

UNIÓS VÁLSÁGKEZELÉS ÉS ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS

Érdekek és/vagy értékek küzdelme?

SEVARACZ Luca*

1. A vizsgálódás szempontjai

A Covid19 világjárvány közegészségügyi és gazdasági vonatkozásai az Európai Uniót is új kihívások elé állították. Jelen tanulmányban a pandémiára vonatkozó uniós válságkezelés alkotmányos identitást érintő egy kifejezett aspektusával kívánok foglalkozni, ez pedig nem más, mint az Európai Unió Tanácsának sajátforrás-határozata, az ún. *Own Resources Decision*.¹ E körben alkotmányos identitás alatt az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) 4. cikkéből is következően tagállamok nemzeti identitásának inherens részét képező alkotmányos és politikai struktúrákat értem, és a fenti döntés ezekre gyakorolt vélt és tényleges hatásának vizsgálata alapján fogalmazom meg következtetéseim. Ebből következik, hogy a pandémiás válságkezelésen belüli további szűkítést jelent, hogy annak nem a közegészségügyi, hanem kifejezetten a gazdasági következményeire szeretnék figyelmet fordítani, hiszen ezek lehetnek hatással a tagállamok alkotmányos és politikai struktúráira, amelyek vonatkozásában az alkotmányos identitás vagy önazonosság fogalma, vizsgálata általában megjelenik, legalábbis a nemzeti alkotmánybírói gyakorlatokban. Alább pedig ilyen gyakorlatokról lesz szó. Az eljárásjogi szempontú vizsgálódásom alapját a Finn Alkotmányügyi Bizottság és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntései adják. Kutatásom premisszája, hogy az Európai Unió Bírósága és a tagállami alkotmánybírók közötti hatékony alkotmányos párbeszéd nem

* A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola PhD-hallgatója.

¹ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/333/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 424/1, 2020. 12. 15.

képzeltet el az identitás-kontrollt körülbástyázó eljárási garanciák nélkül, melyek elsősorban az identitásfogalom bizonytalansága, valamint folyamatos alakulása miatt nélkülözhetetlenek.² Az identitás-kontrollt lényegében olyan vizsgálatnak tekintem, amelynek lefolytatásával a tagállami alkotmánybírók hivatkozhatnak „az uniós jog elsőbbségének alkotmányos korlátaira.”³

Az uniós határozat bemutatása előtt azonban elengedhetetlen annak a kontextusnak a körülhatárolása, amelyben az uniós, valamint a tagállami alkotmánybíráskodási funkciót ellátó szervek döntései születtek. A szupranacionális együttműködést érintő kiemelést érdemel a többek által európai identitásválsággént⁴ fémjelzett jelenség, miszerint az Európai Unió identitása a szervezet leggyengébb pontja⁵, amely így a sorozatos válságjelenségekre korlátozottan képes egységes, gyors és – nem utolsósorban – hatékony válaszokat adni.

A sajátforrás-határozat nemzeti fórumok általi alkotmányos vizsgálatát megelőzően a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-én – a világválság első hullámában – meghozott, PSPP-döntés néven elhíresült ügyben⁶ az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programjának német Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét vizsgálta.⁷ A *Bundesverfassungsgericht* döntésében többek között megállapította az általa kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban hozott Európai Unió Bírósága ítéletének⁸ *ultra vires* jellegét és ebből fakadó alkalmazhatatlanságát. A PSPP-döntésben megjelenő, hosszútávú gazdasági következményeket is mérlegelő érvelés az alább bemutatni kívánt Finn Alkotmányügyi Bizottság első állásfoglalásában is megjelenik.⁹

² ERDŐS Csaba: Adalékok az alkotmányos identitás-kérdés eljárási oldalához – Az előzetes döntéshozatali eljárás az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában. *Jog–Állam–Politika*, 2022/1. különszám, 85–105.

³ TRÓCSÁNYI László: Alkotmányos identitás és európai integráció. In: JAKAB Éva – POZSONYI Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*. (Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica Tom. LXXVI.) Szeged, 2014. 480.

⁴ Carlo ALTOMONTE – Antonio VILLAFRANCA: A Revived EU Identity in the Age of Nationalism. In: Carlo ALTOMONTE – Antonio VILLAFRANCA (ed.): *Europe in Identity Crisis – The Future of the EU in the Age of Nationalism*. Milano, Ledizione-Ledipublishing, 2019.; továbbá Stanley HOFFMANN: Europe's Identity Crisis Revisited. *Daedalus*, Vol. 123., No. 2., 1994. 1–23.

⁵ János MARTONYI: Law and Identity in the European Integration. *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 60., Iss. 3. (2019) 228.

⁶ Judgment of the Second Senate of 5 May 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.

⁷ CHRONOWSKI Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle*, 13. évf., 2020/2. 74–79.

⁸ C-493/17, Weiss és társai, 2018. december 11., ECLI:EU:C:2018:1000.

⁹ SÜLYÖK Márton – TRIBL Norbert: „A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. *Európai Tükör*, 2020/2. 7–30.; valamint Kinga KÁLMÁN: Where is the

2. Az Unió sajátforrás-határozata (*Own Resources Decision*)

Az Európai Unió Tanácsa 2020. december 14-én fogadta el az ún. sajátforrás-határozatot (továbbiakban: Határozat), amely a *New Generation EU* program finanszírozási hátterét hivatott biztosítani. A Határozat preambuluma szerint olyan gazdasági sokkokra, mint a Covid19-válság gazdasági következményei, az Uniónak megfelelő pénzügyi kapacításra van szüksége, – a tagállamok államháztartásaira nehezedő nyomás növelés nélkül – ami miatt kivételes válaszlépés szükséges a szervezettől.¹⁰ Emiatt indokolt a Határozat szerint az Európai Bizottság kivételes felhatalmazása arra, hogy az Unió nevében 2018-as áron legfeljebb 750 billió euró összegű hitelt vegyen fel a tőkepiacokon,¹¹ amelyet legkésőbb 2058. december 31-ig teljes egészében vissza kell fizetni.¹²

Ezen felül a Határozat leginkább kifogásolt 9. cikk (4) bekezdése szerint:

„amennyiben az uniós költségvetésben szereplő engedélyezett előirányzatok nem elegendőek ahhoz, hogy az Unió teljesítse az e határozat 5. cikkében említett hitelfelvételből eredő kötelezettségeit, és a Bizottság nem tudja a szükséges likviditást az ilyen hitelfelvelekre alkalmazandó pénzügyi rendelkezésekben előírt egyéb intézkedések aktiválásával [...] az Unió kötelezettségeinek való megfeleléshez szükséges megfelelő időben biztosítani, akkor – a Bizottság által igénybe vehető végső eszközként – a tagállamok bocsátják a Bizottság rendelkezésére az e célból szükséges forrásokat.”

A határozat hatálybalépésének feltétele, hogy azt mind a huszonhét tagállamnak a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóvá kell hagynia.¹³

‘mushroom cloud’? *Constitutional Discourse Blog*, 25th August 2021. <http://bit.ly/3Xu0Yag> (Utolsó letöltés ideje: 2023. február 1.)

¹⁰ Határozat (14) preambulumbekkezdése.

¹¹ Határozat 5. cikk (1) bekezdés.

¹² Határozat 6. cikk.

¹³ Határozat 12. cikk.

3. Tripla *ultra vires*?

A bemutatni kívánt finn eset talán jobban megvilágítja, hogy miért is elhanyagolhatatlanok bizonyos eljárási garanciák az alkotmányos identitás tartalmának formálása során. Finnországban három állásfoglalás is született – egy alkotmányosválság-közeli állapotot előidézve¹⁴ – a sajátforrás-határozat alkotmány-nyal való összhangjáról, amelyek közül az első¹⁵ és a harmadik véleményt¹⁶ a kvázi alkotmánybíráskodási funkciót ellátó,¹⁷ finn Parlamenten belül működő Alkotmányügyi Bizottság (*Perustuslakivaliokunta*) adta ki.

2020. június 5-ei első véleményében az Alkotmányügyi Bizottság – amely a finn alkotmány 74. cikke szerint az elé terjesztett jogalkotási javaslatok alkotmányosságáról, illetve az elé utalt más ügyről nyilatkozatot ad – *ultra vires* aktusnak minősítette az akkor még Európai Bizottság általi jogalkotási javaslatként ismert sajátforrás-határozatot. Egy héttel később, 2020. június 12-én, nagy meglepetésre a finn Parlament Európai Unió Bizottsága vagy más néven Nagybizottság (*Suuri valiokunta*) saját állásfoglalásával¹⁸ felváltotta az Alkotmányügyi Bizottság állásfoglalását, amelyben megállapította, hogy az Európai Bizottság javaslata összhangban van a finn alkotmányos követelményekkel. Ezen felül a Nagybizottság magának vindikálta a hatáskört az uniós jog megítélésére, – lévén, hogy a finn alkotmány 96. cikk (2) bekezdése alapján az uniós tervezeteket a Nagybizottság mérlegeli, amelynek eredményeképpen nyilatkozatot ad ki – szerinte ugyanis az Alkotmányügyi Bizottságnak nincs erre mandátuma, így tulajdonképpen annak egy héttel korábbi nyilatkozata *ultra vires* aktusnak minősül. A parlamenti bizottságok közötti hatásköri vita végül az Alkotmányügyi Bizottság 2021 áprilisi állásfoglalásával zárult, amelynek keretében a Bizottság újból megvizsgálta már az Európai Unió Tanácsa által elfogadott sajátforrás-határozat finn alkotmánnyal való összhangját. Korábbi, 2020-as állásfoglalására hagyatkozva, azonban bizonyos feltételek mellett összeegyeztethetőnek találta a finn alkotmánnyal a kérdéses uniós aktust.

¹⁴ Päivi LEINO-SANDBERG: Who is ultra vires now? The EU's legal U-turn in interpreting Article 310 TFEU. *VerfBlog*, 2020/6/18. <https://tinyurl.com/mrxsmejy> DOI: 10.17176/20200618-124211-0. (Utolsó letöltés ideje: 2023. február 1.)

¹⁵ A Finn Alkotmányügyi Bizottság 2020. június 5-ei állásfoglalása: PeVL 16/2020 vp.

¹⁶ A Finn Alkotmányügyi Bizottság 2021. április 27-ei állásfoglalása: PeVL 14/2021 vp.

¹⁷ Tuomas OJANEN: EU Law and the Response of the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament. *Scandinavian Studies in Law*, 2007. 203–225.

¹⁸ A Finn Európai Unió Bizottság 2020. június 12-ei állásfoglalása: SuVL 6/2020.

A sommázott finn eset kapcsán két eljárásjogi vonatkozást tartok fontosnak kiemelni: (i) a parlamenti bizottságok közötti hatásköri vitát, valamint (ii) az uniós, majd később a finn jogalkotási eljárásba való beavatkozást.

(i) Ami a hatásköri vitát illeti, a finn alkotmány autentikus értelmezője az Alkotmányügyi Bizottság. Más parlamenti bizottságok és a Kormány is kötve van az általa adott értelmezéséhez,¹⁹ így nóvumként hatott, amikor a Nagybizottság saját állásfoglalásával felülbírálta az Alkotmányügyi Bizottságét. Amikor a Nagybizottság *ultra vires* aktusnak minősítette az Alkotmányügyi Bizottság véleményét, akkor azt a tényt hagyta figyelmen kívül, hogy utóbbi az alkotmányos identitás és a szuverenitás esetleges sérelmének vizsgálatát végezte el az uniós tervezettel összefüggésben. Ez ugyanakkor nem zárja ki a Nagybizottság hatáskörét, csak szűkíti a hatáskörön belül gyakorolható vizsgálódási szempontokat, amilyen például az Alkotmánnyal való összhang vizsgálata. Végezetül, ezen hatásköri vitából fakadó eljárási hiányosságok jelentősen megnehezítik az alkotmányos párbeszéd lehetőségét egy tagállam és az Unió között.

(ii) Az Alkotmányügyi Bizottság első állásfoglalása kitér arra is, hogy az Európai Unió Bírósága csak utólagosan vizsgálja az uniós aktusok Szerződésekkel való összhangjának vizsgálatát, implicite kimondva, hogy ez oka lehet az előzetes, még az uniós jogalkotási eljárás folyamatában lefolytatott alkotmányossági vizsgálatnak a tagállami fórumok részéről. Az alkotmánybíráskodási funkciót (is) betöltő tagállami szervek eljárása azonban nem pótolhatja az Európai Unió Bíróságának eljárását, hiszen, míg az uniós alapító szerződések autentikus értelmezője a luxemburgi bíróság, addig a tagállami alkotmányoké pedig az erre felhatalmazott tagállami fórumok lennének.

A jogalkotási eljárás – történjen az uniós vagy tagállami intézmények által – alapvetően politikai természetű folyamat. Ebben a stádiumban alkotmányos felülvizsgálati hatáskört biztosítani (akár kvázi) alkotmánybíráskodást ellátó nemzeti fórumoknak aggályos, amelyet a magyar alkotmánybíróság már működésének kezdetén felismert.²⁰ A 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban²¹ a testület kimondta, hogy a törvényalkotás folyamatában történő előzetes, tartalmi szempontú alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróságnak önkorlátozást szükséges gyakorolnia, hiszen csak ez egyeztethető össze a hatalmi ágak elvá-

¹⁹ LEINO-SANDBERG (2020) i. m.

²⁰ MANHERTZ Tamás István: *Alkotmánybíráskodási hatáskörök jogösszehasonlító vizsgálata*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Budapest, 2021. 80. <https://bit.ly/3IslP84> (Utolsó letöltés ideje: 2023. február 2.)

²¹ Az Alkotmánybíróság eljárását ötvenkét országgyűlési képviselő indítványozta a támadott törvényjavaslat részletes vitája közben.

lasztásának alapelvével.²² Ellenkező esetben az AB a jogalkotás résztvevőjévé válna, döntésével a jogalkotó döntési jogkörét korlátozná, valamint annak felelősségét osztaná, így egyfajta nem kívánatos „alkotmánybíróági kormányzás” alakulhatna ki.²³ Összefoglalva, „az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírása az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének.”²⁴ Így az Alkotmánybíróság funkciójával csak ez egyeztethető össze előzetes tartalmi vizsgálat esetén, ha a törvény „végleges formájában – vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt – kerül az Alkotmánybíróság elé.”²⁵ (Ezt a gyakorlatot egyébként a magyar normakontroll szabályozás az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartja.) Mindezek alapján az Alkotmányügyi Bizottság második állásfoglalása, amelyet a sajátforrás-határozat finn Parlament általi ratifikációját megelőzően adott ki²⁶ – feltéve, hogy az állásfoglalás és a parlamenti zárószavazás közötti időszakban nem módosították a parlamenti javaslatot –, már jobban összhangban van az európai alkotmánybíráskodási hagyományokkal.

A Finn Alkotmányügyi Bizottság államszervezetben elfoglalt pozíciója tovább bonyolítja ennek a kérdésnek a megítélését. Parlamenti bizottság lévén részt vesz a jogalkotási eljárásban, ellenőrzi a Kormány (uniós) tevékenységét, emellett pedig a speciális helyzetéből adódóan – kvázi alkotmánybíróágként – hivatott annak a döntéshozatali eredménynek az alkotmányos értékelésére, amelynek megalkotásából maga is aktívan kiveszi a részét. Pääivi Leino-Sandberg szerint – érzékelve, hogy a Bizottság a Parlamenten belül, attól szervezetileg el nem különítve végez alkotmánybíróági tevékenységet – folyamatos diszkusszió folyik arról a kérdésről, hogy az Alkotmányügyi Bizottság előzetes normakontrollját kiegészítse egy annál jóval erősebb utólagos normakontroll egy esetleges alkotmánybíróóság részéről.²⁷

A szegedi Kovács István nevéhez köthető ún. Alkotmányjogi Tanács²⁸ rendszerváltás előtti magyar modellje is tulajdonképpen így, parlamenti bizott-

²² 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás, II.1. pont.

²³ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás, II.2. pont.

²⁴ Uo.

²⁵ Uo.

²⁶ Az Európai Parlament honlapján elérhető összefoglaló (3. oldal) szerint a finn Parlament 2021. május 21-én ratifikálta a sajátforrás-határozatot: <https://bit.ly/3S2Fuyz> (Utolsó letöltés ideje: 2023. február 2.)

²⁷ Pääivi LEINO-SANDBERG: Between European Commitment and 'Taking the Law Seriously': The EU Own Resources Decision in Finland. *VerfBlog*, 2021/4/29. <https://tinyurl.com/2tybtksk> DOI: 10.17176/20210429-181619-0. (Utolsó letöltés ideje: 2023. február 2.)

²⁸ JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég, 2009. 1102–1103.

ságként működött, és e beágyazottságból, valamint a szocialista jogrendszer és alkotmányfelfogás sajátosságaiból is fakadó értelemszerű korlátokkal bírt, már ami az „alkotmányossági” felülvizsgálattal érinthető jogszabályok körére és a felülvizsgálat terjedelmére vonatkozott.

4. Veszélyben a *Bundestag* költségvetési autonómiája?

A sajátforrás-határozat tagállami alkotmánnyal való konformitása nemcsak Finnországban, hanem Németországban is felmerült. 2021-ben a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak (*Bundesverfassungsgericht*) (elsőként sürgősen) döntenie kellett arról, hogy az uniós aktus veszélyezteti-e a *Bundestag* költségvetési autonómiáját és ezáltal természetesen a költségvetési autonómia keretében az alkotmányos identitás körébe érett tagállami alkotmányos és politikai berendezkedést is, amelyekre a költségvetés maga vonatkozna. A *Bundestag* elfogadta a ratifikáló törvényt, amelyet a *Bundesrat* jóváhagyott. Az indítványozók ezt követően – még az elfogadott törvény Szövetségi Elnök általi aláírása előtt – fordultak a Német Szövetségi Alkotmánybírósághoz (a továbbiakban: *BVerfG*). 2021. március 26-án a *BVerfG* megtiltotta a Szövetségi Elnöknek – a *BVerfG* előzetes intézkedés elrendeléséről szóló döntése meghozataláig – a ratifikáló törvény aláírását. 2021. április 15-én a *BVerfG* visszautasította az előzetes intézkedés elrendelését, így a Szövetségi Elnök március 23-án aláírta a sajátforrás-határozatot implementáló törvényt, amely 2021. június 1-jén lépett hatályba. A jelen kötet tanulmányainak alapjául szolgáló előadásoknak helyt adó Doktorandusz Konferencia napján, 2022. december 6-án a *BVerfG* elutasította az alkotmányjogi panaszokat.

4.1. A *Bundesverfassungsgericht* 2021. március 26-ai és április 15-ei döntései

2021. március 26-ai döntésében²⁹ a német alkotmánybíróság megtiltotta a Szövetségi Elnöknek a ratifikáló törvény aláírását, indokolás nélkül,³⁰ azzal

²⁹ Order of 26 March 2021 – BvR 547/21, továbbá ld. René REPASI: Analysis: „Karlsruhe, again: The interim-interim relief of the German Constitutional Court regarding Next Generation EU”. *EU Law Live*, 29th March 2021. <https://bit.ly/3YOs0Zg> (Utolsó letöltés ideje: 2023. február 6.) és Márton SÜLYÖK: Constitutional Justice in Europe – „Courting” Death? *Constitutional Discourse*, 6th April 2021. <https://bit.ly/3IqjYAr> (Utolsó letöltés ideje: 2023. február 6.)

³⁰ Order of 26 March 2021 – BvR 547/21.

az ígérettel, hogy azt majd utólag közzéteszi. Az elmaradt indokolást a német AB a mai napig nem pótolta, a döntésben az áll, hogy „Die Begründung wird nachgereicht”, vagyis „az indokolást később közöljük.”³¹ Nem elvitatva, hogy a minél korábbi döntéshozatal közös érdeke volt a huszonhét tagállamnak és az Európai Uniónak, azonban sem ez, sem a pandémia okozta gazdasági recesszió minél korábbi orvosolása nem lehet elégséges érv az indokolás – mint az (alkotmány)bíróági eljárások egyik konszenzusosan alapvető, ti. az „ítélkezés függetlenségét” biztosító tisztességes eljárási garancia – elhagyása mellett. Konkrétabban:

- (i) Amennyiben indítványozói szemszögből vizsgáljuk az indokolás elmaradását, akkor felhívhatónak bizonyul az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) következetes gyakorlata alapján az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jog egyik részjogosultsága, az indokolt bírói döntéshez való jog.³² Az indokolási kötelezettség olyan, jogállamiságból fakadó követelmény, amely „azt teszi szükségessé, hogy a bíróságok a döntéseik alapjául szolgáló indokokat kellő részletességgel mutassák be.”³³ Az EJEB esetjoga alapján sem elvárt az ügy minden körülményére kiterjedő értékelés a bíróságok részéről, az indokolás részletessége esetről esetre változik.³⁴ A döntést jegyző második szenátus részéről is elegendő lett volna egy rövidebb magyarázat arra, hogy mi indokolja a Szövetségi Elnök eltiltását a ratifikáló törvény aláírásától. Ennek elmaradása nem egyeztethető össze a Németország által vállalt regionális emberi jogi kötelezettségekkel.
- (ii) Emellett az indokolás elmaradását értékelhetjük a közhatalmat gyakorló – legyenek azok uniós vagy tagállami alkotmányos – szervek közötti párbeszéd kontextusában is. Egy alkotmánybíróági döntés magyarázata, a folyamat során mérlegelt szempontok és érvek mindig az indokolásban bontakoznak ki. Ennek elmaradása jelentősen aláássa a párbeszéd lehetőségét, hiszen a kétszintű döntéshozatali folyamatokba mindenféle (alkotmányos) alátámasztás nélkül avatkozik be az Alkotmánybíróság, kétségek között hagyva az uniós közösséget és annak döntéshozóit.

³¹ Uo.

³² SONNEVEND Pál – BODNÁR Eszter (szerk.): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 132.

³³ Uo.

³⁴ Uo.

A Szövetségi Elnök aláírástól való eltiltásának indokai azonban megjelennek az Alkotmánybíróság április 15-ei döntésében,³⁵ amelynek indokolása³⁶ szerint nemzetközi szerződést jóváhagyó törvény alkotmányjogi panasszal támadható, még annak hatálybalépése előtt is, azzal a feltétellel, hogy – a Szövetségi Elnök általi aláírás és kihirdetés kivételével – a jogalkotási eljárás lezárult. Ugyanis, ha az előzetes alkotmányossági vizsgálat nem lenne lehetséges, akkor Németország olyan nemzetközi egyezményeket ismerhetne el magára nézve kötelezőnek, melyek nincsenek összhangban a német Alaptörvénnyel. Emellett a panaszosok indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság ideiglenes intézkedés (*einstweiligen Anordnung*) keretében állapítsa meg a ratifikáló törvény alaptörvény-ellenességét, amely ideiglenesen ellehetetlenítette volna az uniós válságkezelési program elindítását. Az indokolás szerint, az előzetes intézkedésről szóló mérlegelés keretében lefolytatott összegző vizsgálatban (*summarischer Prüfung*) derül ki valójában,³⁷ hogy van-e olyan nyomós indok – többek között az indítványozók által állított alkotmányosidentitás-sérelem – amely miatt nem léphet hatályba a ratifikáló törvény. Ez szintén érvként szolgál a Szövetségi Elnök ideiglenes aláírástól való eltiltása mellett. Európa szeme ismét a német alkotmánybíróra volt.

Felvetődik a kérdés, hogy mely esetben van tehát lehetőség ideiglenes intézkedés elrendelésére?

A Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló 1993. évi törvény (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, továbbiakban: *BVerfGG*) 32. § (1) bekezdése szerint a Szövetségi Alkotmánybíróság akkor dönt ideiglenesen az előtte folyamatban lévő ügyben, ha ez súlyos hátrány elhárítása, fenyegető erőszak megelőzése vagy a közjó érdekében más fontos ok miatt sürgősen szükséges. A korábbi judikatúrával összhangban, ennek mérlegelése során szükséges a korábban említett összegző vizsgálat elvégzése, azzal a két diszjunktív, továbbá egy negatív feltétellel, ha az indítvány nemzetközi szerződés jóváhagyását támadja vagy az a támadott rendelkezés az indítványozó szerint az Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésében³⁸ rögzített örökkévalósági klauzulát (*Ewigkeitsklausel*)

³⁵ Order of 15 April 2021 – 2 BvR 547/21.

³⁶ 2 BvR 547/21, msz. 76.

³⁷ 2 BvR 547/21, msz. 69.

³⁸ 79. cikk (3) bekezdés: „A jelen alaptörvény olyan megváltoztatása, mely a Szövetség tartományokra való felosztását, a tartományok alapvető működését a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkeken megállapított alapelveket érintené, nem megengedett.” Fordítás: HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 686.

sérti, de a vizsgálat tárgyául szolgáló uniós norma nem minősül *ultra vires* aktusnak.³⁹ Jelen esetben mindhárom feltétel adott volt⁴⁰, így a *BVerfG* egy összegző vizsgálat keretében tudta vizsgálni az alkotmányos identitás indítványozók által állított sérelmét.

A német Alkotmánybíróság szerint az előzetes intézkedés elrendelésének szükségessége kizárólag az előrelátható (és hosszútávú) következmények gondos mérlegelésével dönthető el, a prognosztizálható előnyök és hátrányok összemérésével, ugyanis ez a garanciája annak, hogy érvényre juthasson az alkotmányos identitás védelme.⁴¹

Ebben a relációban szükséges vizsgálni az alkotmányos párbeszédben álló szervek, nevezetesen az Európai Unió, a Kormány, a *Bundestag* és a *BVerfG* közötti hatáskör-megosztást. Utóbbi szerint az általa lefolytatott összegző vizsgálatból nem tűnik megállapíthatónak a *Bundestag* átfogó költségvetési felelősségének sérelme,⁴² így a képviseleti szerv megválasztásán keresztül érvényesülő demokratikus önrendelkezéshez való jog sérelme sem. Ezt egyrészt abból vezeti le, hogy a ratifikálás miatt a sajátforrás-határozattal és az abban foglalt uniós hitelfelvétellel kapcsolatban a végső döntés a *Bundestag* kezében van. Másrészt pedig kiemelte, hogy a Kormányt széleskörű mérlegelési jogkör illeti meg Németország uniós kapcsolatait illetően, melyeket jelentősen megterhelne a sajátforrás-határozatot kihirdető törvény *BVerfG* általi megsemmisítése.⁴³ Mind a *Bundestag*, mind a német Kormány mérlegelési lehetőségét elvonta volna a *BVerfG*, ha az előzetes intézkedés keretében megsemmisítette volna az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt. Ebből kifolyólag – önkorlátozást gyakorolva – visszautasította az alkotmányjogi panaszokba foglalt előzetes intézkedés elrendelésére vonatkozó kérelmet.

³⁹ 2 BvR 547/21, msz. 65.

⁴⁰ A német joggyakorlatban ismert demokratikus önrendelkezéshez való jogot – amelynek sérelmét az indítványozók állították – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 38. cikkébe foglalt választójog, valamint a 20. cikk (1) és (2) bekezdésébe foglalt demokráciaklauzula, illetve népszuverenitás együttes értelmezéséből vezeti le.

⁴¹ 2 BvR 547/21, msz. 103.

⁴² 2 BvR 547/21, msz. 95.

⁴³ 2 BvR 547/21, msz. 107.

4.2. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2022. december 6-ai döntése

A kötet alapját adó konferencia napján, 2022. december 6-án a Szövetségi Alkotmánybíróság főeljárásában elutasította a ratifikáló törvényt támadó alkotmányjogi panaszokat. A második szenátus eljárásában nyilatkozattételi lehetőségre hívta fel a Szövetségi Elnököt, a *Bundestagot*, a *Bundesratot*, valamint a szövetségi államok kormányait.⁴⁴ A *BVerfG* szerint – ellenben a *Bundestag* és a Szövetségi Kormány érveivel – azon alkotmányjogi panaszok befogadása, melyek a demokratikus önrendelkezéshez való jog sérelmét állítják, nem eredményezik ezen alapjog túlzott kiterjesztését. Sőt, az ilyen indítványok befogadása szükséges a demokratikus önrendelkezéshez való jog védelmében, különben előbb-utóbb kiüresedne, értelmetlenné válna.⁴⁵ A *BVerfG* már korábbi gyakorlatában „kiolvasztotta” a német Alaptörvényből (*Grundgesetz*) a demokratikus önrendelkezéshez való jogot, amelyet összekapcsolt az általa gyakorolt *ultra vires*- és identitáskontrollal. Az uniós joggal kapcsolatos ezen attitűd lehetővé teszi a választópolgárok, civil szervezetek – a sajátforrás-határozat esetében az elfogadott ratifikáló törvényt az Alternatíva Németországért (*Alternative für Deutschland, AfD*) párt mellett a *Bündnis Bürgerwille* nevű civil szervezet – számára az uniós joghoz való hozzáférést, illetve alkotmánykonformitásának indítványozását, még annak a jogrendszerben való megjelenése előtt is.

Mindez azért lehetséges, mert alkotmányjogi panaszt a *Grundgesetz* alapján csak alapjog, valamint alapjog jellegű jog sérelmére lehet alapítani.⁴⁶ A demokratikus önrendelkezéshez való jogot a judikatúra a választójog, a demokráciaklauzula, valamint népszuverenitás együttes értelmezéséből vezeti le és alapjoggal ekvivalens jognak tekinti.⁴⁷ A *BVerfG* ezen gyakorlata elviekben biztosítani képes a választópolgárok közelebb kerülését az uniós (és tagállami) döntéshozatali folyamatok eredményeihez, így általánosságban az Európai Unió működéséhez.

A második szenátus döntéséből ugyanakkor kiérződnék a válsághelyzetek által megkívánt gyors reakció okozta komplikációk is, ahogy ezt a fentiekben is

⁴⁴ Judgment of the Second Senate of 6 December 2022, 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, msz. 49.

⁴⁵ 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, msz. 115.

⁴⁶ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. In: GÁBOR Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 126.

⁴⁷ 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, msz. 106.

már jeleztük. 2021. április 15-ei döntésében a nyolctagú szenátus már kiemelte, hogy amennyiben megállapításra kerülne Németország alkotmányos identitásának sérelme vagy a sajátforrás-határozatot a testület *ultra vires* aktusnak minősítené, akkor a *BVerfG* előzetes döntéshozatali eljárást (a továbbiakban: EDH) kellene, hogy kezdeményezzen az Európai Unió Bírósága előtt, amely – a korábbi tapasztalatok alapján – két-három évig is elhúzódhatna. Ez egyértelműen akadályozná – rosszabb esetben akár megghiúsítaná – a kitűzött gazdasági célok megvalósítását. Továbbá nemcsak tönkre tenné a *Next Generation EU* program által biztosítandó gazdasági fejlődés hajtóerejét, hanem kétségbe vonná az Unió gazdasági fejlődésének esélyeit egy Covid19 utáni világban.⁴⁸

Ezen, gazdasági (valamint diplomáciai) érdekeket is mérlegre tevő aspektusok a szenátus főeljárásban hozott döntéséből is kirajzolódnak. Az EDH kezdeményezésének szükségtelenségét a testület részben az ún. *acte éclairé*-doktrína alkalmazásával indokolta.⁴⁹ Ezen doktrína kivételt jelent az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 267. cikk (3) bekezdésében⁵⁰ foglalt előterjesztési kötelezettség alól arra hivatkozással, hogy az Európai Unió Bírósága „más ügyben már döntött ugyanarról a jogkérdésről, tehát a tagállami bíróság által feltett kérdésre bizonyosan tudható a válasz.”⁵¹ A *BVerfG* ezen megállapítása a tárgyi ügyben az EUMSZ 125. cikk (1) bekezdésére,⁵² az ún. kisegítés tilalmáról szóló záradékra vonatkozott, amelyet a luxemburgi bíróság a *Pringle*-ügyben⁵³ értelmezett. Mindez azért is érdekes, mert a döntés előző, 236. margószámában a szenátus megállapítja, hogy azért sem tartja szükségszerűnek előzetes döntéshozatal kezdeményezését, mert nincs oka „feltételezni, hogy az Európai Unió Bírósága szűkebben értelmezné

⁴⁸ 2BvR 547/21, msz. 105–106.

⁴⁹ 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, msz. 237.

⁵⁰ EUMSZ 267. cikk (3) bekezdés: „Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.”

⁵¹ FAZEKAS Flóra: Az európai uniós jog az alkotmányjogi panasz eljárásokban. In: GÁBOR Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 317.

⁵² Az EUMSZ 125. cikk (1) bekezdése: „Az Unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalja át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat. A tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek, vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat.”

⁵³ C-370/12, *Pringle*, 2012. november 27., EU:C:2012:756.

az EUMSZ 122. cikkében⁵⁴ és 311. cikk (2) bekezdésében⁵⁵ foglalt hatásköröket, mint a Szövetségi Alkotmánybíróság.”⁵⁶ Előbbi a tagállamok közötti szolidaritás jegyében született gazdasági intézkedésekről, pénzügyi támogatásokról, utóbbi a költségvetés saját forrásokból való finanszírozásáról rendelkezik. Az EUMSZ ezen rendelkezéseire nézve a testület nem indokolja meg, hogy miért képeznek kivételt az eljárást kezdeményező kötelezettsége alól.

Müller német alkotmánybíró különvéleményében szintén szükségesnek ítélte meg az EDH kezdeményezését a többszintű együttműködés melletti elköteleződés jegyében.⁵⁷ Emellett Müller szerint „a hasonló jogi fellépések implementációjának korábbi tapasztalataiból köztudott, hogy a válság idején létrejött ideiglenes eszközök a gyakorlatban az Európai Unió pénzügyi felépítésének állandó mechanizmusává fejlődnek, amelyet a tagállamok végül elfogadnak. Ennek ellenére, a szenátus többsége mellőzi ennek kezelését.”⁵⁸ Véleményem szerint ezen körbe tartozik a Szerződések autentikus értelmezőjéhez és az uniós jogalkotási aktus Szerződésekkel való összhangjáért felelős uniós bírósághoz címzett kérdések elmulasztása is.

5. Összegzés

Az Európai Unió és a tagállami alkotmányos szervek közötti párbeszédben megfigyelhető a – politikai hatalmi ágak részéről politikai, gazdasági – érdekek és (többek között alkotmányos) értékek küzdelme. A gazdasági érdekek ilyen mértékű prioritizálása – lásd EDH kezdeményezésének elmulasztása – újszerű jelenség a *BVerfG* gyakorlatában. Az autentikus értelmezők közötti párbeszéd

⁵⁴ Az EUMSZ 122. cikke: „(1) A Tanács, a Szerződésekben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül, a Bizottság javaslata alapján, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében határozhat a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen ha egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – súlyos nehézségek merülnek fel.

(2) Ha egy tagállam természeti csapások vagy általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán nehézségekkel küzd, vagy súlyos nehézségek komoly veszélye áll fenn, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az érintett tagállamnak bizonyos feltételek mellett uniós pénzügyi támogatást nyújthat. A Tanács elnöke a meghozott határozatról tájékoztatja az Európai Parlamentet.”

⁵⁵ Az EUMSZ 311. cikk (2) bekezdés: „Az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni.”

⁵⁶ 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, msz. 236.

⁵⁷ Dissenting opinion of Justice Müller to the Judgment of the Second Senate of 6 December 2022, 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, msz. 26.

⁵⁸ Dissenting opinion, 2 BvR 547/21, 2 BvR 798/21, msz. 31.

esetében kardinális kérdés az együttműködő alkotmányosság koncepcióját⁵⁹ biztosító csatornák meglétének, valamint hatékonyságának vizsgálata. Ez utóbbi kulcsfontosságú szempont a Covid19 világjárványhoz hasonló válsághelyzetek kezelése kapcsán, a gyorsan változó szocioökonómiai környezetre is tekintettel.

A bemutatott finn, illetve német esettel kapcsolatban az alábbi eljárásjogi következtetések csoportosíthatók az ún. identitás-kontrollal összefüggésben: (i) a hatáskör-megosztás és önkorlátozás szükségessége; (ii) az előzetes normakontroll kezdetének kérdése, valamint (iii) a válsághelyzet-kíváncsi gyors, több szempontot mérlegelni képes alkotmánybíróági döntéshozatal sikerességének értékelése.

Ad (i) A hatáskör-megosztás és az önkorlátozás szükségessége egyrésztől felmerült a finn parlamenti bizottságok állásfoglalásai kapcsán. A finn alkotmány értelmében mindkét bizottság állásfoglalásokat fogalmaz meg a jogalkotási eljárás során, azonban a vizsgálódási szempontjaik eltérőek. Ugyan az uniós tervezetek értékelése a Nagybizottság hatáskörébe tartozik, azonban azok alkotmánykonformitásáról a kvázi alkotmánybíróági funkciót betöltő Alkotmányügyi Bizottság nyilatkozhat. Ez a distinkció nem üresíti ki a Nagybizottság hatáskörét, csupán korlátozza azt. Ebből kifolyólag a Nagybizottságnak önkorlátozóan szűkítenie kellett volna a saját értékelésének térrénumát, amivel meglátásom szerint elkerülhető lett volna az alkotmányos-válság-közel állapota. Németországban ez a dilemma az alkotmányos párbeszédben álló szervek kapcsán merült fel a második szenátus előtt, amikor az előzetes intézkedés elrendeléséről kellett döntenie. Végezetül a *Bundestag* költségvetést megillető, valamint a Szövetségi Kormány diplomáciára kiterjedő mérlegelési szabadságára hivatkozva visszautasította az alkotmányjogi panaszokba foglalt előzetes intézkedés elrendelésére vonatkozó kérelmet.

Ad (ii) A (kvázi) alkotmánybíróságok előzetes normakontroll-hatáskörének „aktiválódásával” kapcsolatos kérdések mind a finn, mind a német eljárás alapján érdekes tanulságokkal szolgálnak. Az Alkotmányügyi Bizottság első, még az uniós jogalkotási eljárás idején született állásfoglalásával a finn kormány uniós tanácsadójává vált, amely egy alkotmányt autentikusan értelmező szervnél aggályos. Ezt a kérdést nyilvánvalóan tovább árnyalja, hogy az Alkotmányügyi Bizottság szervezetileg nem különül el a Parlamenttől, valamint egyszerre gyakorol parlamenti és alkotmánybíróági természetű hatásköröket. Ugyanakkor az előbb említett „tanácsadói szerepkör” az ilyen tí-

⁵⁹ VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és jogtudomány*, LX. évf., 2019/2. 63–91.

pusú – parlamenti keretbe ágyazott – alkotmánybíróságok természetes eredője. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság következetes gyakorlata ugyanakkora előremutató a tekintetben, hogy elismeri az uniós aktust implementáló törvény alkotmányjogi panasszal támadhatóságát – még annak kihirdetése előtt is. Ez az attitűd elviekben érdekelté teheti a választópolgárokat, civil szervezeteket az uniós és német jogalkotási folyamatok figyelemmel kísérésében egy jogorvoslati lehetőség „rendszerbe kódolása” által.

Ad (iii) Ezzel ellentétben kevesebb bizakodásra ad okot a vizsgált alkotmánybírói funkciót ellátó szervek eljárása egy válsághelyzet közepette. Az indokolás mellőzésére a *BVerfG* részéről nem szolgálhat elégséges indokként a válsághelyzet által megkívánt gyors reakció, valamint az európai közösség feszült figyelme. Ennél is problémásabbnak látom az EDH kezdeményezésének elhagyását, amelyben vélhetően hathatósan közrejátszottak különböző gazdasági, diplomáciai érdekek előtérbe helyezése is. A német alkotmánybíróság 2022. december 6-ai döntésének érveléséből nem rajzolódna ki olyan – a gazdasági és diplomáciai érdekek mögött meghúzódó – alapjogok vagy azokkal ekvivalens jogok, amelyek szükséges és arányos mértékben indokolnák az indítványozók demokratikus önrendelkezéshez való jogának érvényesülése érdekében folytatólagos alkotmányos párbeszéd megakasztását.

De hogy mégis reménykedően zárjam tanulmányomat, meg kell említenem a döntéshozatal pozitív hozadékait, elemeit is. Egyrészt a finn Alkotmányügyi Bizottság, valamint a német Szövetségi Alkotmánybíróság eljárásában sor került szakértők meghallgatására, amellyel így külső álláspontok beemelésére is lehetőség volt. Emellett kiemelendő a *BVerfG* rövid idő alatt lefolytatott összegző vizsgálata, amely lehetővé tette, hogy már az előzetes intézkedésről szóló döntés meghozatala előtt megjelenjen az identitás-kontroll kérdése. Végezetül, szintén biztató a *BVerfG* alkotmányjogi panaszok befogadására vonatkozó érvelése, miszerint kiüresedne a demokratikus önrendelkezéshez való jog, ha az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítaná ezeket az indítványokat.

A válságkezeléshez szükséges kompromisszumok megkötésének lehetősége részint a hatékony alkotmányos párbeszédben, részint pedig annak megfelelő eljárási garanciáiban rejlik, ahogy erre a fentiekben rámutattunk. A helyzetet – ezen példák alapján – talán a Csernobil című minisorozatból⁶⁰ ismert, mára szállóigévé vált mondat remekül összefoglalja: „Nem jó, de nem is tragikus.”⁶¹

⁶⁰ Eredeti cím: Chernobyl (2019), rendezte: Johan Renck.

⁶¹ Csernobil (2019) 1. epizód.