitás egy oximoron vagy alkotmányjogi paradoxon,<sup>16</sup> mert a függetlenség

<sup>12</sup> Danny Nicol meggyőzően mutatja be, hogy a brit parlament erről nemigen vitázott a csatlakozási szerződés ratifikálásáról szóló vita során. Lásd Nicol, Danny: *EC Membership and Judicialization of British Politics*. Oxford University Press, Oxford, 2002.

<sup>13</sup> Ezzel a Lordok Háza gyakorlatilag elismerte, hogy a csatlakozási törvény (*European Communities Act 1972*) 2. cikkének (4) bekezdését a parlament implicite nem változtathatja meg. Lásd *Thoburn vs. Sunderland City Council* [2002] 4 All ER 156.

<sup>14</sup> 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 parancsnak ott vannak a határai, ahol a szóban forgó uniós jogi rendelkezés kifejezetten alkotmányellenes. *Decision n°2004-496 DC du 10 juin 2004*; lásd hozzá Classen, Claus Dieter: *Anmerkung zur Entscheidung des französischen Verfassungsgerichts vom 10. 6. 2004*, in: *Juristenzeitung*, 2004, 969–971. o.; Walter, Christian: *Der französische Verfassungsrat und das Recht der Europäischen Union*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, Vol. 32. (2005) 77–85. o.

<sup>15</sup> Lásd a 11/70. sz. ügyet (*Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra az Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*) 3. pont; lásd továbbá – többek között – a C-285/98. sz. ügyet (*Tanja Kreil kontra Németország*).

<sup>16</sup> Lásd Blutman László – Chronowski Nóra: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában*, in: *Európai Jog*, 2007/2. szám, 3. o. „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.”

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.

## A VALÓSÁG

Az Alkotmánybíróságnak számos ügyben állást kellett foglalnia az uniós jog természetét, hatását és alkalmazandóságát illetően, s ezt meg is tudta tenni. Azt azonban nem 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 alapján. Ezek a csoportok azonban nem egy fejlődési ívet írnak le, hanem sokkal inkább párhuzamosan alkalmazott „stratégiáknak” tekinthetőek arra nézvést, hogy mit kezdjen az Alkotmánybíróság az uniós joggal. Stratégiának akkor lehetne az esetszortokat tekinteni, ha az egyes érvelési megoldások választása mögött tudatosság húzódná meg, ennek 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.

Alláspontom szerint a következő négy esetszortot lehet megkülönböztetni: „köldöknézés”, ún. „Lebenslüge”, „szabotázs” és „vak tyúk”.

*ad a) Köldöknézés*en azt a stratégiát értem, amikor az Alkotmánybíróság az ügy uniós vonatkozásait szándékosan vagy tudatlanságból kizárja, és meggyőzi magát arról, hogy egy pusztán magyar vonatkozású kérdéstről van szó, amelyet 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) A 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 ügghöz. Így tehát ez valójában nem más, mint egy élethuzugság.

*ad c) Szabotázs*on azt értem, amikor az Alkotmánybíróság akként nem alkalmazza az uniós jogot, vagy úgy zár ki egy ügyet az uniós jogi összefüggésekből, hogy azzal lényegében megakadályozza az uniós jog érvényre juttatását. 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 szemet, 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 pusztaszerencse vagy megérezés segít. Érzékeli tehát az Alkotmánybíróság például, hogy valami az uniós jogba ütközhet, de nem a megfelelő esetjogot alkalmazza, vagy nem a megfelelő alapszabadságot, és így tovább.

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

## 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 lőfegyvertartási, a szerencsejáték-, az uniós népszavazás- vagy az SPS-ügy.

*Termékkészletezés – a 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 törvény 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 közösségi elnök alkotmányellenesnek tartott. Bár a törvény ezer szálon függött a közösségi rendeletről, ezt az Alkotmánybíróság ignorálta, és azt hibásan<sup>17</sup> tisztán magyar jogszabálynak tekintette, amelyet a szükséges

<sup>17</sup> Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? In *Fundamentum*, 2004/3. szám, 89–96. o., Sajó, András: Learning Co-operative Constitutionalism the Hard Way: The Hungarian Constitutional Court Shying Away from EU Supremacy, in: *Zeitschrift Für Staats-und Europawissenschaften*, Vol. 3. (2004) 351–371. o.; Zdeněk, Kühn: The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions, in: *German Law Journal*, Vol.

felkészülési időre és a visszaható hatály tilalmára vonatkozó gyakorlata alapján alkotmányellenesnek minősített, nem is próbálva azt a kérdést feltenni, hogyan kellene a jogállamiság és jobbiztonság elveit értelmezni és érvényesíteni a csatlakozással megváltozott körülmények között, a poszt-nemzeti konstellációban.<sup>18</sup> A taláros testület azt a kérdést sem vizsgálta, hogy a közösségi rendeletek megfelelnek-e annak a követelménynek, hogy díjfizetési kötelezettséget törvényben kell szabályozni,<sup>19</sup> és azt sem igyekezett tisztázni, hogy a törvényi fenntartás elvét (*Gesetzesvorbehalt*, *Parlamentsvorbehalt*) hogyan kell értelmezni az uniós jog keretében.<sup>20</sup>

*Lőfegyvertartás – 744/B/2004. AB határozat.* Az indítvány a lőfegyverekről és lőszerokról szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Lft.) 12. §-a 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 Közös-

---

6., No. 3. (2005) 563–573. o.; Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 210–213. o.

<sup>18</sup> Szemben a cseh alkotmánybíróság 2006-os ún. cukorkvóta-ítéletével (Pl. ÚS 50/04 ze dne 08.03.2006 Cukerné kvóta „Potud, pokud“), melyet lényegében megismételt az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos, illetve a Lisszaboni Szerződésről szóló mindkét ítéletében. Lásd Pl. ÚS 66/04 ze dne 03.05.2006 Evropský zatýkáč rozkaz (eurozatykač); 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*, in: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 3. (2007) 99–133. o. Az első határozatot 2008. november 26-án hozta (Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008), lásd hozzá Bříza, Petr: *The Czech Republic The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008*, in: *European Constitutional Law Review*, Vol. 5. (2009) 143–164. o.; Vincze Attila: *A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről*, in: *Európai Jog*, 2009/4. szám, 3–10. o. A második határozatot 2009. november 3-án hozta (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). Lásd hozzá: Vincze Attila: *A cseh alkotmánybíróság Lisszabon II. határozata*, in: *Jogtudományi Közöny*, 2010/11. szám, 549–559. o. A poszt-nemzeti konstellációhoz lásd Habermas, Jürgen: *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, in: Habermas, Jürgen: *Die postnationale Konstellation*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, 91–169. o.

<sup>19</sup> Sajó: *i. m.* (2004) 89–91. o.

<sup>20</sup> Áttekintően: Rieckhoff, Henning: *Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht*. Mohr, Siebeck, Tübingen, 2007. Lásd szintén: Holzinger, Gerhart: *Der Verfassungsgerichtshof und das Gemeinschaftsrecht*, in: Hammer, Stefan – Somek, Alexander – Stelzer, Manfred – Weichselbaum, Barbara (szerk.): *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift für Theo Öhlinger*. WUV Universitätsverlag, Wien, 2004, 142., 147–148. o.

ségek 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.

*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. Az indítványozó 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 (az Alaptörvény E) cikkének (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,<sup>21</sup> 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.

*Népszavazás az Európai Alkotmányszerződésről – 58/2004 (XII. 14.) AB határozat.*<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Harmathy arra mutatott rá, hogy nem egyszerűen az Országgyűlés, hanem a kétharmados többség követelménye miatt, az

<sup>21</sup> 26/2013. (X. 4.) AB határozat.

<sup>22</sup> Varga, István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn, in: Beckmann, Klaus – Dieringer, Jürgen – Hufeld, Ulrich (szerk.): *Eine Verfassung für Europa*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, 303–310. o.

<sup>23</sup> Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye: ABH 2004, 832–833.



alkotmányozó hatalom számára fenntartott kérdésről van szó, amelynek népszavazás általi eldöntése viszont – az AB korábbi gyakorlatának megfelelően<sup>24</sup> – elvonná az alkotmányozó hatalom hatáskörét, amit az Alkotmány – és most ugyanígy az Alaptörvény – az alkotmányozó hatalomnak tart fenn.<sup>25</sup>

*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 gazdaságtámogatási 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 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.

## AZ ÚN. LEBENSLÜGE

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

*A GVH-közlemények – 1392/B/2007. (I. 27.) AB határozat.*<sup>26</sup> Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban azzal foglalkozott, hogy vajon a GVH jogalkalmazási gyakorlatát ismertető közlemények sértik-e a jogállamiság követelményét arra tekintettel, hogy ezek, bár 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

<sup>24</sup> 50/2001. (XI. 29.) AB határozat.

<sup>25</sup> Lásd egyetértően Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga, in: *Jogtudományi Közlöny*, 2007/10. szám, 423–436. o.

<sup>26</sup> Tóth Tihamér: Az Alkotmánybíróság határozata a Gazdasági Versenyhivatal közleménykiadási jogáról, in: *JeMa*, 2010/1. szám, 12–18. o.

a kritika ezt azonban pontosan kimutatja,<sup>27</sup> a hivatkozások elnagyoltak, pontatlanok, és láthatóan csak arra szolgálnak, hogy elmassák a kérdést. A közleménykiadási gyakorlat ugyanis pontosan ugyanúgy és ugyanolyan okoknál fogva kritizált az uniós jogban, mint ahogy azt kritizálta az indítvány,<sup>28</sup> így aztán nem lehet(ne) a kérdést azzal letudni, hogy ez ugyanígy van az EU-ban, különösen az EU kettős hatáskör-delegálása miatt, vagyis azért, mert a tagállamok hatásköröket delegálnak az EU-ra, amelyeket az EU továbbdelegál egy független testületre.<sup>29</sup> Arról a nyilvánvaló kérdéstről pedig nem is szólva, hogy az uniós gyakorlat miért nem irányadó más esetekben, ha ebben igen.

*Lisszaboni Szerződés – 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.*<sup>30</sup> 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 szerződéseit kihirdető törvény annak hatálybalépését 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 az 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.

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

*Az Alaptörvény negyedik módosítása – 12/2013. (V. 24.) AB határozat.*<sup>31</sup> Miu-tán 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

<sup>27</sup> Tóth: *i. m.* (2010) 12., 17–18. o.

<sup>28</sup> Magyarul: Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az európai uniós jogban, in: *Állam- és Jogtudomány*, 2009/4. szám, 417–472. o.; Vörös Imre: Az európai jog beáramlása a magyar jogrendbe, in: *Competitio*, 2008/1. szám, 67–73. o.

<sup>29</sup> Vö. Thatcher, Mark – Sweet, Alec Stone (szerk.): *The Politics of Delegation*. Frank Cass, London, 2003.

<sup>30</sup> Blutman László: Reagálás az első szám vitaindítójára – A magyar Lisszabon-határozat: Befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, in: *Alkotmánybíró-sági Szemle*, 2010/2. szám, 90–99. o.

<sup>31</sup> Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról, Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja, in: *Jogese-tek Magyarázata*, 2013/3. szám, 3–12. o.

rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.<sup>32</sup> Az *obiter dictum* megjegyzések politikai célja érthetően annak bizonyítása lett volna, hogy a kérdéses és az uniós szervek rosszallását is kiváltó alaptörvény-módosítás ellenére is európai értékrendet követ az Alkotmánybíróság. De ugye ezt nem kívánta érvényre juttatni 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 relatíve érdektelen problémáról van szó, akkor talán nem zárkózik el az Alkotmánybíróság az európai perspektíva vizsgálatától, ha azonban – mint a jelen esetben is<sup>33</sup> – 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 kötelezettségekből fakadó következményeket. Így, bár megszólal az Alkotmánybíróság „lelkiismerete” az *obiter dictum*-ban, de ezt azonnal el is hallgattatja.

*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 joga 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 ez egy pillanatig sem fogja befolyásolni a döntés végkimenetelét.

<sup>32</sup> Juhász Imre és Pokol Béla párhuzamos indokolásában a korlátozhatatlan szuverenitás elméletét képviselve egyértelműen elhatárolódott ettől a nézettől.

<sup>33</sup> Hasonló volt a bírói függetlenség megítélése. Lásd hozzá Vincze Attila: Az Európai Unió Bírósága a bírói nyugdíjazásáról, in: *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4. szám, 65–73 o.; Vincze Attila: Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung. Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 6. 11. 2012, Rs. C-286/12 (Kommission/Ungarn), in: *Europarecht*, Heft 3/2013, 323–333. o., Vincze Attila: The ECJ As Guardian of the Hungarian Constitution, in: *European Public Law*, Vol. 19., Issue 3. (2013) 489–500.o.

## SZABOTÁZS

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

*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, amelyben a túlóra bevett – egészségügy, tűzoltók –, a tényleges helyett alacsonyabb bért fizetett a munkáltató (elsősorban az állam).

A rendes bíróságok<sup>34</sup> 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 szerződésai 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. cikkének (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 nemcsak 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

<sup>34</sup> Legf. Bír. Mfv. II. 10.921/2005. sz. (BH+ 2006.422), Legf. Bír. Mfv. II. 10.901/2007. (EH 2008.1809, BH+ 2008.423).

– 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.<sup>35</sup> Így tehát ez nem tekinthető másnak, csak szabotázsnak.

*Európai elfogatóparancs – 32/2008. (III. 12.) AB határozat.*<sup>36</sup> 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 (EUIN-megállapodás) célja a kiadatási ügyek gyorsítása és egyszerűsítése az EU tagállamai, valamint Izland és Norvégia között egy, a megállapodás mellékletében részletezett elfogatóparancs alkalmazásával. A fő szabály szerint a kiadatási kérelmeket teljesíteni kell. A köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta az EUIN-megállapodás számos rendelkezését, lényegében a kettős büntetethez való jog tilalma érvényesülésének hiánya okán.<sup>37</sup> A büntetőjogi kérdések megválaszolása egy előzetes kérdés tisztázásától függött, mégpedig attól, kinek a hatásköre az EUIN-megállapodás megkötése: ha ugyanis nem magyar jogi aktusról van szó, akkor az Alkotmánybíróságnak vajmi kevés köze lehet a kérdéshez. Az Alkotmánybíróság szerint azonban az EUIN-megállapodás nemzetközi jogi szerződésnek minősült az Alkotmánybíróság hatáskörét tekintve, vagyis olyannak, aminek Magyarország szerződő fele, és ami 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

<sup>35</sup> 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.).

<sup>36</sup> Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság esete az Unió által kötött nemzetközi szerződésekkel, in: *Európai Jog*, 2008/4. szám, 27–34. o.

<sup>37</sup> 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 lásd Chronowski Nóra: Nullum crimen sine EU?, in: *Rendészeti Szemle*, 2008/4. szám, 39–60. o.; Balogh-Békesi Nóra: Közös európai alkotmányjog vagy szuverenitásátranzfer esetről esetre (A magyar Alkotmánybíróság döntéséről az EU, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás tárgyában), in: *Jogtudományi Közlöny*, 2008/6. szám, 310–315. o. A büntetőjogi vetületek kiváló elemzését adja Karsai Krisztina – Ligeti Katalin: Magyar alkotmányosság a bűnügyi jogsegély útvesztőjében, in: *Magyar Jog*, 2008/6. szám, 399–408. o. Erre reagálva Kovács Péter: Az EUIN-megállapodás és az alkotmányosság, in: *Magyar Jog*, 2008/6. szám, 409–413. o.

nemzetközi szerződések, melyek megkötésére módot ad mind a közösségi, mind az uniós jog,<sup>38</sup> az uniós jog részét képezik, legalábbis abban a tekintetben, amennyiben az uniós hatáskörbe tartozik. Ezek úgynevezett *osztott extern* hatáskörben megkötött nemzetközi szerződések, hasonlóan például 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.<sup>39</sup> 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.

*A bírák kényszernyugdíjazása – 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.*<sup>40</sup> 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 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,<sup>41</sup> ahelyett, hogy a diszkrimináció tilalmának uniós jogilag releváns megsértésével foglalkozott volna, és a kérdést felterjesztette volna Luxemburgba.

Mindezt annak ellenére tette, hogy a Bizottság is szerződésszegési eljárást kezdeményezett ugyanebben az ügyben, és a Bíróság elnöke éppen azért engedélyezte a gyorsított eljárást, mert ez már a nemzeti alkotmányossági vizsgálat lezárulása előtt biztosíthatná az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását. Ami egy igen udvarias kérésként is értelmezhető annak érdekében, hogy a magyar Alkotmánybíróság várja be

<sup>38</sup> A különböző nemzetközi – vagy extern – hatáskörökhöz összefoglalóan vö. sokak helyett Streinz, Rudolf: *Europarecht*. C. F. Müller, Heidelberg, 82005, 674–752. pontok; Oppermann, Thomas: *Europarecht*. C. H. Beck, München, 32005, 637–717. o.

<sup>39</sup> Balogh-Békesi értelmezésében az Alkotmánybíróság inkább elhatárolta az EUIN-megállapodást az Alkotmány 2/A. és 7. §-tól, lásd Balogh-Békesi: *i. m.* (2008) 310., 315. o.

<sup>40</sup> Vincze: *i. m.* (2012) 65–73 o.; Vincze: *i. m.* (2013a) 323–333. o.; Vincze: *i. m.* (2013b) 489–500. o.

<sup>41</sup> 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 kifogásolhatják.

döntésével az Európai Bíróság határozatát, merthogy ez befolyásolhatja az ügy kimenetelét. De természetesen úgy is értelmezhetőek a mondtak, hogy a magyar Alkotmánybíróság terjessze elő a kérdést a luxemburgi bíróságnál, amire a legújabb gyakorlat lehetőséget is teremt.<sup>42</sup> Természetesen egyik sem történt meg: az Alkotmánybíróság a gyorsított eljárás engedélyezését követően három nappal ítéletet hirdetett, és *suta pro futuro* megsemmisítéssel igyekezett 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. Ennélfogva 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 érveléssel 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.

## VAK TYÚK IS TALÁL SZEMET

A csoportképző tényező ebben az esetben az, hogy az eredmény helyes, de a hozzá vezető út nem kifogásmentes, és ennélfogva 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.

*Köztisztviselők, kormánytisztviselők – 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 29/2011. (IV. 7.) AB határozat.* Az Alkotmánybírósághoz több indítványt nyújtottak be, amelyben az indítványozók a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, illetve a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének

<sup>42</sup> 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.

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 szerződésai 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 szembe megy 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 mantraszerű ismételtetése 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.

*A hallgatók röghöz kötése – 32/2012. (VII. 4.) AB határozat.* A felsőoktatásban tanulók úgynevezett röghöz kötésének<sup>43</sup> 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, amelyet 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 kétségtávol a képzési támogatás megtagadásával foglalkozik, de nem a munkaerő szabad áramlása,

<sup>43</sup> 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.



ahogy azt az Alkotmánybíróság állította, hanem az európai polgár státusza alapján.<sup>44</sup> A munkaerő áramlására történő, sajnos nem teljesen helyes hivatkozás megkérdőjelezi egy önmagában helyes, előremutató és üdvözlendő értelmezést, és sajnos kétségesé 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.

## ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS ÉS SZERÉNY JAVASLAT

Az Alkotmánybíróság gyakorlata korántsem egységes.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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, hogy mit ért rajta.

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

<sup>44</sup> Ugyanez igaz a C-73/08. sz., a Bressol és társai ügyben 2010. április 13-án hozott ítéletre [EBHT 2010 I-2735], melyre az ombudsman hivatkozott indítványában.

<sup>45</sup> Blutman: *i. m.* (2010) 90–99. o.; Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra, in: *Európai Jog*, 2006/2. szám, 3–14. o.; Sajó: *i. m.* (2004) 89–96. o.; Várnay: *i. m.* (2007) 423–436. o.; Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: Konkurencia vagy koegzisztencia, in: *Jogtudományi Közlöny*, 2011/7–8. szám, 369–401. o.

<sup>46</sup> 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.

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, mely 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 mégsem 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 folyamatát, 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.

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) vagy európai alkotmánybírósági szövetségnek (Voßkuhle),<sup>47</sup> az Alkotmánybíróság mindenesetre 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

<sup>47</sup> Sajó: *i. m.* (2004) 89–96. o. Voßkuhle, Andreas: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts – Der Europäische Verfassungsgerichtsverband, in: *European Constitutional Law Review*, Vol. 6. (2010) 175–198. o.; Voßkuhle, Andreas: Der europäische Verfassungsgerichtsverband, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 29., No. 1. (2010) 1–8. o.

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 vezethető 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 figyelmével kell lennie az uniós hűségre (EUSz 4. cikk (3) bek.), illetve az ebből levezetett, a tagállamok eljárási autonómiáját korlátozó két követelményre: a tényleges érvényesülés<sup>48</sup> és

<sup>48</sup> A tényleges érvényesülés elvét illetően az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatában egyértelmű, hogy minden esetben, amikor felmerül a kérdés: 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. Lásd a C-426/05. sz. Tele2 Telecommunication ügyben 2008. február 21-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-685. o.] 55. pontját, 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. pontját, C-312/93. sz. Peterbroeck-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4599. o.] 14. pontját, valamint 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. pontját.

az egyenértékűség<sup>49</sup> elvére.<sup>50</sup> Ennek megfelelően amennyiben az Alaptörvényben biztosított jogok megsértése alapján lehetőség van az alkotmánybírói jogvédelemre, így elsősorban az alkotmányjogi panasz igénybevitelére, akkor ennek elvben – ha más uniós vagy rendes bírósági jogorvoslat nem áll rendelkezésre – akkor is lehetőnek kell lennie, ha az uniós jog által biztosított alanyi közjogok sérülnek, ahogy 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 legjelentéktelebb. Ebből az is következik, hogy ha az uniós jog elsőbbségének csak valamely alapvető alkotmá-

<sup>49</sup> 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 joggal 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.

<sup>50</sup> 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. Kempter-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. 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-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.

nyos érték jelentős – az alkotmányos identitás<sup>51</sup> – 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 Alkotmánybíróság képes-e erre a finom egyensúlyozásra a saját alkotmány-szuverenitási igények és a szuverenitás megosztásából fakadó követelmények között. A dolgok jelenlegi állása szerint a válasz inkább nemleges.

<sup>51</sup> BVerfGE 123, 267 – *Lissabon*.