



Varga Zs. András¹

Az Alkotmánybíróság európai uniós jogot érintő néhány döntése

Az Európai Unió jogának tagállami alkalmazásával összefüggésben egyre gyakrabban merül fel az Alapjogi Charta közvetlen alkalmazhatóságának kérdése. A Charta közvetlen alkalmazhatóságát viszont nem lehet megválaszolni az adott tagállam alkotmányában, esetünkben Magyarország Alaptörvényében szabályozott jogok és szabadságok közvetlen alkalmazhatósága nélkül. Az Alaptörvény 28. cikke előírja a rendes bíróságok számára a jogszabályok értelmezését, többek között az Alaptörvénnyel összhangban. Az Alaptörvény szabályainak kötelező értelmezésére az Alkotmánybíróság jogosult. Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata változatlan az elmúlt 30 évben, miszerint az alapvető jogokat és szabadságokat szabályozó záradékok nem közvetlenül alkalmazandók a magánjogi jogviszonyokban, a közvetlen alkalmazhatóság csak az állammal szemben, a közjogi jogviszonyokban lehetséges (nincs *Drittwirkung*). Ellenkező esetben az alkotmány kivételével az összes többi törvény elveszítené kötelező erejét. A rendes bíróságoknak közvetlenül alkalmazniuk kell az adott magánjogi jogviszonyt szabályozó törvényeket, az Alaptörvény a törvényeknek ennek megfelelő, következtésképpen a jogokkal és szabadságokkal összhangban történő értelmezésével érvényesül. Ha a rendes bíróságoknak kétségei vannak az adott esetben alkalmazandó törvény alkotmányosságával kapcsolatban, akkor felkérhetik az Alkotmánybíróságot, hogy semmisítse meg ezt a törvényt (vagy más jogi szabályozást). Ha pedig a rendes bíróságok saját gyakorlatukban nem tudják meghatározni ezt a koherens és alkotmányos törvényértelmezést, akkor a „valódi” alkotmányjogi panasz miatt eljáró Alkotmánybíróságnak jogában áll megsemmisíteni az ítéletüket.

Más szavakkal: a magyar jogrendszerben csak az Alkotmánybíróság jogosult az Alaptörvény közvetlen alkalmazására, a rendes bíróságok nem térhetnek el a törvényektől, nem dönthetnek úgy, hogy figyelmen kívül hagyják a törvényeket az Alaptörvényre hivatkozva. Ez a hatáskörmegosztás az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között a kelsen-i típusú bíróságok rendszeréből származik:

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: varga.zs.andras@jak.ppke.hu.

a rendes bíróságok szervezetétől intézményesen elkülönült Alkotmánybíróság az alkotmány őre. Magyarország – mint az Egyesült Királyság kivételével gyakorlatilag szinte az összes európai jogrendszer – az átmenet (1990) vagy EU-tagsága (2004) óta ezt a modellt követi. Az Alkotmány közvetlen alkalmazásának hivatalos vagy informális (lépésről lépésre) elfogadása (*Drittwirkung*) decentralizált alkotmánybíráskodáshoz vezetne. Ez a modell elvileg nem ismeretlen a világon (lásd: USA és mások), de ellentétes lenne a magyar alkotmányos berendezkedéssel.

Az Alapjogi Charta erősen hasonlít egy alkotmány emberi jogi szabályozására. Ez pedig elővigyázatos alkalmazást igényel. A Charta közvetlen alkalmazása a nemzeti törvények figyelmen kívül hagyásához vezetne, mi több, a nemzeti alkotmány mellőzéséhez. Ráadásul ez nemcsak az átruházott hatáskörök esetében, hanem a nemzeti hatáskörben tartott esetekben is megtörténne. Ez a hatás ellentétes lenne az EUSZ 4. és 5. cikkének (1) bekezdésével, és csak a rendes bíróságok gyakorlatában esetleg mégis előforduló ilyen határozatok megsemmisítésével kerülhető el. A magyar Alkotmánybíróság rendelkezik a szükséges hatáskörökkel az Alaptörvény elsőbbségének védelme érdekében, különösen a nem átruházott hatáskörökben. Az Alapjogi Charta tehát csak közvetetten alkalmazandó: a nemzeti vagy uniós törvények és más jogszabályok értelmezésének összhangban kell állnia a Chartával (hasonló módon, ahogy az Alaptörvény vonatkozásában). Ennél tovább azonban nem lehet menni a közvetlen alkalmazás irányába.

Hozzá kell tenni, hogy mivel a Charta közvetlen alkalmazása a magánfelek körében nem merült fel a rendes bíróságok előtt, a fenti megállapítás egyelőre elméleti jellegű. Tény, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróságnak jogában áll megsemmisíteni a rendes bíróságok határozatát. Ugyanakkor általános jelleggel az Alkotmánybíróság soha nem vitatta az uniós jog elsőbbségét és az EUB ítéleteit, ha ezek az EUSZ 4. és 5. cikk (az átruházott hatáskörök) keretei közé tartoznak. Másrészt úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság gondosan figyeli az átruházott és a nemzeti hatáskörök határait.

Az első fontos doktrínát a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: kvótahatározat) állapította meg. Az ügy megválaszolta a kisebbségi jogokkal foglalkozó ombudsmanhelyettes kérelmét az E) cikk elvont értelmezéséről, amelyet Magyarország Alaptörvényében Európa-klauzulának is neveznek. Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”.

A kvótahatározat indoklása – amely nagy áttekintést nyújt más alkotmánybíróságok vonatkozó ítélkezési gyakorlatáról – két fontos újdonságot hoz az EU és a magyar nemzeti jog értelmezésével (vagy együttélésével) kapcsolatban. A következőket rögzíti:

„[64] A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.

[65] Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.

[66] Az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén.

[67] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”

Az alkotmányos önazonosság ezen doktrínája összekapcsolódik (ugyan egyértelmű utalás nélkül) az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével. A legfőbb üzenet pedig a nem létrehozás elve: ha Magyarország alkotmányos önazonossága nem létrehozott alapvető érték, hanem az Alaptörvény csak felismeri, akkor képes ellenállni minden nemzetközi szerződésnek. A kvótahatározat nem emeli ki kifejezetten, de összefüggései vitathatatlanná teszik, hogy a doktrínának természetesen retrospektív hatása van: az alkotmányos identitás, mint jogi tény, képes visszamenőleg is ellenállni minden nemzetközi szerződésnek – a Magyarország Európai Unióhoz csatlakozását kimondó szerződésnek is.

A kvótahatározat másik újdonsága az alkotmányos önazonosság doktrínájának következményeként a fenntartott szuverenitás vélelme. A Bíróság ezt a következőképpen fogalmazta meg:

„[60] Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor (fenntartott

szuverenitás véelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrása-ként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása.”

Megint találunk közvetlen vagy rejtett hivatkozás nélküli kapcsolatot: a kvóta-határozat jelentős hasonlóságokkal bír az EU Bírósága 2/13 Véleményének az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásának megtagadásáról szóló érvelésével. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az Alkotmánybíróság által kidolgozott fenntartott szuverenitás véelme csak azokra az esetekre vonatkozik, amikor észszerű kétség merül fel a hatáskör átruházásával kapcsolatban. Ha nincs kétség, vagy a kétség nem észszerű, akkor az uniós jog elsőbbsége vitathatatlan.

Úgy tűnik, hogy a fenntartott szuverenitás véelme az Alkotmánybíróság referenciapontjává vált. Nemcsak megismételte, hanem jogi horgonyként használta egy másik esetben, a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: kizárólagossági határozat). Az ügy megválaszolta az igazságügyi miniszter kérelmét Magyarország Alaptörvényének E), R), 24. és XIV. cikkeinek absztrakt értelmezéséről.

A Bíróság kimondta, hogy az R. cikk (1) bekezdésének következtében, amely szerint az Alaptörvény a magyar jogrendszer alapja, „az Európai Unió jogának magyarországi alkalmazhatóságának az Alaptörvény E) cikkén kell alapulnia”. Ez azt jelenti, hogy az uniós jog nem a Q) cikk által kapcsolódik a magyar jogrendszerhez, mint általános nemzetközi jog. A magyar és az európai jogrendszert az E) cikk mint speciális Európa-szabály köti össze.

Röviden: a kizárólagossági határozat hangsúlyozza, hogy Magyarországon az uniós jog önmagában nem kötelező érvényű, hanem csak a magyar Alaptörvény különleges szabályának köszönhető. Ez arra a következtetésre vezet, hogy az Alaptörvényt nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor az uniós jogot Magyarországon értelmezik. Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része szerint:

„1. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke.

2. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság értelmezését a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.”

Ez a kizárólagosságot követelő értelmezés – a kvótahatározattal együtt – megkerülhetetlen jelleget kölcsönöz az Alkotmánybíróságnak: amint az EUB az uniós jog valódi és végső értelmezője, az Alkotmánybíróság a magyar Alaptörvény valódi és végső értelmezője. Ezért az Alaptörvényt nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor az uniós jogot Magyarországon értelmezik, és az Alkotmánybíróságot sem lehet. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak jogában áll – még akkor is, ha eddig a gyakorlatban nem használták – felülbírálni az uniós jog alkalmazását a rendes bíróságok ítéleteivel. Ismét hangsúlyozni kell, hogy ezek az értelmezések a kvótahatározatban rögzített fenntartott szuverenitás vélelmén alapulnak.

A kizárólagossági határozat harmadik rendelkezésben az Alkotmánybíróság – a korábbi értelmezések alkalmazásaként – kimondta, hogy:

„[M]enedékjog megadása egy nem magyar állampolgárnak, aki olyan országon keresztül érkezett Magyarország területére, ahol nem volt üldöztetés vagy közvetlen üldözés veszélye, nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének, azonban a Parlament az általa meghatározott anyagi és eljárási előírásoknak megfelelően meneküljogot is adhat az ilyen személyeknek”.

A kvóta- és a kizárólagossági határozat a tagállamok alkotmánybíróságai és az EUB közötti alkotmányos párbeszédre mint a tagállami alkotmány, a nemzetközi jog és az uniós jog egyidejű betartásának eszközére utal. Az alkotmányos párbeszéd egyik példája a 9/2018 (VII. 9.) AB határozat (AUCP-határozat). Az ügy megválaszolta az igazságügy-miniszter kérelmét Magyarország Alaptörvényének E) és Q) cikkeinek absztrakt értelmezésére, amely az EU 25 tagállama által az Egységes Szabadalmi Bíróságról kötött megállapodás lehetséges ratifikálására vonatkozott. Az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy:

„[A]z olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki”.

Az AUCP-határozat indoklása kifejezetten megismételte az EUB 2011. március 8-i 1/09. Véleményében az alkotmányos párbeszéd gyakorlati megvalósításaként kifejtett érveket.

Ennek a megközelítésnek az a filozófiája, hogy a Lisszaboni Szerződés észszerű egyensúlyt teremtett két különböző értékrend között. Egyrészt az EUSZ

2. cikke meghatározza a tagállamok közös értékeit, mint az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság tiszteletben tartását és az emberi jogok tiszteletben tartását, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is. A 6. cikk megemlíti az alapvető jogokat, amelyeket az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény garantál, és amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek. Másrészt a 4. cikk előírja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitásukat, amely alapvető politikai és alkotmányos struktúrájukban rejlik, beleértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.

Az EUSZ következménye egyrészt az, hogy a közös hagyományokat mint nemzetközi vagy nemzetek feletti értékeket a továbbiakban is védi az EUB, amely nyilván fenntartja az uniós jog elsőbbségét a nemzeti alkotmányokkal szemben. Másrészt csak az EUSZ ad erős háttérrel annak az álláspontnak, miszerint a közös európai alkotmányos örökséget nem szabad szembeállítani a nemzeti alkotmányos identitással, és fordítva. A két értékészletnek nemcsak a Szerződés szintjén kell egyensúlyban lennie, hanem egyedi esetekben is, amit egyedi határozatokkal kell megoldani.

Ez pedig azt jelenti, hogy a különböző nemzetek alkotmányos identitása nem oldható fel mesterségesen felépített közös formulákban. A közös értékek tartalmazzák azt, ami közös, a nemzeti értékek azt, ami nem közös. De ugyanakkor a nem közös nemzeti értékek is értékek, és ezeknek az értékeknek jogi védelemre is szükség van. Ha az alkotmányos identitás eltűnik, a közös rész is elveszíti jelentőségét, pusztán birodalmi rendre redukálódik. Nemzeti alkotmányos identitás nélkül nincs közös európai identitás.

Intézményi szempontból ez azt jelenti, hogy ha a közös európai örökséget nemzetközi és nemzetek feletti bíróságok, az EUB és az EJEB fejlesztik és védik, az egyensúlyhoz hasonló bírósági védelemre is szükség van. Ezt az egyensúlyi védelmet az Európa Tanács és az Európai Unió tagállamai alkotmánybíróságai tudják biztosítani. Így az alkotmánybíróságoknak nagyon sokféle feladatuk lehet, de elsődleges küldetésük saját alkotmányos identitásuk védelme.

Ez nemcsak nemzeti, hanem – ha elfogadjuk az EUSZ szabályozását – egyben európai misszió is. Ez az út vezet egyszerre az Európai Unióról szóló szerződés, Európa és nemzetei tiszteletben tartásához. Magyarország Alaptörvénye határozott háttérrel ad, és a Magyar Alkotmánybíróság ezen alkotmányos háttérre épülő gyakorlata lépésről lépésre teljesíti ezt a kettős küldetést: megőrzi Magyarország alkotmányos identitását, és ezen keresztül hozzájárul a közös európai identitás kialakulásához.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos párbeszéd keretében hozott olyan határozatot, amely megerősíti az uniós jog tiszteletben tartásának kötelezettségét. A 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban a Fővárosi Bíróság ítélete elleni alkotmány-

jogi panaszcól az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy ha egy fél a rendes bíróságot kéri az EUB előzetes döntéshozatalának kezdeményezésére, a bíróság ezt nem hagyhatja figyelmen kívül. Ha a bíróság nem fogadja el a fél érveit, és nem kezdeményezi az előzetes döntéshozatalt, a bíróságnak akkor az indítványt (pervezető) végzéssel vagy legkésőbb a jogerős ítéletével el kell utasítania. Mindkét esetben indokolni kell a fél indítványának elutasítását. Ha a bíróság egyszerűen figyelmen kívül hagyja a fél kérését, akkor megsérti a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogot, amelynek része a megalapozott bírósági határozat elvárhatósága.

Felmerül persze, hogy az Alkotmánybíróság köteles-e kezdeményezni az EUB előzetes döntéshozatalát. A magyar jogrendszerben az Alkotmánybíróság még akkor sem rendes bíróság, ha – mint az Alaptörvény által létrehozott különbíróság – hatáskörrel rendelkezik a rendes bíróságok ítéleteinek alkotmányossági szempontú felülbírálatára. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem köteles – mint a rendes bíróságok – előzetes döntéshozatalt kérni akkor sem, ha az uniós jog tartalma nem egyértelmű. Ez a különbség a rendes és az alkotmánybíróság között azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság nem alkalmazhatja ezt az eljárást. Egyébként az Alkotmánybíróság eddig nem fordult Luxembourghoz előzetes döntéshozatal céljából. Ez a tartózkodás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az EU jogi helyzetét figyelmen kívül hagyja. Éppen ellenkezőleg, számos esetben, ha az Alkotmánybíróság értesült egy párhuzamos eljárásról, felfüggesztette eljárását az EUB ítéletének meghozataláig. Ez történt például adózási ügyben a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéssel (az EUB C-13/18. sz. ügye), a Közép-európai Egyetem ügyében a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéssel (az EUB C-66/18. sz. ügye).

Az alkotmányos párbeszéd másik oldalaként az Alkotmánybíróság megvédte a magyar jogot az uniós joggal szemben, amikor a rendes bíróság az utóbbit indokolatlanul kívánta alkalmazni. A 11/2020. (VI. 3.) AB határozatában kijelentette, hogy „az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti”. Az Alkotmánybíróság tehát egyfelől erős érveken alapuló doktrínát dolgozott ki a magyar jog védelmére, ugyanakkor ezt megfontoltan és kiegyensúlyozottan alkalmazza.