

KISS ÁRPÁD LAJOS*

Az uniós jog alkalmazásának sarokpontjai az Alkotmánybíróság újabb gyakorlatában

Central Issues of the Application of EU Law in the Recent Case Law of the Hungarian Constitutional Court

ABSZTRAKT

Jelen tanulmány a magyar Alkotmánybíróság újabb gyakorlatát vizsgálja az uniós jog magyarországi érvényesüléséhez kapcsolódó alkotmányos keretek és bírói jogalkalmazás tekintetében. Az előzmények rövid áttekintése után a 2012 utáni, az Alaptörvény elfogadását követő gyakorlatra fókuszál. Az újabb alkotmánybírói gyakorlatban kiemelt jelentőséget kap az EU Bírósággal való együttműködés igénye, így a tanulmány erre a kérdésre is reflektál. Első részében áttekinti azokat a döntéseket, amelyek az uniós jog érvényesüléséhez kapcsolódó alkotmányos fenntartásokat és kontroll-lehetőségeket megfogalmazták, ideértve különösen a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatot. A második rész azokat a fontosabb, elsősorban alkotmányjogi panaszeljáráásban hozott alkotmánybírói döntéseket mutatja be, amelyek az előzetes döntéshozatali eljárás és az indokolási kötelezettség alkotmányos megítélését meghatározzák az uniós ügyekben.

Kulcsszavak: *nemzeti identitás, előzetes döntéshozatal, alkotmányos párbeszéd, Európa-klauszula, nemzeti szuverenitás, tisztességes eljárás, törvényes bíróhoz való jog*

ABSTRACT

The present article examines the recent case law of the Hungarian Constitutional Court as regards the constitutional framework and the judicial practice of the application of EU law. After a short overview of the early precedents, the article focuses on the case law subsequent to the adoption of the new Fundamental Law in 2012. In the recent decisions the need for cooperation with the EU Court of Justice is of special importance so the article reflects on this issue as well. The first part scrutinizes the case law concerning the constitutional limitations and control measures of the application of EU law, including the landmark decision of 22/2016 (XII. 5.). The second part focuses on the decisions delivered in constitutional complaint proceedings, which determine the constitutional requirements of the preliminary rulings procedure and the judicial obligation to give a reasoned decision.

Keywords: *national identity, preliminary ruling procedure, constitutional dialogue, European clause, national sovereignty, fair trial, right to a lawful judge*

* Dr. Kiss Árpád Lajos bíró, Kúria; e-mail: kissarpad@birosag.hu. A tanulmány a 70. születésnapját ünneplő Várnay Ernő professzor köszöntésére készült. A kézirat lezárásának időpontja 2021. augusztus 30.

Az uniós jog magyarországi alkalmazásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati kérdések több évtizede részei a hazai jogirodalmi vitáknak, amelyeknek az Alkotmánybíróság legújabb határozatai újabb táptalajt adtak. Az európai integrációval megjelenő alkotmányos kérdések egyik központi eleme a kezdetektől az, hogy a nemzeti alkotmányokkal szemben milyen keretek között érvényesíthető az uniós jog. Erre a kérdésre az egyes tagállamok alkotmánybíróságai saját alkotmányos gyakorlatukhoz illeszkedő autonóm válaszokat adnak. Igaz ez a magyar Alkotmánybíróságra is. Jelen tanulmány első része áttekinti a magyar Alkotmánybíróság uniós joggal kapcsolatos újabb gyakorlatának sarokpontjait, és megkísérli meghatározni a joggyakorlat lehetséges irányát. A tanulmánynak nem célja, hogy átfogó képet adjon a témához kapcsolódó valamennyi nemzetközi és hazai jogirodalmi álláspontról és vitakérdésről, igyekszik azonban ezek közül többet is felvillantani.

Az elvi jelentőségű alkotmányos alapkérdések mellett az alkotmánybírósági esetjogban az uniós jog tagállami alkalmazásához kapcsolódó gyakorlati kérdések is felmerülhetnek. Fokozottan igaz ez azokban a tagállamokban, amelyekben – Magyarországhoz hasonlóan – lehetőség van a bírói jogalkalmazás alkotmányos felülvizsgálatára az alkotmányjogi panasz eljárás révén. A tanulmány második része az ezen a területen kibontakozó magyar alkotmánybírósági gyakorlatot vázolja fel.

1. Az irányadó gyakorlat az Alaptörvény előtt

Az Alkotmánybíróság 2012 előtti gyakorlata elsősorban az Európa-klauzula és a jogállamisági klauzula együttes értelmezésével a hatáskör-átruházás terjedelmére fókuszált, emellett pedig az uniós jogi, illetve az uniós eredetű belső jogi normák alkotmányos vizsgálatának lehetőségeire.¹ Magyarország 2004. május 1-jével vált az Unió tagállamává, azonban már azt megelőzően is felmerült az uniós jog² alkalmazásának kérdése.³

Az Alkotmánybíróságnak a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatban abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az Európai Megállapodás⁴ 62. cikkének vizsgálata kapcsán az uniós jog által meghatározott jogi kritériumok és elvek milyen módon érvényesülhetnek a magyar jogrendszerben a csatlakozás előtt. Az Alkotmánybíróság

¹ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 80.

² A könnyebb érthetőség kedvéért a mára általánossá vált „uniós jog” kifejezést használok azokban az esetekben is, amikor az Európai Unió megalakulása előtt létező „közösségi jogról” volt szó. Hasonlóan nem teszek különbséget az Európai Közösség és az Európai Unió között sem.

³ A téma szempontjából az első, relevánsnak tekinthető határozat az 53/1993. (X. 13.) AB határozat volt, mely ugyan nem érintette az uniós jogot, azonban kiindulópontnak tekinthető az Alkotmánybíróság „külső jog” és nemzeti jog ütközése kapcsán felállított teóriájában. A korábbi Alkotmány – hasonlóan a hatályos Alaptörvényhez – maga is tartalmazott ugyanis rendelkezést a nemzetközi jog érvényesülésére, azonban az Alkotmánybíróság érvelése szerint az nem vezethet az Alkotmányban foglaltak háttérbe szorulására.

⁴ A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás. A kihirdetéséről az 1994. évi I. törvény gondoskodott.

ezen határozatában megállapította, hogy az uniós jog közvetlen alkalmazandósága nem illeszthető a magyar jogrendbe, amíg nem vagyunk az Unió tagjai, továbbá az uniós jog alkalmazására való kötelezettség nem vezethető le az Alkotmány nemzetközi jogra vonatkozó rendelkezéséből sem, mivel az alkalmazandó joganyag nem azonosítható a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, *ius cogens* normáival. Így tehát az Európai Megállapodás 62. cikke alapján alkalmazandó jog külföldi jognak minősült, amely népszuverenítésre nem vezethető vissza, annak megalkotására a magyar államnak semmilyen ráhatása nem volt, így nem jelenhetett meg alkalmazási kötelezettséggel a magyar jogalkalmazó szervek gyakorlatában, ehhez ugyanis külön alkotmányi felhatalmazás lett volna szükséges. Ezáltal az Alkotmánybíróság a jogállamiság és népszuverenitás alkotmányos elveiből kiindulva megalkotta annak a szuverenitás-konceptciónak a magját, amelyhez a későbbi határozataiban is többször visszanyúlt. A határozat jelentőségét nem lehet túlértékelni; a szuverenitás hangsúlyozásával az Alkotmánybíróság előrevetítette az Unióhoz való csatlakozás alkotmányos feltételrendszerét, beleértve az Alkotmány módosításának igényét is.⁵

Ennek eredményeként a 2002. évi LXI. törvény beiktatta az Alkotmányba a jogirodalomban Európa-klauzulaként ismert 2/A. §-t, amely – a későbbi Alaptörvény E) cikkéhez nagyrészt hasonlóan – az Alkotmányból fakadó, tagállamokkal közös hatáskörgyakorlás tekintetében két korlátot fogalmazott meg. Egyrészt, a hatáskörök közös gyakorlása csak az uniós alapszerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig valósulhat meg (a „szükséges mérték” doktrínája); másrészt a felhatalmazás nem általános, hanem csak egyes, Alkotmányból eredő hatáskörök közös gyakorlására szól.⁶ Az Alkotmánybíróság a későbbiekben részletesen elemezte ezen felhatalmazás kereteit.

Az uniós csatlakozást követően az Alkotmánybíróság több elvi megállapítást is tett az uniós jog magyarországi érvényesülésének alkotmányos kereteivel kapcsolatban, melyeket rendszeresen megerősített. A 61/2008. (IV. 29.) AB határozatban ezeket összefoglalva kifejtette, hogy szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni; e szerződések mint elsődleges jogforrások és az irányelv mint másodlagos jogforrás uniós jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja.⁷

Az uniós alapszerződéseket módosító Lisszaboni Szerződés ratifikálását és hatálybalépését követően született, nagy jelentőségű 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy bár az Unió joga a belső jog része, an-

⁵ Ezzel ellentétes álláspont is kialakult. Lásd például Kecskés László: A csatlakozási tárgyalás által meghatározott magyar jogharmonizáció teljesítményéről. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001-ről I.*, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2002, 559. Az Alkotmánybíróság végül a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat IV/2.3.2. pontjában az Alkotmány 2/A. §-ának beiktatását maga is ezen határozat következményének tekintette.

⁶ FAZEKAS Flóra: Az uniós tagság alkotmányos alapjai az Alaptörvény előtt és után. *Pro Futuro*, 2015/1.

⁷ 1053/E/2005. AB határozat; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat.

nak hiteles értelmezése az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik,⁸ „*nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek és így a jelen esetben a Lisszaboni Szerződésnek az előtte fekvő ügygel összefüggő konkrét normáira hivatkozzon anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné*”.⁹ Az Alkotmánybíróság ezen a ponton nem érintette azt a kérdést, hogy vajon lenne-e lehetősége előzetes döntéshozatali eljárás keretében az uniós jog értelmezését kérni, illetve a határozataiban egyáltalán felhívhatja-e a nem teljesen egyértelmű tartalmú uniós jogot. (A határozatban a „közismertnek tekinthető”, illetve az „önálló értelmezésre nem szoruló” „alapvető tényekre” utal csupán.)

A határozat érdemi megállapításai a szuverenitás-fogalom és az Európa-klauzula értelmezése körül forogtak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során az Alkotmányból eredő további hatáskörök „közösen”, illetve „az Európai Unió intézményei útján” történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása a „szükséges mértékig” – és újabb nemzetközi szerződés alapján – alkotmányosan lehetséges. Ezen alkotmányos felhatalmazás megadásáról a törvényhozó hatalom mint az állami szuverenitás gyakorlója dönthet, azzal, hogy a döntéshez minősített többség szükséges. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta ugyanakkor – és egyben kívánatosnak is tartotta –, hogy a hatáskörök „szükséges mértékű” átruházása, azaz újabb nemzetközi szerződés megkötése során, annak előzetes kontrollja útján maga is bekapcsolódhat ebbe a folyamatba. Lényeges, hogy a „szükséges mérték” vizsgálatát az Alkotmánybíróság egyedül, más, hazai vagy európai uniós szervtől függetlenül végzi el.¹⁰ A konkrét ügyben a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény vizsgálata során az AB megállapította, hogy a „szükséges mérték” túllépése nem történt meg.

Ami a (tag)állami szuverenitást illeti, az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy azt nem tekinti korlátlannak, az állam függetlenségét ugyanis a nemzetközi jog korlátozza. Ez a korlátozás pedig nem államok feletti jogrend által, hanem az államok önkorlátozása által valósul meg, anélkül hogy egyidejűleg az állam szuverenitása megszűnne. Ez az önkorlátozás fejeződik ki a nemzetközi szerződések létrehozásában, valamint az azokhoz való csatlakozásban. Megállapította ugyanakkor, hogy a Lisszaboni Szerződés nem európai szuperállamot hozott létre, azt szuverén tagállamok fogadták el és erősítették meg, megállapodva abban, hogy szuverenitásuk egy részét nemzetek feletti együttműködés formájában megosztják egymással. Hangsúlyozta viszont, hogy az Európa-klauzula érvényesülése nem üresítheti ki az Alkotmány jogállamisági és népszuverenitási klauzuláját. A határozat további jelentőségét adja, hogy felhívja a figyelmet az Alkotmánybíróság és az EUB között a szuverenitás és hatáskör-átruházás kapcsán kialakuló „alkotmányos párbeszéd”

⁸ Az Alkotmánybíróság hatáskörének a hiányát állapította meg ennek megfelelően, például a 8/2011. (II. 18.) AB határozatában a kormánytisztviselők, vagy a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatában a köztisztviselők indokolás nélküli felmondása kapcsán. A kérdések arra irányultak, hogy az „uniós jogba ütközés” felmerülhet az Európai Unió Alapjogi Kartájába ütközésként is. Ezekben a határozatokban is ismételten megerősítette, hogy az uniós jogot nem tekinti nemzetközi jognak.

⁹ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat IV/2. pont.

¹⁰ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat IV/2.2. pont.

jelentőségére, mivel kijelenti, hogy a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról való döntés során tekintettel volt az Európai Unió Bíróságának véleményére is. A határozat azt is tartalmazza, hogy meghozatala során a testület figyelembe vette más tagállamok alkotmánybíróságainak gyakorlatát,¹¹ ezzel kapcsolatban azonban érdemi érvelést nem találunk.

A Lisszabon-határozat, bár az addigi gyakorlathoz képest kevésbé volt szűkszavú az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alkotmányos kereteiről, részletezettségében messze elmaradt a jogirodalmi elvárásoktól és más tagállamok alkotmánybíróságainak hasonló döntéseitől. Mint *Blutman László* megjegyzi, a határozat csak felszínes megállapításokat tett az uniós alapszerződések és az alkotmány viszonyáról, és adós maradt egy valódi szuverenitásvédelmi teszt kidolgozásával.¹² Az Alaptörvény előtti (pontosabban a 2016 előtti) gyakorlat egy alapvetően formalista felfogást alkalmazott az uniós jogot érintő ügyekben – azaz az uniós jogot végrehajtó belső jogi normát szokásos alkotmányossági vizsgálat alá vette, az uniós jogot ebből kizárta –, amely viszont ilyen leegyszerűsítésekkel nem volt alkalmas arra, hogy választ adjon az EU-jog státuszára vonatkozó alapvető kérdésekre.¹³

2. Az Alaptörvény utáni gyakorlat

2012. január 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény, amelynek E) cikke az Európa-klauszulát a korábbihoz lényegében hasonlóan tartalmazza:

„(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga - a (2) bekezdés keretei között - megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alaptörvény hetedik módosítása a (2) bekezdés szövegét 2018. június 29-i hatállyal kiegészítette az alábbi mondattal:

„Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

¹¹ Német AB: 2 BvE 2/08, kelt: 2009. 06. 30.; cseh AB: például ÚS 19/08, kelt 2008. 11. 28., illetve ÚS 29/09, kelt 2009. 11. 03.

¹² BLUTMAN László: A magyar Lisszabon-határozat: Befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2010/2, 99.

¹³ GÁRDOS-OROSZ: i. m., 83.

Az E) cikk kiegészítése a módosítás hivatalos indokolása szerint a (2) bekezdés „szükség szerint” fordulatát konkretizálja és tölti meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás pontosítását jelenti. Az indokolás – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján¹⁴ – többször utal a tagállamok alkotmányos, illetve nemzeti identitására, amelynek meghatározása „*értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse.*”¹⁵ Az Alaptörvény hetedik módosításának egyik sarokpontja az „alkotmányos identitás” védelme, amely először Trócsányi László párhuzamos indokolásában jelent meg a Lisszaboni Szerződésről hozott határozatban,¹⁶ és amely különös jelentőséget kapott a 22/2016. AB határozatban. A fogalom megjelenése a magyar alkotmányos gyakorlatban nem meglepő, hiszen a tagállamok és az Európai Unió közötti együttműködés és hatáskörmegosztás kulcsfogalmává vált a Lisszaboni Szerződés óta.¹⁷

Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény E) cikkének értelmezése során – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban vizsgálta az Alkotmány és az Alaptörvény Európa-klausulája közötti viszonyt. Megállapította, hogy a szövegszerű egyezés mellett az Alaptörvény E) cikkének szabályozási környezetéből sem lehet olyan megalapozott következtetést levonni, hogy a 2/A. §-nak a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban foglalt értelmezése az Alaptörvény hatálybalépésével meghaladottá vált volna, így a szuverenitással kapcsolatban ott kifejtetteket továbbra is irányadónak tekintette.

Az alkotmánybírói esetjogban mérföldkövet jelentett a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. Az ügy előzménye az EU menekültügyi kvótahatározatának¹⁸ megszületése volt. Az alapvető jogok biztosa indítványozta az Alaptörvény XIV. cikk (1) és (2) bekezdésének,¹⁹ valamint az E) cikk (2) bekezdésének értelmezését, mivel álláspontja szerint a kvótahatározat alapján lefolytatandó eljárás a kérelmezők egyedi helyzetének érdemi és átfogó vizsgálata nélkül zajlik, csoportos jellegű, valamint eltér „az uniós jogrendnek az alapjogok és az emberi méltóság szigorú védelmén

¹⁴ „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

¹⁵ T/332. számú javaslat – Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, 2018. május, 4–5.

¹⁶ BALOGH-BÉKESI Nóra: *Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében*. Pázmány Press, Budapest, 2015, 130.

¹⁷ A kérdéskört minden részletre kiterjedően bemutatja ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. TK JTI, Budapest, 2020. Magyarország tekintetében különösen 75–93.

¹⁸ A Tanács 2015/1601/EU határozata (2015. szeptember 22.), amely átmeneti intézkedésként 1294 Olaszországban, valamint Görögországban tartózkodó, menedékkérelmet benyújtott személy Magyarországra történő áthelyezését rendelte el.

¹⁹ Az Alaptörvény – ekkor hatályos – XIV. cikke szerint: „(1) Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás. (2) Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

alapuló szokásos jogi megközelítésétől”. Az Alkotmánybíróság a XIV. cikk értelmezését elkülönítette, és az E) cikk értelmezésén keresztül első ízben rögzítette, hogy a „közös hatáskörgyakorlás” vizsgálata milyen szempontok alapján tartozhat a hatáskörébe. Ennek során elsődlegesen hangsúlyozta, hogy kiemelt jelentőségűnek tartja az Európai Unión belüli alkotmányos párbeszédet,²⁰ és határozatát e kontextusban kívánta elhelyezni.²¹

Az Alkotmánybíróság kiindulópontként a Német Szövetségi Alkotmánybíróság *Kloppenburger Entscheidung*²² hivatkozással rögzítette, hogy tudatában van annak, hogy az Európai Unió Bíróságának nézőpontjából az uniós jog mint független, autonóm jogrend került meghatározásra, azonban az Európai Unió alapját a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik. Mint ezen szerződések urai, végső soron a tagállamok nemzeti érvényesülésről szóló aktusai határozzák meg, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben.

A határozat kifejezetten elismeri, hogy az európai alkotmányos párbeszéd keretei között az Európai Unió Bírósága is tiszteletben tartja a tagállamok kompetenciáit, illetve tekintettel van azok alkotmányos igényeire,²³ azonban – a többi tagállami alkotmánybíróság gyakorlatára is figyelemmel – megállapította, hogy saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és *ultima ratio* jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma (alapjogi kontroll), vagy Magyarország szuverenitása, beleértve az átadott hatáskörök terjedelmét is (szuverenitáskontroll), illetve alkotmányos önazonossága (identitáskontroll).

Az Alkotmánybíróság megállapításából következik, hogy az Alaptörvénynek nincs teljes körű alkalmazási elsőbbsége az uniós joggal szemben.²⁴ Az alkotmányos kontroll három területen érvényesülhet: az alapjogok, a szuverenitás és a nemzeti identitás terén. Az Alkotmánybíróság hatáskörét illetően hangsúlyozta, hogy „a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik”.²⁵

Ami az alapjogi kontrollt illeti, az Alkotmánybíróság kimondta, hogy nem mondhat le az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelméről, és biztosítania kell, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alap-

²⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (33).

²¹ Több szerző a határozat kritikájaként említi, hogy az nem valódi alkotmányos párbeszéd, európai gyakorlaton alapul, hanem csak markáns, kisebbségi tendenciát követ. Erről lásd BLUTMAN László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1, 1–14.; KÉRI Veronika–POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről; Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái. *Jogesetek Magyarán*, 2017/1–2, 5–15.

²² BverfGE [1987] 75, 223, 242.

²³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (45).

²⁴ BLUTMAN László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1, 1–14.

²⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (56).

ján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás nem jár az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével. Rögzítette, hogy Magyarország területén a közhatalom bármely gyakorlása alapjogilag kötött. Így volt ez az Európai Unióhoz történő csatlakozás pillanatában is, és az alapjogok már elért alkotmányos védelmi szintjét az Európai Unióhoz történő csatlakozás nem érintette. Mivel úgy találta, hogy az Európai Unióban az alapvető jogok védelme „legalább kielégítő mértékű”,²⁶ ezért az Alkotmánybíróság az említett hatáskörét tartózkodó módon, „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva” gyakorolja.

A szuverenitáskontrollt illetően az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy Magyarország szuverenitása és alkotmányos önazonosságának tiszteletben tartása és védelme mindenkire kötelező, védelmének legfőbb letéteményese az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság. Tartalmilag utalt a Lisszabon-határozatban kifejtettekre, megállapítva, hogy Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás védelme), és a hatáskörök közös gyakorlása nem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom gyakorlása felett.

Az identitáskontroll kapcsán a testület kijelentette, hogy azt az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése felhívásával az Európai Unió Bíróságával „az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés” keretében kívánja biztosítani. Rögzítette továbbá, hogy az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és annak tartalmát esetről esetre bontja ki. Az indokolás ehhez tartozó tartalmi elemként említi a szabadságjogokat, a hatalommegosztást, a köztársasági államformát, a közjogi autonómiák tiszteletét, a vallásszabadságot, a törvényes hatalomgyakorlást, a parlamentarizmust, a jogegyenlőséget, a bírói hatalom elismerését vagy a velünk élő nemzetiségek védelmét.²⁷

A határozat megállapításai üdvözlendők abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság végre érdemi állásfoglalásokat fogalmazott meg a magyar alkotmány és az uniós jog egymáshoz való viszonyáról, amivel az uniós csatlakozás óta adós volt. Ugyanakkor a határozat számos kapcsolódó kérdést hagy megválaszolatlanul, amelyekre a szakirodalomban több szerző is felhívta a figyelmet.²⁸ Orbán Endre rámutat, hogy egyrészt nem világos, mely AB hatáskörökben lesznek alkalmazhatók az alkotmányos tesztek; másrészt kérdés, hogy milyen aktusok lehetnek majd az alkotmányossági vizsgálat tárgyai, hiszen az indokolás értelmében az uniós jogi aktusok ebből a körből ki vannak zárva; harmadrészt hallgat az indokolás a kontroll-eljárások esetleges jogkövetkezményeiről is. További értelmezési nehézséget jelent a három kontrollteszt egymáshoz való viszonya, hiszen az indokolás szerint az identitásteszt és a szuverenitásteszt szorosan összekapcsolódik, az alapjogi fenntartás viszont különálló kérdésnek tűnik, ugyanakkor az alapjogok első helyen szerepelnek

²⁶ Vö. a német Alkotmánybíróság ún. Solange II. döntésével (BVerfGE [1986] 73, 339).

²⁷ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (65).

²⁸ Többek között GÁRDOS-OROSZ: i. m.

az identitáseszt nevesített elemei között.²⁹ Több szerző is megfogalmazza azt a kritikát, hogy az uniós joggal szemben védendő szuverenitás-mag tartalma egyrészt túl szélesnek látszik, másrészt bizonytalan, homályos.³⁰

Ezeket a bizonytalanságokat az Alkotmánybíróság még nem tisztázta, ugyanakkor a fenntartott szuverenitás elve, illetve az alkotmányos párbeszéd követelménye kapcsán rögzítetteket megerősítette a 2/2019. (III. 5.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben „vélelmezte”, hogy mind az uniós jog, mind az Alaptörvényen alapuló nemzeti jogrendszer az E) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott célokat hivatottak megvalósítani.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos párbeszéd melletti elkötelezettségét a későbbiekben is hangsúlyozta. A 26/2020. (XII. 2.) AB határozat szerint az alkotmányos párbeszéd mint eszköz alkalmas arra, hogy a tagállami jog és az uniós jog *sui generis* jellegét egyaránt garantálja; és képes lehet arra, hogy konkrét helyzetekben egyensúlyt teremtsen a tagállami alkotmányjog integráció által érinthetetlen magja és az Európai Unió Bírósága által kidolgozott alkalmazási elsőbbséggel bíró uniós jog között. A kölcsönös és egymás érveire nyitott fenti bíróságok közötti párbeszéd nélkül sem a tagállami alkotmányjog, sem az uniós jog *sui generis* jellege nem garantálható.

3. Az uniós jog alkalmazásához kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlat

Az uniós jog alkalmazásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata vizsgálható egyfelől arra vonatkozóan, hogy mi az Alkotmánybíróság álláspontja az uniós jog rendes bíróságok általi alkalmazásának kötelezettségéről, azt mennyiben tartja alapjogi kérdésnek; másfelől abban a tekintetben, hogy saját eljárásában mennyiben alkalmazza a rendes bíróságokra vonatkozó követelményeket. Mint fentebb rögzítettem, az AB számos döntésében hangsúlyozta, hogy az uniós jog értelmezése nem feladata, arra az Európai Unió Bíróságának van monopóliuma, mely bíróság hatáskörét tiszteletben tartja, illetve, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát.³¹

Ezt az elvont értelmezést tovább lehet pontosítani egyedi bírósági ügyek vizsgálata során. Akinek ugyanis a bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz.³² Az ilyen esetekben a panasz alapja vagy az uniós jog alkalmazásának mellőzése, helytelen értelmezése, vagy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elmulasztása.

²⁹ ORBÁN: i. m., 79–80.

³⁰ GÁRDOS-OROSZ: i. m., 90.; CHRONOWSKI Nóra–VINCZE Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 125–132.

³¹ Például: 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, 34/2014. (XI. 14.) AB határozat (54).

³² Abtv. 26–27. §.

Kezdetben a panaszosok ilyen ügyekben gyakran alapították az Alaptörvényben biztosított joguk sérelmét az Európa-klauszula sérelmére. Az Alkotmánybíróság már egy 2012-es döntésében megállapította,³³ hogy az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése ugyanúgy nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, mint a jogállamisági klauszula, ezért erre a panaszos alkotmányjogi panaszban nem hivatkozhat. Más esetben³⁴ rögzítette, hogy uniós norma megsértésének vizsgálatára nincs hatásköre, illetve arra is, hogy bírósági ítélet uniós joggal való összeegyeztethetőségét nem vizsgálja.³⁵ Megállapítható tehát, hogy ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság rendre a hatáskörének hiányát állapítja meg.³⁶

Más esetekben a panaszosok az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állították, jellemzően azzal az indokkal, hogy kérelmük ellenére a (rendes) bíróság nem kezdeményezett az ügyekben előzetes döntéshozatali eljárást.³⁷ Az Alkotmánybíróság ilyen esetekben az indokolási kötelezettség teljesülését, illetve a törvényes bíróhoz való jog sérelmét vizsgálta.

Az indokolási kötelezettség teljesítésével kapcsolatosan kialakított gyakorlat³⁸ szerint az alkotmányos előírás elsősorban az eljárási törvényekben foglaltak szerint kötelezheti a bíróságot a döntésének alapjául szolgáló indokok bemutatására, az indokolási kötelezettség ugyanis a tisztességes eljárásból fakadó olyan alkotmányos követelmény, amely abszolút korlátot állít a bírói döntési szabadság elé. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének vizsgálata során figyelemmel van a jogvita jellegére, és az adott ügy típusa által kijelölt konkrét eljárásjogi szabályokra. A megállapításai szerint a bíróságok indokolási kötelezettségéből nem következik „a felek által felhozott minden észrevétel egyenként való megcáfolási kötelezettsége, különösen nem a szubjektív elvárásaikat is kielégítő mélységű érvrendszer bemutatása”³⁹ – az indokolási kötelezettség mindössze azt az elvárást támasztja a bírósággal szemben, hogy a döntés indokolásának az ügy érdeme szempontjából releváns kérdésekre kell kiterjednie.⁴⁰

Ezzel kapcsolatban a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő, mivel nem rendelkezett arról, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban köteles megindokolni. Rögzítette, hogy a peres felek indítványozhatják ugyan a nemzeti bíróságnál a kezdeményezést, azonban a bírót nem köti a felek kérelme, a bírónak diszkrecionális

³³ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés.

³⁴ 3116/2016. (VI. 3.) AB végzés.

³⁵ 3007/2015. (I. 12.) AB végzés.

³⁶ FAZEKAS Flóra: Az európai uniós jog az alkotmányjogi panasz eljárásokban. In: Anon (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.: Alkotmánybírósági panasz – hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. HVG-ORAC, Budapest, 2019, 308–334.

³⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján.

³⁸ Például a 7/2013. (III. 1.) AB határozat.

³⁹ 3169/2019. (VII. 10.) AB határozat (32).

⁴⁰ 3159/2018. (V. 16.) AB határozat (31).

joga van annak eldöntésére, hogy megkeresi-e az EU Bíróságát előzetes döntéshozatalt kérve, melynek során figyelemmel kell lenni az EUB által a *CILFIT*-ügyben⁴¹ kifejtett kritériumokra.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha egy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére kötelezett bíróság előtt merül fel a felek részéről az uniós jog alkalmazásának, érvényessége megállapításának, illetve értelmezésének a kérdése, és a bíróság a kezdeményezésre irányuló indítvány elutasítása tárgyában nem hoz indokolt döntést, az alappal veti fel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. A bíróság mérlegelési lehetősége ugyanis nagymértékben korlátozott, főszabály szerint az EU Bíróságához kell fordulnia, és csak akkor mentesül e kötelezettsége alól, ha az uniós jog nem releváns az adott ügyben, vagy ha az uniós szabály helyes értelmezése a bíró szerint egyértelmű, illetve ha az érintett jogkérdésben az EU Bíróságának kialakult gyakorlata van. A kezdeményezésre kötelezett bírónak tehát számot kell adnia arról, hogy kötelezettsége ellenére miért nem fordul az EU Bíróságához. Az indítványozó peres fél ugyanis joggal számíthat arra, hogy az ügye kapcsán felmerült és annak eldöntése szempontjából releváns uniós jogi probléma a Bíróság elé kerül. Ennek elmaradása érdemi kihatással lehet a jogvita végeredményére, ezért a bíróság köteles megindokolni az indítvány elutasítását, mivel egyrészt ez garantálja, hogy megalapozott döntést hozott a kezdeményezés tárgyában, másrészt a peres fél innen ismerheti meg a döntés okát.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy sérül a felek tisztességes eljáráshoz való joga, amennyiben az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén az eljáró bíróság a kezdeményezés elutasítása tárgyában nem dönt, és döntését nem indokolja. (A konkrét ügyben azonban a bírósági ítélet megsemmisítését nem tartotta szükségesnek.)

Ezzel a döntéssel azonban az Alkotmánybíróság nem ismerte el a törvényes bíróhoz való jog sérelmét. A törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el.

Ezt az alkotmányos elvet az Alkotmánybíróság a 3004/2015. (I. 12.) AB végzésben még úgy értelmezte, hogy az eljáró bíróságnak, azaz a nemzeti jog szerinti törvényes bírónak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bírónak kellett eldöntenie, hogy terheli-e előzetes döntéshozatal-kezdeményezési kötelezettség, vagy mentesül ez alól, így ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Az érdemi változást a már hivatkozott 26/2020. (XII. 2.) AB határozat hozta el. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság az előzetes döntéshozatali eljárás elmulasztására alapozott alkotmányjogi panaszt ugyan elutasította, azonban megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a törvényes bíróhoz való jog hazai bírósági rendszeren belüli szabályaihoz képest részben más kontextusban érvényesül. Az előzetes döntéshozatali eljárást az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén

⁴¹ C-283/81. számú, Srl CILFIT kontra Ministero della Sanità ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet, EU:C:1982:335.

alapuló intézményesített együttműködés részének tekinti, így, ha az eljáró bíróság ténylegesen kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, akkor ennek elbírálása során az Európai Unió Bírósága is törvényes bírónak minősül. Mivel az előzetes döntéshozatali eljárás a bíróságok közötti intézményesített együttműködés keretében értelmezendő, az nem a fél perben érvényesíthető alanyi joga, ezért a törvényes bíróhoz való jogát a Kúria ítélete nem sérthette meg.⁴²

Kérdésként merülhet fel, hogy vajon az Alkotmánybíróság maga is jogosult-e (illetve köteles-e) előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére. A jogtudomány – főleg a más tagállami alkotmánybíróságok kezdeményezéseire és az Európai Unió Bíróságának megengedő gyakorlatára hivatkozva – régóta azon az állásponton van, hogy az előterjesztési jog megilleti az Alkotmánybíróságot.⁴³ Mint az eddigiekből is láthattuk, nemcsak az uniós jogból, hanem az Alaptörvényből és az azt értelmező alkotmánybírósági döntésekből is fakadó elvárás, hogy az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához forduljon azokban a vitás kérdésekben, amikor a tagállami alkotmány az Alkotmánybíróság olvasata alapján konfliktusba kerül az uniós joggal.⁴⁴ Ezt az elvárást a szakirodalom és maga az Alkotmánybíróság is az „együttműködő alkotmányosság” vagy „alkotmányos párbeszéd” fogalmain keresztül tematizálja. Ekként jelenik meg a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban is: „Az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében indokolt biztosítani az EUB-vel, hasonlóan a számos más tagállam Alkotmánybírósága, illetve hasonló funkcióval bíró legfőbb bírósági fóruma által jelenleg is követett gyakorlathoz.”⁴⁵ Az együttműködés szükségképpen csak az előzetes döntéshozatali eljárás keretében valósulhat meg.

Az Alkotmánybíróság zárt ajtók mögött folytatott vitáiban vélhetően gyakran felmerült az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének kérdése. Erre következtethetünk például Kiss László alkotmánybírónak a 142/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményéből.⁴⁶ Az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló törvény köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontrollja során az Alkotmánybíróság egy rendelkezés alkotmányellenességét állapította meg. A különvélemény szerint az ügy eldöntése során az Alkotmánybíróság az elsősorban uniós jogi kérdésben úgy foglalt állást, hogy nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást, mivel implicit módon elfogadta a „tagállami bíróság” státuszát és az *acte clair* doktrínát alkalmazta anélkül,

⁴² Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság ebben a határozatában is az előterjesztést mellőző határozatok indokolása kapcsán felhívja a nemzetközi gyakorlatot. Ebben az esetben is a német Szövetségi Alkotmánybíróság állandó ítélkezési gyakorlatát idézi első helyen, amely szerint „az előzetes döntéshozatalról szóló döntés nem lehet értelmezhetetlen és nyilvánvalóan tarthatatlan, a bíróságnak fel kell tárnia és értékelnie kell az ügyre irányadó uniós jogot”. Hivatkozza még az osztrák, a szlovák, a cseh és a szlovén gyakorlatot.

⁴³ Lásd ezzel kapcsolatban például BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás. *Közjogi Szemle*, 2015/4, 1–8.; illetve VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. *Állam- és Jogtudomány*, 2019/2, 63–91.

⁴⁴ GÁRDOS-OROSZ: i. m., 76.

⁴⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (63).

⁴⁶ A különvéleményhez Lévay Miklós is csatlakozott.

hogy meggyőződött volna arról, hogy a kérdés a többi tagállam nemzeti bírósága és az Európai Unió Bírósága számára is hasonlóképpen egyértelmű. Az Alkotmánybíróság a 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy nincs helye előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének, ha a fél nem az uniós jog értelmezését, hanem annak megállapítását kéri, hogy az irányadó magyar jog nem felel meg az uniós jog által védett alapelveknek.⁴⁷

A már többször hivatkozott 26/2020. (XII. 2.) AB határozat ebben a tekintetben is mérföldkőnek tekinthető. A határozat ugyanis egyértelműen kimondja, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás az európai bírósági intézményesített együttműködés része, amelyben – többek között az Alaptörvény E) cikke alapján – az Alkotmánybíróság nem foglalhat el semleges álláspontot. Az Európai Unió Bírósága az uniós jog hatékony érvényesülését az eljáró bíróság által alkalmazott uniós normákon keresztül, a tagállami bíróságokkal együtt biztosítja. Az egységes értelmezés a hatékony jogvédelem garanciája, és ennek szükségképpen eleme azon eljárás normatív szabályozása, amely biztosítja az értelmezési kérdések egységesítésének eszközét. Az Alaptörvény értelmezéséből pedig *„levezethető az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultsága is, így különösen, ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel. E körben irányadónak tekinthető a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata.”*

E döntésektől függetlenül a mai napig nem került sor arra, hogy az Alkotmánybíróság előzetes döntést kért volna az EUB-tól. Holott, mint *Gárdos-Orosz Fruzsina* felhívja rá a figyelmet, az alkotmányjogi panasz eljárás megjelenésével különösen erőteljesen jelentkezik az igény, hogy adott esetben az Alkotmánybíróság az EUB-hoz forduljon. Különösen azokban az esetekben lehet ennek alapvető jelentősége, amelyekben az alkotmányjogi panaszos ügyben az Alkotmánybíróság által alkalmazott uniós szabályértelmezés alapjogsérelmet okoz, holott lehetséges, hogy az EU Bírósága az Alapjogi Chartával összhangban másként értelmezné a szóban forgó normát.⁴⁸

Az AB és az EUB közötti párbeszéd kérdéskörében feltétlenül említést érdemel az a sajátos gyakorlat,⁴⁹ amely során az AB felfüggeszti saját eljárását mindaddig, amíg az adott ügyben uniós szinten folyó eljárás (kötelezettségszegési vagy előzetes döntéshozatali eljárás) be nem fejeződik. *Várnay Ernő* értelmezésében ezzel a megoldással az AB ítélezési gyakorlatában először, immár tényleges, érdemi kapcsolatot teremtett az előtte és az EUB előtt folyó eljárások között⁵⁰ (bár nem azáltal, hogy maga előzetes döntést kért volna az EUB-tól). A felfüggesztő végzések utóéle-

⁴⁷ Az Alkotmánybíróság ezen megállapítását a jogtudomány részéről kemény kritika érte. Várnay Ernő például ezt az érvelést egyrészt formálisnak, másrészt idejétmúltnak tartotta. VÁRNAY: i. m.

⁴⁸ GÁRDOS-OROSZ: i. m., 91.

⁴⁹ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

⁵⁰ VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? Állam- és Jogtudomány, 2019/2, 67.

te viszont azt mutatja, hogy az AB részéről a szoros együttműködés egyelőre inkább elméleti lehetőség.⁵¹

4. Összegzés

Az ismertetett alkotmánybíróági határozatokból jól látható fejlődés rajzolódik ki. Megfigyelhető egyrészt az uniós jog alkalmazására való törekvés, annak elismerése mellett, hogy annak elsődleges terepe a rendes bíróságok előtti eljárás. Az uniós jogot az Alkotmánybíróság kezdetektől önálló, nemzetközi jogtól elkülönülő jogként értelmezte, a csatlakozásunkat követően a belső jog részeként. Elfogadja az uniós jog alkalmazásának elsőbbségét, azzal, hogy a szakjogi kérdésekben való állásfoglalás a rendes bíróságok feladata, az uniós jog értelmezésnek forrása pedig az Európai Unió Bírósága. Csak ez utóbbi rendelkezik továbbá hatáskörrel az uniós jog érvényességének megítélésére, annak hatáskörét az Alkotmánybíróság tiszteletben tartja. Az Alkotmánybíróság egyértelműen rögzítette továbbá, hogy fennáll az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogosultsága is.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság egyre keményebben számon kéri a rendes bíróságoktól a tisztességes eljárás keretei között az uniós jog alkalmazásával, az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének mellőzésével hozott határozatok érdemi indokolását. Az újabb gyakorlat az Európai Unió Bíróságát (bíráit) törvényes bírónak tekinti, túllépve azon a korábban alkalmazott doktrínán, hogy a törvényes bíró csak a szorosan vett magyar jog alapján kijelölt bíró lehet.

Határozott, bár további pontosításra szoruló álláspontot foglalt el az Alkotmánybíróság a nemzeti szuverenitás felfogásában is, kijelölve az ezzel kapcsolatos lehetséges eljárásának határait. Az álláspontja kialakításakor törekedett más tagállami alkotmánybíróóságok és az Európai Unió Bírósága gyakorlatának figyelembevételére, ugyanakkor megállapítható, hogy határozataiban rendre a német gyakorlat követése jelenik meg a legmarkánsabban. Úgy tűnik tehát, hogy az Alkotmánybíróság az európai alkotmányos párbeszéd aktív részeseként kíván fellépni, határozatait ennek szellemében igyekszik meghozni. A párbeszéd a jövőben minden bizonnyal mélyülni fog, az megkerülhetetlen ugyanis az Alaptörvény és az uniós jog párhuzamos alkalmazása során.

⁵¹ Lásd például a 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés és a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés („CEU-ügyek”) utóéletét: a 3318/2021. (VII. 23.) AB végzéssel és a 3319/2021. (VII. 23.) AB végzéssel az AB megszüntette az eljárásokat az EUB döntését követően, az időközben megvalósult jogszabály-módosításokra tekintettel.