

Sulyok Márton – Tribl Norbert

# „A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása<sup>1</sup>

*‘The master pulls a fence around his house’?*

## The Significance of the PSPP Decision of the German Federal Constitutional Court and the Reality of Constitutional Responsibility for European Integration

*A nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB kapcsolatát, illetve az uniós jog abszolút primátusát a tagállami alkotmányok felett az alkotmányértelmező testületek az európai alkotmányos párbeszéd eszközével igyekeztek és igyekeznek a mai napig a fenntarthatóság medrén belül tartani, míg az e relációk meghatározása iránti igény időközben életre hívta az alkotmányos identitás védelmének szükségességét. Az elmúlt évek tudományos diskurzusában mind többször találkozhattunk a „nyílt kenyértörés” pillanatával, mikor az e testületek közötti viszony meghatározatlanságából fakadóan a testületek és az általuk védelmezett jogforrások összeütköznek. 2020. május 5-én úgy tűnik, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP tárgyában hozott döntésével e pillanat elérkezett, bár talán kevésbé lesznek hevesek az ezt követő folyamatok, mint azt elsősre gondolnánk. A tanulmány bevezetője*

---

Sulyok Márton, adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet; E-mail: [msulyok@juris.u-szeged.hu](mailto:msulyok@juris.u-szeged.hu)

Tribl Norbert, tudományos segédmunkatárs, doktorjelölt, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Intézet; E-mail: [tribl@juris.u-szeged.hu](mailto:tribl@juris.u-szeged.hu)

<sup>1</sup> A kutatást az „EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

röviden érinti az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti hatásköri kérdéseket, majd – annak fő részében – e német döntés alkotmányjogi magvának, az integrációért viselt alkotmányos felelősségnek (*Integrationsverantwortung*) az elemzéséből kiindulva írja le annak elméleti és gyakorlati fontosságát, várható hatásait és utóéletét az alkotmánybíráskodást végző nemzeti fórumok és az EUB közötti kapcsolat vonatkozásában, kitekintve a releváns EUB-gyakorlat megállapításaira is.

**Kulcsszavak:** ultra vires, PSPP, nemzeti alkotmánybíróság, EUB, Európa, szuverenitás, alkotmányos identitás, előzetes döntéshozatal

*The relationship between national constitutional courts and the CJEU, and the absolute primacy of EU law over the constitutions of the Member States, has been and continues to be sustained by all bodies interpreting the constitutions through the so-called European constitutional dialogue, while the need to define these relations invoked the necessity of protecting constitutional identity. In the scientific discourse of recent years, we can come across moments of ‘bread breaking’ with increasing frequency, when, due to the uncertainty of the relationship between these organs, they and the sources of law they protect collide. On May 5, 2020, with the German Federal Constitutional Court’s PSPP-decision, said moment seems to have arrived, although perhaps the resulting processes will be less intense than we might first think. In its introduction, the paper shortly touches upon standing questions of the competences between national constitutional courts and the CJEU, then, starting out from the constitutional core of the decision – that is, the constitutional responsibility for the integration (*Integrationsverantwortung*) – the main part presents the practical and theoretical importance of this German decision, as well as its expected effects and its afterlife regarding national bodies in charge of constitutional adjudication and the CJEU, with an eye on relevant CJEU jurisprudence as well.*

**Keywords:** ultra vires, PSPP, national constitutional courts, CJEU, Europe, sovereignty, constitutional identity, preliminary ruling

## 1. Bevezetés

„Léckatonáim sorban állnak már, pici földem a földből kikerítve, könnyü szál dzsidások módján állnak őrt, hatalmasan igazságukban; ők a törvény, ők a jog, erőm, munkám, nyugalmam és jutalmam ők, s jel hogy vagyok.”<sup>2</sup>

Babits Mihály *A gazda bekeríti házát (Új barbár század jövetelére)* versének címe igen találó felütés lehet a jelen írás témájához. A vers itt idézett kezdősorai pedig akár a nemzeti

<sup>2</sup> Babits Mihály: *A gazda bekeríti házát (Új barbár század jövetelére)*. *Nyugat*, 18. (1925), 19. Elérhető: <https://epa.oszk.hu/00000/00022/00381/11693.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



alkotmánybíróságoktól (AB, beleértve ebbe az alkotmánybíráskodást végző más fórumokat) is íródhattak volna az Európai Unió Bíróságához (EUB). A nemzeti AB-k „léckatonái” azok a belső jog és az EU-jog viszonyát elemző határozatok, amelyek e testületek/intézmények és a nemzeti alkotmány létjogosultságát jelzik, olykor válaszul az EUB-től érkezett inputokra az alkotmányos párbeszéd jegyében. Azt jelzik, hogy vannak, és „kikerítik azt a kicsi földet” az integráció jogának területéről, amely felett „dzsidások módján” örökölhetnek. Oliver Garner a Dansk Industri- (Dánia),<sup>3</sup> a Miller- (Egyesült Királyság)<sup>4</sup> és a Taricco- (Olaszország)<sup>5</sup> ügyek kapcsán pont ezzel a hasonlattal él, vagyis, hogy e döntések a két jogrendszer közötti határvonal kijelölésére szolgálnak, amikor *ultra vires* kontrollt végeznek.<sup>6</sup>

Noha az európai integráció azért jelenleg még nem egy Babits által vizionált „új bár század eljövételét” példázza, egyes tendenciák az EU-s intézményeknek tulajdonított lopakodó hatáskörtúllépés és *ultra vires* aktusok kapcsán azért nyugtalanítók lehetnek, ahogy a jelen írás is rámutat majd arra a német AB úgynevezett PSPP-döntésének elemzésén keresztül. Idézett művében Garner Hans Lindahl és Kaarlo Tuori elméleteire támaszkodva mutatja be, hogy miként választhatók fel a nemzeti AB-k és az EUB között megrajzolható határok (*boundaries*), korlátok (*limits*) és törésvonalak (*fault-lines*). A határok ez alapján arra vonatkoznak, hogy a jog hogyan tereli határok közé egy közösség viselkedését számos, például időbeli, térbeli, materiális és egyéb szubjektív határok meghatározásával. Ezek válnak korláttá abban a pillanatban, amikor a közösségek valamely tevékenységet jogszerűnek vagy jogszerűtlennek minősítenek. Törésvonalak ezekből akkor keletkeznek, amikor egy normatív változás következik be, és azt egy jogi közösségnek – addigi korlátaival változtatva – adaptálnia kellene, de bebizonyosodik, hogy saját szabályai értelmében vannak elrendelhető (*orderable*) és el nem rendelhető (*unorderable*) dolgok.<sup>7</sup>

Az előbbi kontextusban kialakult törésvonalak kapcsán a dialogikus problémamegoldás az EU jogrendszere tekintetében, következtet Oliver Garner, akkor lehet sikeres, ha a konfliktus egyik szereplője nem feloldhatatlan törésvonalaként tekint egy problémára, és saját határait képes és hajlandó módosítani.<sup>8</sup> Az alábbi írásban egy olyan törésvonalat mutatunk be, amelynek esetében az látszik bizonyosnak, hogy ezen az alárendelt jogi közösség nem képes és nem is hajlandó módosítani, és a létrejött törésvonal alapján kitarthatja a saját maga által emelt korlátok jogszerűsége mellett.

<sup>3</sup> Case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A.

<sup>4</sup> R (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

<sup>5</sup> Corte Costituzionale, n. 24/2017.

<sup>6</sup> Oliver Garner: The Borders of European Integration on Trial in the Member States: Dansk Industri, Miller, and Taricco. *European Journal of Legal Studies*, 9. (2017), 2. 1–12. Elérhető: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46065/EJLS\\_2017\\_EditGarner237UK.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46065/EJLS_2017_EditGarner237UK.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>7</sup> Garner i. m. 5–6. (Lindahl-ra utalással: Hans Lindahl: *The Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*. Oxford, Oxford University Press, 2013.)

<sup>8</sup> Garner: i. m. (6. lj.) 10. [Tuori-ra utalással: Kaarlo Tuori: Crossing the limits but stuck behind the fault lines? *Transnational Legal Theory*, 7. (2016), 1. 133–153.]



Arthur Dyevre, a KU Leuven professzora a cseh AB Landtová (vagy Holubec, Slovak Pensions)<sup>9</sup> ügyét hozza példaként a cikkben is elemzett viszonyrendszer problémáira, amelyben *ultra vires* vizsgálatot végeztek. Szerinte – leegyszerűsítve – a tágabb értelemben vett történet az EU-jogot kutatók előtt ismert, és arról szól, hogy „az EUB által támogatott integrista felfogását a nemzeti felsőbb bíróságok hogyan próbálták meg elnyomni. Szerinte a német Szövetségi Alkotmánybíróság pedig már kezdettől vezette a palotaforradalmat az EUB-vel szemben”. E cikkében Dyevre azt jósolja, hogy a Landtová nem lesz e hatásköri viták „töréspontja”, hanem „izolált incidens” marad. Szerinte a német AB (akkor még az OMT-határozat kapcsán) nem fog hadat üzeni, hanem engedményeket fog kicsikarni az EUB-tól.<sup>10</sup>

A közelmúlt nagy jelentőségű ügyei sem voltak képesek eldönteni a vitákat az alkotmányjog európai dimenzióiról folytatott diskurzusban az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti kapcsolatáról,<sup>11</sup> hiszen előbbi az uniós jog, míg utóbbi a nemzeti alkotmányok autentikus, *erga omnes* hatályú értelmezői.<sup>12</sup> A testületek közötti reláció kérdése azonban már önmagában is csak következmény: az uniós jog és a nemzeti alkotmányok viszonyának látszólag szabályozott,<sup>13</sup> a felszín alatt azonban törekeny egyensúlyi állapoton alapuló kapcsolata.<sup>14</sup> Az uniós jog elsőbbségének elve a tagállami alkotmányokkal szemben nem az Alapító Szerződésekben *expressis verbis* lefektetett klauzula: az EUB munkálta ki a van Gend en Loos, majd a Costa vs. E.N.E.L. döntésekben.<sup>15</sup> (Talán azt is érdemes itt megjegyezni, hogy azóta sem került bele a Szerződésbe, pusztán a 17. nyilatkozatban olvasható, a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye részeként.<sup>16</sup>) Az EUB gyakorlata azonban nem kapott fenntartás nélküli támogatást a tagállamok részéről. 1974-ben a német Szövetségi Alkotmánybíróság az Solange I. majd később a Solange II. és III. döntésekkel kinyilvánította, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén fenntartja magának a jogot arra, hogy kimondja az utolsó szót és mellőzze az uniós jog alkalmazását a német alaptörvénnyel szemben.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*.

<sup>10</sup> Arthur Dyevre: *Domestic Judicial Defiance in the European Union: A Systemic Threat to the Authority of EU Law?* Yearbook of European Law, 2016. 1–33. 2–4.

<sup>11</sup> Vö.: Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019), 2. 63–91.; Szakály Zsuzsa: Történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közgazdaság*, (2015), 2. 24–38. 35.

<sup>12</sup> Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 493–515.

<sup>13</sup> Martin Below: The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives on Federalism*, 9. (2017), 2. 72–97.

<sup>14</sup> Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2014), 76. 473–482. 473–476.

<sup>15</sup> Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 366–377.

<sup>16</sup> Ld.: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – A2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok – A. A szerződések rendelkezéseire vonatkozó nyilatkozatok – 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről. 12008E/AFI/DCL/17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>17</sup> Vö.: BVerfGE 37, 271 – Solange I., BVerfGE 73, 339 – Solange II.



A Szövetségi Alkotmánybíróság elvi jellegű megállapításai azonban sohasem váltak valósággá: a testület az *alapjogi fenntartás* és az *ultra vires* tesztjének megalkotása óta egyszer sem helyezkedett olyan álláspontra, amely a Solange-döntésekben megfogalmazottak tényleges, adott esetre alkalmazását jelentette volna.<sup>18</sup> Egészen mostanáig. Az évtizedek alatt, az Unió értékközösségé válásával és a belső feszültségek erősödésével az uniós jog és a nemzeti alkotmányok közötti esetleges összeütközés látszólag elméleti és az utóbbi évtizedben egyre inkább politikai jellegű vitává formálódott, amely hipotetikus jellegével mind jobban az euroszkepticizmus egyik jelképévé vált. Az uniós jog abszolút elsőbbsége a nemzeti alkotmányokkal szemben doktrínává szilárdult. Ezen *alkotmányos paradoxon*<sup>19</sup> által életre hívott rendszerbe azonban kódolva van a destabilizálódás veszélye: egy hallgatólagosan elfogadott, fenntartásokkal kezelt szabályra épül, az uniós jog abszolút, kivétel nélküli primátusának integrációs igényével. Kukorelli István ezzel kapcsolatban kijelenti: „az Alaptörvény fensőbbbsége és a közösségi jog elsőbbsége között nincs hierarchikus viszony. [...] A történet ebben az új államkapcsolatban is az alkalmazkodásról, az együttműködésről, a kölcsönhatásokról szól. A kétirányú hatásmechanizmusokban helye van a szuverenitást védő filozófiának is. Ha az alkalmazkodás nem egyoldalú, és nem megkésett, hanem konstruktív és előrelátó, akkor helyben vagyunk Európában.”<sup>20</sup>

A Kukorelli István által is említett kétirányúság szellemében a nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB kapcsolatát, illetve az uniós jog abszolút primátusát a tagállami alkotmányok felett az alkotmányértelmező testületek az európai alkotmányos párbeszéd<sup>21</sup> eszközével igyekeztek és igyekeznek a mai napig a fenntarthatóság medrén belül tartani. Időközben az e kölcsönhatásból létrejövő kapcsolatok meghatározása iránti igény életre hívta az alkotmányos identitás meghatározásának és védelmének szükségességét.<sup>22</sup> Az elmúlt évek tudományos diskurzusában mind többször találkozhattunk a *nyílt kenyértörés pillanatával*, amikor az e két típusú testület közötti viszony meghatározatlanságából fakadóan az általuk védelmezett jogforrások védelmében e testületek ütköznek egymással a jog- és alkotmányértelmezésben.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-én hozott, röviden csak PSPP-nek<sup>23</sup> nevezett döntésével<sup>24</sup> sokaknak úgy tűnhet, hogy a Kukorelli István által is említett

<sup>18</sup> Vö.: Vincze–Chronowski i. m. (12. lj.) 197–218.

<sup>19</sup> Blutman László – Chronowski Nóra: Az alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog*, 7. (2007), 2. 3–16.

<sup>20</sup> Kukorelli István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2013), 1. 7–14. 12–13.

<sup>21</sup> Vö.: 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, AB 2016, 1418, 33–34. pont, 45–46. pont, 76. pont. Stumpf István: Alkotmányos párbeszéd. Gondolatok Drinóczi Tímea könyvét olvasván. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2018), 2. 46–51., Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. *Jogtudományi Alap kutatások 1.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017. 86–161.

<sup>22</sup> Vö.: Orbán Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, (2018), 3. 1–13.

<sup>23</sup> *Implementation aspects of the public sector purchase programme (PSPP)*. 2020. European Central Bank. Elérhető: [www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/omt/html/pspp.en.html](http://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/omt/html/pspp.en.html) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 22.)

<sup>24</sup> BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 – 2 BvR 859/15, 1–237.



szuverenitásvédő filozófia pénzügyi vonatkozásai kapcsán elérkezett az a pillanat, amikor az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok bizonytalan viszonya gyújtópontjává válik egy mélyen gyökerező vitának, amelyben a föderatív és a nemzetállami fejlődési irányok képviselői szállnak síkra az európai integráció jövőjéért.

Ugyanakkor talán kevésbé lesznek hevesek a PSPP-döntést követő közép- és hosszú távú folyamatok, mint azt elsőre gondolnánk. Rövid távon a határozat heves reakciókat váltott ki mind a politikai, mind az alkotmányjogi diskurzusban. A döntést követően alkotmányjogászok egy csoportja közös nyilatkozatot tett közzé,<sup>25</sup> amelyben hangot adtak azon meggyőződésüknek, amely szerint megengedhetetlen, hogy egy nemzeti alkotmánybíróság kinyilvánítsa egy az EUB által hozott döntésről annak alkalmazhatatlanságát, mivel ez – véleményük szerint – az európai jogrend és a teljes integrációs folyamat destabilizálódásának veszélyét hordozza magában. A nyilatkozatot megfogalmazók ugyanakkor nem térnek ki a PSPP-döntés fundamentumát képező alkotmányjogi indokolásra, amely az integrációs folyamat alapgondolatából és szellemiségéből indul ki és jut el az ultra vires aktus alkalmazhatatlanságáig pontosan ezen folyamat és szellemiség védelmében. A jelen tanulmány ezt a hiányosságot igyekszik áthidalni a döntés releváns részének bemutatásával és elemzésével.

A döntés európai fogadtatása a jogászok és politikusok között meglehetősen vegyes volt, egy francia álláspontot azonban érdemes kiemelni ezek közül is. François Asselineau gorselemzése szerint a nagyon hosszú és precíz döntés következtetései két ponton nagyon jelentősek a jelenleg folyó európai vitákban: a) az „európaistákat” (*Européistes*) annyiban elégíti ki a döntés egy ponton, hogy a PSPP-program önmagában nem ütközik a tagállamok monetáris finanszírozásának (*financement monétaire des États*) az Alapító Szerződések általi tilalmába, bár ezzel együtt a döntésnek b) feltehetően katasztrofális következményei lesznek az euró és az EU jövője tekintetében, hiszen a német AB szuverén és autonóm módon egyoldalúan jelenti ki az EUB egy döntéséről, hogy az részben ellene megy a német alkotmánynak, és elutasítja annak alkalmazását.<sup>26</sup> A második pontban említett jövőkép meglehetősen baljós, de talán éppen ezért érdemes alkotmányjogi szempontból megvizsgálni, hogy tehet-e, s tett-e ilyen kijelentést egyáltalán a német alkotmánybíróság? S joggal mondta-e ki, amit kimondott a német vonatkozások kapcsán?

<sup>25</sup> Vö.: R. Daniel Kelemen et alii: *National Courts Cannot Override CJEU Judgments*. 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.); illetve I. a nyilatkozat közzétételét követően született, azt kritikai éllel vizsgáló reakciót: Maciej Krogel: *Is the Theory Culpable? A Response to a Statement against Constitutional Pluralism*. 2020. Elérhető: <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/theory-culpable-response-statement-constitutional-pluralism/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>26</sup> François Asselineau: *La décision historique du Tribunal constitutionnel allemand du 5 mai 2020*. Elérhető: [www.upr.fr/actualite/la-decision-historique-du-tribunal-constitutionnel-allemand-du-5-mai-2020/](http://www.upr.fr/actualite/la-decision-historique-du-tribunal-constitutionnel-allemand-du-5-mai-2020/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)





Nem lehet meglepő a vonatkozó német AB-judikatúrát ismerő olvasó számára az a tény, hogy egy ilyen ügyben és egy ilyen döntés született német részről.<sup>27</sup> Nemcsak a 2009-es német Lisszabon-határozat költségvetési vonatkozásában (egészen pontosan a „fiskális politika alapvető elemei” tekintetében<sup>28</sup>) kimondott következtetései alapján nem meglepő a döntés, de azért sem, mert, mint említettük, a döntés alapja egy EDH volt. Fontos itt emlékeztetni, hogy az első német EDH 2014-ben szintén költségvetési vonatkozó kérdéseket fogalmazott meg az EUB felé. Ezek vezettek az úgynevezett OMT-határozat<sup>29</sup> meghozatalához, amely érdekes módon szintén egy, az EKB által kezdeményezett kötvényvásárlási programhoz (ld. Gauweiler és társai ügyet<sup>30</sup>) és az alkotmányos identitás – most a PSPP kapcsán mellőzött – német tesztjéhez (kontrolljához) kapcsolódott.

Hiába tartoznak a tagállamok fiskális politikájával kapcsolatos rendelkezések az alkotmányos identitás fogalmi körébe egyes értelmezések szerint, sokkal erősebb ebben a vonatkozásban a német dichotómiában kialakított és például a magyar AB által is átvett „szuverenitáskontroll” gyakorlása,<sup>31</sup> amely itt mint *ultra vires* vagyis hatásköri kontroll jelenik meg.

## 2. Az alapul fekvő előzetes döntéshozatali eljárás

A német Szövetségi Alkotmánybíróság az EUMSZ 267. cikk alapján nyújtott be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az EUB-hez 2017. augusztus 17-én az előtte folyamatban lévő alkotmányjogi panasz eljárás keretében.<sup>32</sup> A panaszosok az Európai Központi Bank (EKB) kötvényfelvásárlási programjával összefüggő határozatait támadták, tekintettel

<sup>27</sup> A német AB és az EU-jog viszonyáról a 2020-as alapjogvédelmi esetjog két kulcsügye kapcsán ír elemzést Auer Ádám és Orbán Endre: Auer Ádám – Orbán Endre: Záróköszerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában (felejtéshez való jog I–II.). *Jogtudományi Közöny*, 75. (2020), 1. (megjelenés alatt – a kézirat idézve a szerző engedélyével.)

<sup>28</sup> Damien Chalmers a döntés kapcsán 4 lépésben elemzi azt, és harmadikként jelöli meg az *ultra vires* kontroll és az identitáskontroll létrehozását. Az első az EU általi hatáskörtülpelés, a második pedig az alkotmányos identitás olyan aspektusai tekintetében, amelyek felett a Bundestagnak kellene – az ő szóhasználatában – monopóliummal rendelkeznie. Chalmers idesorolja a tagállami pénzügyi (fiskális) politika alapvető elemeit, amelybe egyértelműen beletartoznak a költségvetéssel kapcsolatos, azt érintő kérdések. Ezek sorába sorolja a PSPP-döntés a PSPP-programot is. Chalmers idézett írása: Damien Chalmers: A Few Thoughts on the Lisbon Judgment. In Andreas Fischer-Lescano – Christian Joerges – Arndt Wonka (szerk.): *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives*. Bremen, ZERP Diskussionspapier. 1/2010. 5–10. 6. Elérhető: [www.mpifg.de/people/mh/paper/ZERP%20Discussion%20Paper%201.2010.pdf](http://www.mpifg.de/people/mh/paper/ZERP%20Discussion%20Paper%201.2010.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>29</sup> 2 BvR 2728/13.

<sup>30</sup> Lásd az EUB (nagytanács) C-62/14. sz. *Gauweiler és társai* ügyben 2015. június 16-án hozott ítéletét [ECLI:EU:C:2015:400], illetve a döntésről bővebben l. Darinka Piqani irásának fordítását itt: *Az EU Bíróság jóváhagyja az EKB államkötvényvásárlási programját: előzetes észrevételek a Bíróság a C-62/14. sz. ügyben hozott ítéletéről*. Elérhető: <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2015/07/az-eub-jovahagyja-az-ekb-alkotmenvyasarlasi-programjat> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>31</sup> L. bővebben: 22/2016 (XII. 5.) AB határozat.

<sup>32</sup> A testülethez érkezett alkotmányjogi panaszok az EKB 2014 óta zajló kötvényfelvásárlási programjának (lásd 12. lábjegyzet) alkotmányossági felülvizsgálatát kérték a testülettől a Szövetségi Kormány és a Bundestag felelősségén keresztül. Vö.: 2 BvR 859/15, (24. lj.) 12–63. pont.



azok *ultra vires* jellegére, amelynek következtében álláspontjuk szerint a Bundesbanknak, a Szövetségi Kormánynak, illetve a *Bundestagnak* azok végrehajtásában történő közreműködése – utóbbi kettő esetén mulasztás útján – ellentétes az Alaptörvénnyel.<sup>33</sup> (A jelen tanulmánynak nem célja a PSPP-program és az EKB döntéseinek közgazdaságtani, illetve célszerűségi vizsgálata. Az alapügyben támadott határozatokat bővebben lásd: C-493/17. sz. ügy, 3–12. pont.)

A panaszosok szerint az EKB határozatai együttesen *ultra vires* jogi aktust képeznek, megsértik az EUMSZ 119. cikkében rögzített hatáskörmegosztás elvét, tekintettel arra, hogy azok nem tartoznak az EKB hatáskörébe, amelyet az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdése, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 17–24. cikke határoz meg.<sup>34</sup> A panaszosok előadták továbbá, hogy az EKB határozatai sértik az EUMSZ 123. cikkét, illetve a német Alaptörvényben rögzített demokrácia követelményét és ezáltal a német alkotmányos identitást.<sup>35</sup>

A panaszosok által előterjesztett indítványokra tekintettel a Szövetségi Alkotmánybíróság az alábbi kérdésekben fordult az EUB-hez:

1. Ellentétesek-e az EKB határozatai, a határozatok végrehajtásának módja, illetve a PSPP-rendszer végrehajtásának egyes elemei az EUMSZ 123. cikkének (1) bekezdésével?<sup>36</sup>
2. Ellentétesek-e ezek a határozatok az EUMSZ 123. cikkével akkor, ha annak további végrehajtása a pénzügyi piacok megváltozott körülményeire tekintettel az eredetileg alkalmazandó vásárlási szabályok folyamatos lazítását igényli, vagyis gyakorlatilag folyamatos többletkötelezettséget ró(hat) a részes tagállamok költségvetésére?<sup>37</sup>
3. Ellentétes-e az EKB 2015/774. sz. határozata az EUMSZ 119. cikkel és az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 17–24. cikkével azért, mert az túllép az EKB e rendelkezésekben szabályozott monetáris politikai hatáskörén, és ezért beavatkozik a tagállamok (gazdaságpolitikai) hatáskörébe?<sup>38</sup>
4. Az EKB hatáskörének túllépését jelenti-e különösen az, hogy a) az első kérdésben említett határozatok a PSPP – 2017. május 12-én 1534,8 milliárd eurós – volume folytán nagymértékben befolyásolja a tagállamok refinanszírozási feltételeit? b) Az első kérdésben említett határozatok által testet öltő PSPP-program a tagállamokra nézve nemcsak közvetett gazdaságpolitikai következményekkel jár, hanem a monetáris politikai célkitűzés mellett azzal legalább egyenrangú gazdaságpolitikai célkitűzéssel is rendelkezik? c) Az első kérdésben említett

<sup>33</sup> Az EUB C-493/17. sz. *Weiss és társai* ügyben 2018. december 11-én hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2018:1000] 13. pontja.

<sup>34</sup> C-493/17. sz. ügy – ítélet, (33. lj.) 14. pont.

<sup>35</sup> Uo.

<sup>36</sup> Uo. 16/1. pont.

<sup>37</sup> Uo. 16/2. pont.

<sup>38</sup> Uo. 16/3. pont.





határozatok azok erőteljes gazdaságpolitikai hatásai miatt sértik az arányosság elvét? d) Az első kérdésben említett határozatok részletes indokolás hiányában a több mint két évig tartó végrehajtás során nem vizsgálhatók felül abból a szempontból, hogy azok továbbra is szükségesek és arányosak-e?<sup>39</sup>

5. Ellentétes-e a PSPP-program az EUMSZ 119. cikkel és az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint a KBER-ről és az EKB-ról szóló jegyzőkönyv 17–24. cikkével azért, mert annak volumene és több mint két évig tartó végrehajtása, valamint az ebből eredő gazdaságpolitikai hatások a PSPP szükségességének és arányosságának eltérő megítélését teszik indokolttá, és a határozat emiatt egy meghatározott időponttól az EKB monetáris politikai hatáskörének túllépését jelenti?<sup>40</sup>
6. Ellentétes-e az első kérdésben említett határozatban a központi kormányzatok és a velük egyenrangú kibocsátók kötvényeinél felmerülő veszteségek tekintetében az eurórendszerbeli nemzeti központi bankok között alkalmazott korlátlan kockázatmegosztás az EUMSZ 123. és EUMSZ 125. cikkel, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével, ha ez a nemzeti központi bankok költségvetési forrásokból történő feltőkésítését teheti szükségessé?<sup>41</sup>

Az EUB döntésében lényegében valamennyi, a Szövetségi Alkotmánybíróság által feltett kérdésben az EKB határozatainak javára döntötte el a kérdéseket. Nem látta megalapozottnak az EKB döntéseiben sem a megfelelő indokolás hiányát, sem az arányosság elvének túllépését, és így az *ultra vires* jelleget, az alkotmányos identitásra történő hivatkozást – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés – pedig gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta.

A PSPP-program szükségességének indokolásával kapcsolatban az EUB megállapította, hogy amikor olyan általánosan alkalmazandó jogi aktusról van szó, amelyből kitűnik az uniós intézmény által elérni kívánt cél lényege, nem lehet külön indokolást megkövetelni az intézménytől minden egyes alkalmazott technikai megoldás esetében.<sup>42</sup> Az EUB álláspontja szerint a PSPP és az annak alapjául szolgáló EKB-határozatok esetében a határozatok indoklását az EKB különböző, a határozatoktól elkülönült dokumentumokon (így különösen elemzéseken, kimutatásokon) keresztül tette közzé, amelyek tartalmazták az EKB Kormányzótanácsa által fontolóra vett különféle lehetőségeket, valamint „a meghozott döntéseket alátámasztó okokat, különös tekintettel a PSPP megfigyelt és várható hatásaira”.<sup>43</sup>

Az EUB hivatkozott továbbá az indokolási kötelezettséggel összefüggésben arra is, hogy a kötvényvásárlási programra vonatkozóan az EKB elnöke rendszeresen sajtóközleményeket tett közzé, illetve sajtótájékoztatók keretében megválaszolták a felmerülő kérdéseket, illetve elérhetők az EKB Kormányzótanácsa monetáris politikai üléseinek jegyzőkönyvei is, amelyek tartalmazzák a Kormányzótanácson belül zajló vitákat

<sup>39</sup> Uo. 16/3. pont.

<sup>40</sup> Uo. 16/4. pont.

<sup>41</sup> C-493/17. sz. ügy – ítélet, 16/5. pont.

<sup>42</sup> Uo. 32. pont.

<sup>43</sup> Uo. 36. pont.



a PSPP-vel összefüggésben.<sup>44</sup> Az EUB szerint „mindezen tényállási elemből az következik, hogy a KBER magyarázatot adott arra, hogy az infláció tartósan elégtelen szintje és a monetáris politikájának gyakorlásához hagyományosan használt eszközök kimerítése alapján miért is tartotta szükségesnek egy olyan kötvénnyvásárlási program elfogadását, majd bevezetését 2015-től kezdődően, amely mind az alapelvét, mind pedig az egyes részletszabályait illetően a PSPP jellemzőit mutatja<sup>45</sup> [...] ezek a tényállási elemek arra engednek következtetni, hogy az EKB kellőképpen megindokolta a 2015/774 határozatot,<sup>46</sup> [amelyre tekintettel] a 2015/774 határozat kapcsán nem merül fel olyan indokolási hiányosság, amely e határozat érvénytelenségét eredményezné”.<sup>47</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság hatásköri aggályaival összefüggő kérdésekkel kapcsolatban az EUB hasonlóan az indokolási kötelezettséghez, elutasító álláspontra helyezkedett. A későbbiek során részletesen tárgyalt PSPP-döntés megszületésének egyik központi eleme a testület azon meggyőződése, hogy az EUB az előzetes döntéshozatali eljárás során hiányosan vizsgálta, illetve válaszolta meg a Szövetségi Alkotmánybíróság által feltett kérdéseket, különös tekintettel az arányosság követelményére. A Szövetségi Alkotmánybíróság által feltett (fentebb v. sz. alatt jelzett) kérdés alapján az EUB-nek arra kellett választ adnia, hogy a 2015/774. sz. határozatban foglaltak meghozatalára a KBER rendelkezik-e megfelelő, az elsődleges jogból fakadó hatáskörrel, különös tekintettel a határozat hosszú távú hatásaira, amelyek a PSPP keretében megvásárolható kötvények mennyiségéből és annak időtartamából erednek.

Az EUB a kérdés megválaszolása során az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdéséből indult ki, azaz abból a tényből, hogy a tagállamok és az Unió tevékenysége magában foglalja az euró bevezetését, ami egységes monetáris és árfolyampolitikát tesz szükségessé.<sup>48</sup> Az EUB hivatkozott arra, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján az unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a monetáris politika területén azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró,<sup>49</sup> illetve az EUMSZ 282. cikk (1) bekezdése értelmében az unió monetáris politikáját az EKB, és azon tagállamok központi bankjai irányítják, amelyek pénzneme az euró, és amelyek az eurórendszer alkotják.<sup>50</sup> Ennek keretében az EUMSZ 127. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 130. cikk és az EUMSZ 282. cikk (4) bekezdése alapján a KBER feladata az euróövezeti monetáris politika „független meghatározása és végrehajtása, tiszteletben tartva a hatáskör-átruházás elvét, amelyet bírósági felülvizsgálata révén – a Szerződésekből meghatározott feltételekkel – a Bíróságnak kell biztosítania”.<sup>51</sup> A Bíróság – miután gyakorlatilag megállapította saját hatáskörét ennek kimondására – kimondta, hogy az EUMSZ nem tartalmazza a monetáris politika pontos meghatározását, „viszont meghatározza a monetáris politika célkitűzéseit és e politika

<sup>44</sup> Uo. 37. pont.

<sup>45</sup> Uo. 41. pont.

<sup>46</sup> Uo. 42. pont.

<sup>47</sup> Uo. 44. pont.

<sup>48</sup> C-493/17. sz. ügy – ítélet, 46. pont.

<sup>49</sup> Uo. 47. pont.

<sup>50</sup> Uo. 48. pont.

<sup>51</sup> Uo. 49. pont.



végrehajtása érdekében a KBER rendelkezésére álló eszközöket”.<sup>52</sup> Az EUB az EUMSZ idézett rendelkezéseinek értelmezéséből arra a következtetésre jutott, hogy a „Szerződések alkotói amellettt döntöttek, hogy az Unió monetáris politikájának elsődleges célját, nevezetesen az árstabilitás fenntartását, általános és elvont módon határozzák meg, annak pontos megállapítása nélkül, hogy milyen módon kell számszerűen konkretizálni e célkitűzést”.<sup>53</sup>

Az EUB tehát a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy a PSPP-program az euróvezetési monetáris politika meghatározása körében az EKB feladata, és ezáltal nem valósul meg a hatáskörtúllépés, illetve nem beszélhetünk *ultra vires* aktusról.<sup>54</sup> A Bíróság tehát lényegében figyelmen kívül hagyta a Szövetségi Alkotmánybíróság azon érvelését, miszerint a PSPP-program a monetáris hatásokon kívül gazdaságpolitikai célkitűzésekkel (és hosszú távú következményekkel) is rendelkezik, amelynek meghatározása pedig már a tagállami szuverenitásból fakadó, át nem ruházott tagállami hatáskör<sup>55</sup> és a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányos identitás által védett körbe tartozik.<sup>56</sup>

A hatásköri problematikát követően az EUB az arányosság uniós jogi követelményét vizsgálta, amelyben a hatásköri kérdésekhez hasonlóan nem azonosította az uniós jog sérelmét.<sup>57</sup> Az arányosság vizsgálata során az EUB kifejtette, hogy az arányosság elve a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint megköveteli, hogy „az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken”.<sup>58</sup> Ennek keretében az EUB gyakorlatilag azt mondta ki, hogy a PSPP összetett, kockázati tényezőt magában foglaló jellegre – miután ez a fentiek szerint a monetáris politika keretén belül az EKB hatáskörébe tartozik –, illetve arra tekintettel, hogy e hatáskör keretében az EKB-nek „összetett előrejelzéseket és értékeléseket kell végeznie”, ezért „számára széles mérlegelési jogkört kell biztosítani”.<sup>59</sup>

Miután az EUB megállapította, hogy a PSPP rendszere álláspontja szerint az EKB hatáskörébe tartozó rendelkezéseket tartalmaz, illetve a kötvényfelvásárlási program megfelelő eszköz az EKB által meghatározandó monetáris politikai célok eléréséhez, lényegében figyelmen kívül hagyva a Szövetségi Alkotmánybíróság által felhozott érveket – gazdaságpolitikai vonatkozások, veszteségért viselt felelősség stb. – akként foglalt állást, hogy a PSPP nem sérti az arányosság követelményét, sem annak volumenét,

<sup>52</sup> Uo. 50. pont.

<sup>53</sup> Uo. 55. pont.

<sup>54</sup> Uo. 70. pont.

<sup>55</sup> Vö.: C-493/17. sz. ügy – ítélet, 16. pont.

<sup>56</sup> 2 BvR 859/15, (24. lj.) 1. pont.

<sup>57</sup> Vö.: C-493/17. sz. ügy – ítélet, 70–100. pont.

<sup>58</sup> C-493/17. sz. ügy – ítélet, 72. pont.

<sup>59</sup> Vö.: Uo. 75–78. pont.



sem idejét, sem pedig esetleges következményeit, így különösen a nemzeti jegybankokra háruló – veszteség esetén jelentkező – felelősséget tekintve.<sup>60</sup>

Végül az EUB arra hivatkozással, hogy az hipotetikus jellegű, mellőzte a Szövetségi Alkotmánybíróság utolsó kérdésének megválaszolását, amely a kötvényeknél felmerülő veszteségek tekintetében az eurórendszerbeli, tagállami központi bankok között alkalmazott korlátlan kockázatmegosztás és az EUMSZ 123., EUMSZ 125. cikkek, illetve az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése közötti összhangra irányult.<sup>61</sup> A kérdés tehát lényegében arra az esetre vonatkozott, ha a kockázatmegosztás a tagállami központi bankok költségvetési forrásokból történő feltőkésítését tenné szükségessé.

### 3. A német döntés és annak jogi következményei<sup>62</sup>

Döntésében a Szövetségi Alkotmánybíróság több, az európai integrációt és az uniós jogrendet meghatározó megállapítást is tett, amelyek azonban csak első olvasatra minősíthetők az „integrációval szembeni” rendelkezéseknek. A testület határozatának geneziséjét a német alkotmányjogtudományban kimunkált *Integrationsverantwortung*<sup>63</sup> képezi, amely a német alkotmányos szervek – így jelen esetben a Szövetségi Kormány, a Bundestag, illetve a Szövetségi Alkotmánybíróság – integrációs folyamatért (*Integrationsprogramm*<sup>64</sup>) viselt felelősségi alakzataként értelmezhető.<sup>65</sup> Az alkotmányos szervek integrációs folyamatért viselt felelősségének alapja az Alaptörvény 23. § (1) bekezdése, vagyis a német Alaptörvény integrációs klauzulája.<sup>66</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság állandó gyakorlata – és a PSPP-döntés – szerint a német alkotmányos intézmények az integrációs folyamatért viselt felelősségük körében kötelesek megfelelő lépéseket tenni annak megvalósítása és védelme érdekében.<sup>67</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság hangsúlyozza ugyanakkor, hogy az *Integrationsverantwortung* nem olyan egyoldalú eszköz, amely az uniós intézmények döntéseinek korlátlan elfogadását teszi kötelezővé az alkotmányos

<sup>60</sup> Vö.: Uo. 80–100. pont.

<sup>61</sup> Vö.: Uo. 159–167. pont.

<sup>62</sup> A döntés vizsgálatát eltérő megközelítésből lásd: Chronowski Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntése. *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 2. 74–79.

<sup>63</sup> Vö.: Michael Tischendorf: *Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane*, Jus Internationale et Europaeum 129., Universität Augsburg, 2017, 7–9.

<sup>64</sup> Vö.: Christoph Degenhart: *Staatsrecht I*. Heidelberg, C.F. Müller GmbH, 2019.

<sup>65</sup> Vö.: Gero Kellermann: *Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon*. *Akademie-Kurzanalyse*, (2009), 1. 1–6.

<sup>66</sup> „A Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához hozzájárul az Európai Unió létrehozásán keresztül, melyet a demokratikus, a jogállami, a társadalmi és a föderatív alapelvek, valamint a szubszidiaritás elve köteleznek és az ezen alaptörvény által biztosított jogvédelemhez lényegében hasonló jogvédelmet biztosít. A Szövetség ehhez a Szövetségi Tanács által jóváhagyott törvényen keresztül felségjogokat ruházhat át. Az Európai Unió alapítása, szerződéses alapjainak megváltoztatása, valamint olyan hasonló szabályok vonatkozásában, melyek ezen alaptörvény tartalmát megváltoztatják vagy kiegészítik, illetve ilyen módosításokat vagy kiegészítéseket lehetővé tesznek, a 79. cikk (2) és (3) bekezdése érvényes.” A fordítást lásd: Heka László et alii: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 669.

<sup>67</sup> 2 BvR 859/15, (24. lj.) 116. pont.



intézmények számára. Ellenkezőleg: az *Integrationsprogramm*, vagyis az EUMSZ-ben megfogalmazott integrációs gondolat megvalósításaként értelmezhető és mint ilyen, ennek urai a tagállamok,<sup>68</sup> aminek következtében a német alkotmányos szervek felelőssége az uniós szervek rendelkezéseinek betartása és érvényesítése, amennyiben azok az Alapító Szerződésekkel összhangban megfelelnek az *Integrationsprogramm* gondolatának. Ugyanakkor amennyiben az uniós intézmények rendelkezései ellentétesek az „integrációs gondolattal”, a német alkotmányos szervek integrációért viselt felelőssége megköveteli, hogy fellépjenek a szerződésekből nem következő, *ultra vires* aktusokkal szemben, de legalább is megkíséreljék azok káros hatásainak enyhítését.<sup>69</sup>

Rainer Arnold 2016-ban hosszasan elemzi a német AB esetjogának példáin keresztül, hogy az *Integrationsverantwortung* kapcsán mit is takar az *ultra vires* vita, és pár megállapítását szeretnénk itt kiemelni. Szerinte a jogállamiság külső aspektusának nagyon fontos része az, hogy a tagállamtól az EU-s intézményre ruházott hatáskörök határain belül járjanak el ezek az intézmények. Arnold azt is kifejti, az *ultra vires* vita az alkotmány által megtestesített „nyitott és zárt államiság” közötti egyensúlyi állapot (értsd: mi minősül kizárólagosan tagállami hatáskörnek, és mi nem) kifejeződése, és annak központi hangsúlya, hogy az integrációs folyamat jogállami alapon nyugszik. Intra vires aktus tehát az, amely az integráció és az államiság közötti megfelelő egyensúlyt tiszteletben tartja, de a kérdés viszont szerinte is az: ki jogosult értelmezni egy aktus *ultra vires* vagy *intra vires* mivoltát, a tagállami alkotmánybíróságok vagy az EUB.<sup>70</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint – amely megjelent a döntést megelőző EDH indítványában is – az EKB kötvényvásárlási programja túllép az EKB és a KBER hatáskörén, tekintettel arra, hogy annak az eurózónára kiterjedő monetáris politikai hatásain túl gazdaságpolitikai – fiskális – következményei, illetve hosszú távú hatásai vannak,<sup>71</sup> amelynek meghatározása azonban kizárólagosan a tagállamok át nem ruházott hatáskörei között tartódnak számon.<sup>72</sup> A testület 2020. május 5-én kelt döntésében (több eljárást – 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15 – egyesítve) megállapította, hogy az EUB a Weiss ügyben azaz a C-493/17. sz. előzetes döntéshozatali eljárásban 2018. december 11-én kelt határozatában az EKB kérdéses határozatainak, illetve a PSPP-program hosszú távú gazdaságpolitikai hatásainak érdemi vizsgálata nélkül mondta ki, hogy az EKB határozatai, illetve a PSPP-program megfelel az uniós jog – így különösen az arányosság követelményeinek.<sup>73</sup> A Bíróság vizsgálata a Szövetségi Alkotmánybíróság szerint nem terjedt ki a PSPP valós gazdasági – hosszú

<sup>68</sup> Uo. 53. pont, 89. pont, 105–109. pont.

<sup>69</sup> Uo. 89. pont, 105–106. pont, 107. pont, 109. pont, 116. pont, 231. pont.

<sup>70</sup> Rainer Arnold: *Limitation of Sovereignty by European Integration: The German Experience in a Comparative View*. In Rainer Arnold (szerk.): *Limitations of National Sovereignty Through European Integration*. Springer, 2016, 1–13. 6–7.

<sup>71</sup> 2 BvR 859/15, 133. pont, 136. pont, 139. pont, 159. pont, 161–162. pont.

<sup>72</sup> Uo. 109. pont, 120. pont, 127. pont, 136. pont.

<sup>73</sup> 2 BvR 859/15, rendelkező rész 2. pont, 6. pont, indokolás 81. pont, 116. pont, 119–120. pont, 161–162. pont.



távú – hatásainak figyelembevételére, és így azt sem vizsgálta érdemben, hogy az EKB nem lépte-e túl az elsődleges jogból fakadó monetáris hatáskörét.<sup>74</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint az EUB nem alkalmazta megfelelően az arányossági tesztet,<sup>75</sup> így az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének második mondatában és (4) bekezdésében rögzített arányosság követelménye nem tudta ellátni a tagállamok hatásköreinek védelmét biztosító – és az *ultra vires* aktusokat megakadályozó – funkcióját, kiüresítve ezáltal a hatáskörátruházásnak az EUSZ 5. cikk (1) bekezdés második mondatában és 5. cikk (4) bekezdésében foglalt elvét.<sup>76</sup>

Az, hogy az EUB nem értékelte megfelelően a PSPP gazdaságpolitikai hatásait, illetve azt marginalizálva kvázi alárendelte az eurózóna monetáris célkitűzéseinek,<sup>77</sup> a Szövetségi Alkotmánybíróság szerint önkényes jogértelmezés,<sup>78</sup> amely lehetővé teszi, hogy az EKB a Szerződések által ráruházott (monetáris politikai) hatáskörén túllépve járjon el, és végső soron teljesen kivonja tevékenységét a bírói felülvizsgálat lehetősége alól.<sup>79</sup> Mindez olyan – precedensjellegű – gyakorlathoz vezet, amely az uniós intézmények számára – jelen esetben az EKB – lehetővé tenné önnön hatásköreinek megállapítását, illetve bővítését (*Kompetenz-Kompetenz*),<sup>80</sup> amely ellentétes az integrációs törekvésekkel (*Integrationsprogramm*) és az Alapító Szerződések rendelkezéseivel.<sup>81</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint, mivel az EUB döntése – az arányosság elvének elégtelen vizsgálata következtében, illetve a fenti következményekre tekintettel – nem biztosítja az EKB döntéseinek megfelelő bírói felülvizsgálatát,<sup>82</sup> és ezáltal az uniós intézmények Alapító Szerződéséből nem következő hatásköreinek bővítését eredményezi, *ultra vires* jellegű, és ezáltal a testület nem tartja magára nézve kötelezőnek az abban foglalt jogértelmezést.<sup>83</sup> A határozat összefoglalójának 2. pontja fogalmazza meg ezt a legérthetőbben talán, hogy a német AB „integrációért való (jogi) felelőssége” keretében miért jutott erre a döntésre. Eszerint az EUB döntése azért nem köti a német Alkotmánybíróságot, mert az EUB által alkalmazott értelmezési módszer az uniós jog olyan értelmezéséhez vezetett, amely érthetetlen, vagyis azt objektíve önkényesnek kell tekinteni.<sup>84</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság indokolása szerint a német alkotmányos szervek – így a Szövetségi Kormány a *Bundesbank* és az Alkotmánybíróság – Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a demokrácia elvének védelme, amelyet az Alaptörvény 20. és 79. cikke – utóbbi az örökkévalósági klauzula – helyez védelem alá, és amely forrása

<sup>74</sup> 2 BvR 859/15, 116–120. pont, 133. pont.

<sup>75</sup> Uo. 116. pont, 126–128. pont.

<sup>76</sup> 2 BvR 859/15, rendelkező rész 6b. pont, 6c. pont, indokolás, 116. pont, 119. pont, 123–126. pont.

<sup>77</sup> 2 BvR 859/15, 120–122. pont, 161–163. pont.

<sup>78</sup> Uo. 112–113. pont.

<sup>79</sup> Uo. 156. pont.

<sup>80</sup> Uo. 102. pont, 156. pont.

<sup>81</sup> Uo. 102. pont, 105–106. pont, 116. pont.

<sup>82</sup> Uo. 156. pont, 111–113. pont, 116–119. pont.

<sup>83</sup> 2 BvR 859/15, 154. pont, 163. pont, 178. pont.

<sup>84</sup> Uo. 2. pont (Bevezetés).





Németország alkotmányos identitásának.<sup>85</sup> A testület a határozatban kifejti, hogy a német népet szuverenitásából fakadóan megilleti a demokratikus önrendelkezés joga, a demokrácia elvének érvényesülése, amely olyan fundamentális alkotmányos tényező, amelyet az integrációs folyamat sem veszélyeztethet.<sup>86</sup> A hatáskörök megosztásának rendszere hivatott biztosítani az integrációs folyamat során a demokrácia – és népszuverenitás – alapelvének megóvását és ezáltal a demokratikus legitimitációt. Ahhoz, hogy az uniós szervek döntései megfelelő demokratikus legitimitációval rendelkezzenek, azoknak visszavezethetőnek kell lenniük az Alapító Szerződések rendelkezéseire és az azokat létrehozó integrációs gondolatra (*Integrationsprogramm*). Az arányosság követelménye pedig a hatáskörök megosztásának stabilitását hivatott biztosítani, amelynek figyelmen kívül hagyása destabilizál(hat)ja a hatáskörök megosztását az Unión belül.<sup>87</sup>

A határozat szerint az integrációs gondolat (*Integrationsprogramm*) nem sérti a népszuverenitás, illetve a demokrácia elvét mindaddig, amíg az uniós intézmények és szervek döntései nem *ultra vires* jellegűek, azaz az Alapító Szerződésekből fakadó hatáskörök égiszén belül maradnak, amelyet az Európai Unió egyik fő alapelve, a hatáskörátruházás és az azzal szemben támasztott követelmények (és garanciák) hivatottak biztosítani.<sup>88</sup>

A döntés rögzíti, hogy amennyiben az EUB jogértelmezésével nem tartja tiszteletben és túlerjeszkedik az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében meghatározott felhatalmazáson,<sup>89</sup> akkor azzal megsérti az uniós jogi aktusokkal szemben támasztott demokratikus legitimitáció minimális követelményét, és ezáltal az így meghozott döntés – a fentebb kifejtettekre tekintettel – Németország vonatkozásában nem alkalmazható.<sup>90</sup> Az EUB – az integráció alapgondolatával ellentétes következményekhez vezető<sup>91</sup> – elégtelen jogértelmezése és hatáskörtúllépése miatt tehát a Szövetségi Alkotmánybíróság nem tartja maga számára nézve kötelezőnek az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletét, és osztja az alkotmányjogi panaszjelzés indítványozóinak azon álláspontját, amely szerint az EKB kötvényfelvásárlási programja elvonja a Bundestag Alaptörvényben rögzített költségvetési hatáskörét, ami ezáltal sérti Németország alkotmányos identitását.<sup>92</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontja szerint az EKB kötvényfelvásárlási programja vonatkozásában az EUB nem végzett az arányosság elvére kiterjedő, megfelelő mélységű felülvizsgálatot<sup>93</sup> (pontosabban úgy értékelte, hogy az kimeríti az arányosság feltételrendszerét<sup>94</sup>), aminek következtében a kérdéses EKB-határozatok – és így

<sup>85</sup> Uo.115. pont, 230. pont.

<sup>86</sup> 2 BvR 859/15, 100–101. pont.

<sup>87</sup> Uo. 101. pont, 158. pont.

<sup>88</sup> Uo. 142. pont, 158. pont.

<sup>89</sup> Uo. 154–156. pont.

<sup>90</sup> 2 BvR 859/15, rendelkező rész 2. pont, indokolás 154. pont, 157–158. pont.

<sup>91</sup> 2 BvR 859/15, 113. pont, 116. pont.

<sup>92</sup> Uo. 1. pont, 33–42. pont.

<sup>93</sup> Uo. 119. pont, 123. pont, 126. pont.

<sup>94</sup> Uo. 167. pont, 176. pont, 178. pont, 185. pont.



a PSPP-program – tekintetében nem valósul meg a megfelelő bírói kontroll.<sup>95</sup> A testület szerint a PSPP sérti Németország Alaptörvényét, mert annak egyes rendelkezései, illetve különösen hosszú távú hatásai túlmutatnak a monetáris politikán, és a gazdaságpolitika hatókörébe<sup>96</sup> tartoznak.<sup>97</sup> Így különösen a kötvényfelvásárlási program kockázatmegosztási rendszere olyan költségvetésre vonatkozó kötelezettségvállalást jelent, amely a Bundestag kompetenciája.<sup>98</sup> A határozat azt is kifejti, hogy a PSPP-program lényegében harmadik fél kötelezettségeiért való helytállást eredményez, és ezáltal összeegyeztethetetlen az Alaptörvénnyel.<sup>99</sup> A testület szerint az EKB túllépi az Alapító Szerződésekből fakadó hatáskörét, ha döntéseinek olyan szerteágazó gazdasági vagy társadalompolitikai hatásai vannak, amelyek már a tagállami gazdaságpolitika hatókörébe tartoznak.<sup>100</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a kötvényfelvásárlási program hatással lehet az államadóságra, a magánszféra megtakarításaira, a nyugdíjakra és a nyugdíjrendszerre, az ingatlanárakra és a piacképtelen vállalatok megmentésére.<sup>101</sup>

A Szövetségi Alkotmánybíróság az EKB kötvényfelvásárlási programjának (illetve az azok alapjául szolgáló határozatok), valamint az EUB határozatát *ultra vires* aktussá nyilvánította, és a határozat több pontban kijelenti, hogy ezek nem rendelkeznek kötelező erővel a német alkotmányos szerveket illetően, és a határozat rendelkező részének 10. pontjában, illetve az indokolás 235. pontjában rögzített rendelkezés folytán a *Bundesbank* csak akkor vehet részt a továbbiakban a PSPP-programban, ha az EKB elvégzi a megfelelő arányossági elemzést a kötvényfelvásárlási program gazdaságpolitikai hatásairól. A Szövetségi Alkotmánybíróság kötelezi továbbá a *Bundesbankot*, hogy a PSPP keretében már megvásárolt eszközöket bocsássa piacra.<sup>102</sup>

Azon túl pedig, hogy az EUB-döntés mint *ultra vires* nem köti a német alkotmányos szerveket, ezek integrációs felelősségére (*Integrationsverantwortung*), a demokrácia és népszuverenitás elvére (Alaptörvény 20. cikk) tekintettel az Alaptörvénnyel ellentétesnek ítélte azt, hogy a Szövetségi Kormány és a *Bundestag* nem támadta meg az EKB kötvényfelvásárlási programjának alapját jelentő határozatokat, amelyekben az EKB érdemben nem vizsgálta és nem is értékelte, hogy a kötvényfelvásárlási program megfelel-e az arányosság követelményének.<sup>103</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság ezért a felhívta a Szövetségi Kormányt és a *Bundestagot*, hogy *integrációs felelősségük* keretében akadályozzák meg, hogy egy uniós intézmény – jelen esetben az EKB – a hatáskörét túllépve hozzon

<sup>95</sup> Uo. 156. pont.

<sup>96</sup> Ez azért fontos megállapítás, mert a gazdaságpolitika magában foglalja a fiskális (pénzügyi) és monetáris politikát is. Előbbi a kormányzat hatásköre, míg utóbbi szokásosan jegybanki kompetencia, amely az eurózóna esetében speciális és részben az EKB, illetve a KBER hatáskörébe tartozik. Vö. pl.: Blutman i. m. (15. lj.) 137–143.

<sup>97</sup> 2 BvR 859/15, rendelkező rész 6b. pont, indokolás 122. pont, 133. pont, 135. pont, 138–139. pont, 163. pont, 165. pont.

<sup>98</sup> 2 BvR 859/15, rendelkező rész 8. pont, indokolás 116. pont.

<sup>99</sup> Uo. rendelkező rész 8. pont, indokolás 227. pont.

<sup>100</sup> Uo. rendelkező rész 6c. pont, indokolás 139. pont.

<sup>101</sup> Uo. rendelkező rész 6c. pont, indokolás 139. pont.

<sup>102</sup> Uo. 235. pont.

<sup>103</sup> Uo. rendelkező rész 6a – 10. pont, indokolás 232. pont.



a költségvetést (és így a német alkotmányos identitást) érintő döntést. A határozatban a testület felhívja a Szövetségi Kormányt és a *Bundestagot*, hogy követeljenek meg átfogó arányossági vizsgálatot a PSPP-vel összefüggésben, illetve integrációs felelősségükből fakadóan kísérik figyelemmel, hogy a program az Alapító Szerződésben meghatározott hatáskörökön belül maradván ne sérthesse a német alkotmányos identitást és a tagállami hatásköröket.<sup>104</sup> Tulajdonképpen ezzel a német AB saját, integrációért viselt felelőssége keretében állapította meg a német törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos szerveinek mulasztását ezek integrációért viselt felelőssége gyakorlásával kapcsolatban.

#### 4. Következmények és következtetések

A fentiekben elemzett ügyben a Szövetségi Alkotmánybíróság egy konkrét esetben mondta ki (fennállása óta először), hogy a német alkotmányos és közigazgatási szervek nem működhetnek közre az uniós intézmények hatáskört túllépő, *ultra vires* aktusainak végrehajtásában, és egyúttal, először az európai integráció történelmében, az EUB – mint uniós intézmény – egy konkrét határozatáról is kimondta, hogy az *ultra vires* és ezért azt nem alkalmazza.

A határozat közzétételét követően számos olyan jogi és politikai vélekedés látott napvilágot, amely az integráció alkotmányos válságának elmélyülését,<sup>105</sup> az uniós jog elsőbbségének megtörését,<sup>106</sup> vagy éppen az euroszkeptikus törekvések előretörését<sup>107</sup> látják bele a határozatba. Daniel Gros egyenesen arról ír, hogy a német döntést egy az integráción belülről protestáló hangnak (*voice*) kell tekinteni, amellyel együtt jár az integrációból való kilépés (*exit*) implicit fenyegetése. Szerinte az a kérdés, hogy ez a döntés csak egy belülről jövő „protestszavazat” marad vagy tényleges kilépésig vezet, az alapján dönthető el, hogy Németország és a német Szövetségi Alkotmánybíróság lojális marad-e az európai projekthez.<sup>108</sup> Túlzónak tartjuk Gros aggodalmát a német hűtlenség gyanúja kapcsán, és ezért is tartjuk fontosnak megjegyezni, hogy az általunk bemutatott döntés alkotmányjogi fundamentuma két, a német alkotmányjogi gondolkodásban meghonosodott fogalom, az *Integrationsverantwortung* mint az integrációs folyamatért viselt alkotmányos felelősség és az *Integrationsprogramm* mint az Alapító Szerződésben testet öltő integrációs gondolat alkotja, amelyet hosszas és következetes gyakorlat alapoz meg.

<sup>104</sup> Uo. 230–232. pont, 234–235. pont.

<sup>105</sup> Papp-Nagy Zsolt: *Az uniós jog elsőbbsége – A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntésének margójára*. 2020. Elérhető: [www.jogiforum.hu/hirek/41775](http://www.jogiforum.hu/hirek/41775) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>106</sup> Kazai Viktor – Molnár Noémi: *A német alkotmánybíróság lázadása és annak lehetséges következményei*. 2020. Elérhető: <https://merce.hu/2020/05/25/a-nemet-alkotmanybirosag-lazadasa-es-annak-lehetseges-kovetkezményei/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>107</sup> Pl.: Asselineau i. m. (26. lj.)

<sup>108</sup> Daniel Gros: *Voice or Exit? What other choice for Germany's Constitutional Court*. 2020. Elérhető: [www.ceps.eu/voice-or-exit/](http://www.ceps.eu/voice-or-exit/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



Az írásunkban bemutatott és elemzett német döntés az integrációs folyamat érdekében és nem azzal szemben született.<sup>109</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság a határozatban kiemelte, hogy az integrációs folyamat akkor maradhat stabil pályán és érheti el az eredetileg kitűzött integrációs célokat, ha nem lép ki az Alapító Szerződések által kijelölt mederből. Jelen esetben az európai integráció az Alapító Szerződésekben élő integrációs gondolat által meghatározott kereten túli dimenzióban kíván(t) a tagállam(ok)ra vonatkozó irányt meghatározni, azonban a „Szerződések uraiként” a tagállamok – a Szövetségi Alkotmánybíróság döntéséből (is) kiolvashatóan – az uniós jogból fakadó jogosultságuk (és kötelezettségük!) következtében felléphetnek az ilyen irányú, integrációs alagondolaton túlnövő, túlnyúló integrációs folyamatokkal szemben.

Hozzá kell tenni, hogy a finn alkotmányügyi bizottság alig egy hónappal az itt elemzett német döntés után hozott az EUMSZ 310. cikkének értelmezésével kapcsolatban alapvető jelentőségű döntést a Covid-19-járvány által előidézett összefüggések között szintén költségvetési kérdésben, amely így szépen beleillik a nemzeti AB-k és az EUB között kialakuló (elsősorban költségvetési, pénzügyi) frontvonal narratívájába, különös tekintettel a kifogásolt pénzügyi műveletek hosszú távú hatására, amely már a PSPP-döntés központi érvei között is megjelent.

Az ügy lényege<sup>110</sup> nagyon röviden az, hogy az EUMSZ 310. cikkével ellentétben kíván az Unió támogatást és fejlesztési programokhoz való hozzáférést nyújtani a tagállamok számára, és ezzel kapcsolatos ügynevezett saját források bevonására vonatkozó határozat (OWD) csak azt követően léphet hatályba, hogy azt valamennyi tagállam saját nemzeti alkotmányos követelményeinek megfelelően jóváhagyta. A forrásbevonás engedélyezéséhez valamennyi tagállam és – a nemzeti eljárásoktól függően – a nemzeti

<sup>109</sup> Az EU-s intézmények és az uniós politika természetesen azonnal reagált a döntésre, hiszen, ahogy a bevezetőben – Kukorelli Istvánra utalással – jeleztük, az uniós államkapcsolatokban kétirányú hatásmechanizmusok vannak. A van der Leyen Bizottság – a Szerződések örök szerepében – egy kötelezettségszegési eljárás indításának lehetőségét jelentette be Németországgal szemben azon jogi opciók között, amelyeket jelenleg vizsgálnak meg. (Erről bővebben ld: *Commission President reacts to German Federal Constitutional Court's ruling on ECB's PSPP programme*. 2020. Elérhető: <https://eulawlive.com/commission-president-reacts-to-german-federal-constitutional-courts-ruling-on-ecbs-pspp-programme/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.) Ez viszont feltehetően az „első ijedtség” reakciója volt csupán, hiszen egy ilyen eljárás egy a tagállami alkotmánybíróságok EU-jogra vonatkozó hatásköreivel és áttételesen e bíróságok határozatainak hatályával kapcsolatban olyan alkotmányjogi vitát indítana el, amelynek nem lehet elsődleges fóruma a Bizottság és a tagállamok közötti politikai párbeszéd. (Ez az állításunk arra tekintettel is igaz, hogy az EUB következetes joggyakorlata szerint „az EUMSZ 258. cikk értelmében vett tagállami kötelezettségszegés főszabály szerint megállapítható, ezen állam bármely szerve kövesse is el a kötelezettségszegéshez vezető tevékenységet vagy mulasztást, még ha az adott tagállam alkotmánya értelmében független intézményről van is szó”. (Legutóbb: 2018. október 4-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-416/17, EU:C:2018:811, amely 107. pontjában hivatkozik a korábbi EUB-gyakorlatra: 2003. december 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-129/00, EU:C:2003:656, 29. pont; 2009. november 12-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-154/08, EU:C:2009:695, 125. pont).)

<sup>110</sup> Az ügyvel kapcsolatban kirobant finn vitáról l.: Päivi Leino-Sandberg: *Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-Turn in interpreting Article 310 TFEU*. 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-in-interpreting-article-310-tfeu/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)



parlamentek jóváhagyása szükséges. Ez biztosítja az Unió célkitűzéseinek megvalósítását szolgáló innovatív javaslat szükséges demokratikus legitimitását.

A finn alkotmányügyi bizottság szerint a javaslat alkotmányosan vitatható részeit a saját forrásokról szóló határozat tartalmazza, amely külön nemzeti megerősítést igényel. A Finn Alkotmány 94. és 95. cikke értelmében Finnország szuverenitása szempontjából jelentős hatásköröknek az EU-ra történő átruházását a parlamenti képviselők által leadott szavazatok legalább kétharmadával jóvá kell hagyni. Ugyanakkor az egyszerű többség elegendő az uniós hatáskörök „kisebb módosításaihoz” vagy „fejlesztéséhez”.

A finn testület szerint az EUMSZ 310. cikkhez adott új, bizottsági értelmezés rendkívüli, és olyan körülménynek minősül, amelyet nem lehetett előre látni, amikor Finnország ratifikálta a Szerződéseket, és amely jelentős pénzügyi kötelezettségeket teremt az ország számára, és hosszú időre (2058-ig) korlátozná Finnország költségvetési szuverenitását. Ezen okok miatt az Alkotmányügyi Bizottság álláspontja szerint az OWD jóváhagyásához kétharmados többségre lenne szükség – amellyel azonban a finn kormány nem rendelkezik.

Az alkotmányügyi bizottság tehát lényegében a német PSPP-döntésben megfogalmazott aggályokat vette át: az EU hosszú távú pénzügyi döntéseket kíván meghozni, amelyek mögött kötelezettségvállalóként a tagállamok állnak, és így ezek a döntések alapvetően meghatározzák a tagállamok gazdaságpolitikáját, amelyre az EU nem rendelkezik hatáskörrel, ezért ezek a döntések *ultra vires* jellegűek.

Természetesen az uniós jog elsőbbsége továbbra is a megfelelő kritériumok mellett evidencia marad, azonban az uniós intézmények – és ebben a körben ezúttal az EUB is értendő – nem rendelkeznek korlátlan mérlegelési jogkörrel a tagállamokkal szemben. Erre nemcsak az írásunkban elemzett PSPP döntése, hanem az azt követő „első fecske”, a finn alkotmányügyi bizottság döntése is jó példa. A német döntés talán elvezethet a fékek és ellensúlyok elvének egy speciális, integrációs alakzatához, amely a „szuverenitásegysítő” integrációban világossá teszi, hogy pontosan mely hatáskörök felett disponálhatnak az EU-s intézmények,<sup>111</sup> és mely hatáskörök monopóliuma marad a tagállamok alkotmányos intézményei kezében. Ez már csak abból is következik, hogy az uniós jog és az alkotmány (egymásra tekintettel értelmezett) elsőbbsége „egymást kizáró kategóriák: mind a kettőnek egyszerre nem lehet elsőbbsége” – írja Vincze Attila.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Itt jegyezzük meg, hogy a német döntésre 2020. május 8-án kiadott sajtóközleményében az EUB az alábbi válaszokat adta saját hatáskörét és szerepét illetően, esetjogi hivatkozásokkal: „Az egyes államok joggyakorlata közötti eltérések [az EKB döntéshez hasonló] aktusok érvényessége tárgyában képesek az Unió jogrendszere egységének kompromittálására, és a jogbiztonság (*sécurité juridique*) veszélyeztetésére. Mint a tagállamok más intézményei, így a nemzeti bíróságok is kötelesek az uniós jog »teljes egységét« (*plein effet*) biztosítani.” L. *EUB sajtóközlemény no. 58/20*. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058fr.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>112</sup> Vincze Attila: Az uniós jog alkotmányos érvényességi alapja – viták, dilemmák és újabb gyakorlat. In Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Tiszteltés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest, Gondolat, 2020. 235–236.



A bevezetőben is idézett Oliver Garner egy érdekes megoldásra tesz javaslatot egy friss blogbejegyzésében ezen ügy kapcsán, amelyben azon az alapon ítéli el a német döntést, hogy az „lyukat ütött az EU jog egységességének szövetén”.<sup>113</sup> Garner felvetése azért érdekes, mert azt vezeti le, miként lehetne az alkotmányos identitás lisszaboni klauzuláján [EUSZ 4. cikk (2) bek.] keresztül orvosolni az EU-jog szupremáciája és a tagállamok – lisszaboni értelemben vett – alkotmányos és politikai berendezkedése közötti összeütközést. Eltekintve attól, hogy nem látható pontosan, hogy az EU-jog egységességének vagy elsőbbségének (vagy mindkettőnek) sérelmét látja a szerző a német döntés által, a felvetés mégis azért figyelemre méltó, mert pont a tagállamok alkotmányos intézményei számára (megjegyzés: itt konkrétan csak az EDH-t kezdeményező felsőbb bíróságokra szűkíti az érvelést az idézett szerző) biztosítaná annak lehetőségét, hogy „összeférhetlenségi nyilatkozatot” (*declarations of incompatibility*) tehessenek egy EDH-eljárás keretében az EUSZ 267. cikk keretein belül vagy új szerződéses mechanizmusok megalkotásán keresztül. E nyilatkozatokkal – érvel Garner – a nemzeti felsőbb bíróságok értesíthetnék az EUB-t arról, hogy az EDH-eljárásban hozott előzetes döntés a nemzeti alkotmány mely részével nem fér össze. Eltekintve a szerződésmódosítás általában vett nehézségeitől, Garner szerint ez a megoldás arra is szolgálhatna, hogy az EUB kiterjedt hatáskörének ellensúlyává válhasson, vagyis egyfajta integrációs *checks and balances* részeként működhesen. Fekete Balázs gondolatait idéznénk még ezen a ponton, aki O’Keoheane úgynevezett *sovereignty pooling* (vagyis szuverenitás-egyesítési) elméletének lényegét az alábbiakban fogalmazza meg: „a sikeres államközi együttműködést meg lehet teremteni a különféle állami szuverenitásigények túlhangsúlyozása nélkül is, mivel a szupranacionális intézményi innováció meg tudja azokat szelídíteni”.<sup>114</sup> Nem vitatkozva azzal, hogy nagyon fontos a szupranacionális intézmények látható és tényleges innovációja, legyen akár szó az EUB-ról a szupranacionális EU-jog alkalmazása és értelmezése körében, az alkotmányos identitás kérdése természetesen nem szűkíthető intézményi kérdéssé a Szerződések fényében, Garner fentebb bemutatott álláspontja csak az egyik lehetséges jövőbeni út.

A diskurzus természetesen folytatódik, továbbra is aktív kétirányú hatásmechanizmusokra van szükség a tagállami és az uniós intézmények párbeszédében és talán korai lenne Groséhoz hasonló messzemenő következtetéseket levonni a német döntés kapcsán, egy „Dexit” (német kilépés) víziója ugyanis abszurd a jelen helyzetben. Az azonban már most kimondható, hogy a tagállami alkotmánybíróságok és az EUB közötti „hatásköri összeütközés” régóta fennálló vitájában meghatározó mérföldkővet jelenthet a német döntés. Minden bizonnyal a kezdeti csendet egyre több és több nemzeti alkotmánybíróság töri majd meg, saját nemzeti sajátosságainak keretében értelmezve az EU-jog és az alkotmány viszonyát, konkrét ügyekben.

<sup>113</sup> Oliver Garner: *Squaring the PSPP Circle. How a ‘declaration of incompatibility’ can reconcile the supremacy of EU law with respect for national constitutional identity.* 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/squaring-the-pspp-circle/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)

<sup>114</sup> Fekete Balázs: *Szuverenitás- egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában.* In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások.* Budapest, ELTE Eöt-vös Kiadó, 2017. 15. Elérhető: [www.eltereader.hu/kiadvanyok/chronowski-nora-szuverenitas-es-alla-misag-az-europai-unioban/](http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/chronowski-nora-szuverenitas-es-alla-misag-az-europai-unioban/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)





Babits bevezetésben is idézett versének zárósorai pedig szintén találóan írják le ezt a helyzetet is:

„Csöndben érik a csira  
a föld alatt; halk a termékeny éj; a fű  
növése lassú: ez az élet! kertem, add  
a magvat ami megmaradt kincses tavaly  
füvéből és barbár szelekkel ne törődj!”

## Felhasznált irodalom

- Arnold, Rainer: Limitation of Sovereignty by European Integration: The German Experience in a Comparative View. In Rainer, Arnold (szerk.): *Limitations of National Sovereignty Through European Integration*. Springer, 2016. 1–13. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-94-017-7471-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-94-017-7471-0_1)
- Asselineau, François: *La décision historique du Tribunal constitutionnel allemand du 5 mai 2020*. Elérhető: [www.upr.fr/actualite/la-decision-historique-du-tribunal-constitutionnel-allemand-du-5-mai-2020/](http://www.upr.fr/actualite/la-decision-historique-du-tribunal-constitutionnel-allemand-du-5-mai-2020/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Auer Ádám – Orbán Endre: Záróköszerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában (felejtéshez való jog I-II.). *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020), 1. (megjelenés alatt)
- Babits Mihály: A gazda bekeríti házát (Új barbár század jövetelére). *Nyugat*, 18. (1925), 19. Elérhető: <https://epa.oszk.hu/00000/00022/00381/11693.htm> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Belov, Martin: The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives on Federalism*, 9. (2017), 2. 72–97. DOI: <https://doi.org/10.1515/pof-2017-0010>
- Blutman László – Chronowski Nóra: Az alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog*, 7. (2007), 2. 3–16.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- Chalmers, Damien: A Few Thoughts on the Lisbon Judgment. In Fischer-Lescano, Andreas – Joerges, Christian – Wonka, Arndt (szerk.): *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives*. Bremen, ZERP Diskussionspapier. 1/2010. 5–10. Elérhető: [www.mpifg.de/people/mh/paper/ZERP%20Discussion%20Paper%201.2010.pdf](http://www.mpifg.de/people/mh/paper/ZERP%20Discussion%20Paper%201.2010.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Chronowski Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntése. *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 2. 74–79.
- Commission President reacts to German Federal Constitutional Court's ruling on ECB's PSPP programme*. 2020. Elérhető: <https://eulawlive.com/commission-president-reacts-to-german-federal-constitutional-courts-ruling-on-ecbs-pspp-programme/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Degenhart, Christoph: *Staatsrecht I.*, C.F. Müller GmbH, Heidelberg, 2019.



- Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. *Jogtudományi Alap kutatások 1.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017.
- Dyevre, Arthur: *Domestic Judicial Defiance in the European Union: A Systemic Threat to the Authority of EU Law?* Yearbook of European Law, 2016. 1–33. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yew001>
- EUB sajtóközlemény no. 58/20. Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058fr.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Fekete Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 15. Elérhető: [www.eltereader.hu/kiadvanyok/chronowski-nora-szuverenitas-es-allamisag-az-europai-unioban/](http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/chronowski-nora-szuverenitas-es-allamisag-az-europai-unioban/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Garner, Oliver: The Borders of European Integration on Trial in the Member States: Dansk Industri, Miller, and Taricco. *European Journal of Legal Studies*, 9. (2017), 2. 1–12. Elérhető: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46065/EJLS\\_2017\\_EditGarner237UK.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46065/EJLS_2017_EditGarner237UK.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Garner, Oliver: *Squaring the PSPP Circle. How a 'declaration of incompatibility' can reconcile the supremacy of EU law with respect for national constitutional identity.* 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/squaring-the-pspp-circle/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Gros, Daniel: *Voice or Exit? What other choice for Germany's Constitutional Court.* 2020. Elérhető: [www.ceps.eu/voice-or-exit/](http://www.ceps.eu/voice-or-exit/) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Heka László – Jakó Nóra – Mikes Lili – Pongó Tamás – Szakály Zsuzsanna: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
- Implementation aspects of the public sector purchase programme (PSPP).* 2020. European Central Bank. Elérhető: [www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html](http://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/pspp.en.html) (A letöltés dátuma: 2020. 05. 22.)
- Kazai Viktor – Molnár Noémi: *A német alkotmánybíróság lázadása és annak lehetséges következményei* 2020. Elérhető: <https://merce.hu/2020/05/25/a-nemet-alkotmany-birosag-lazadasa-es-annak-lehetseges-kovetkezmenyei/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Kelemen, R. Daniel – Eeckhout, Piet – Fabbrini, Frederico – Pech, Laurent – Uitz, Renáta: *National Courts Cannot Override CJEU Judgments.* 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Kellermann, Gero: Integrationsverantwortung und Verfassungsidentität – Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon. *Akademie-Kurzanalyse*, (2009), 1. 1–6.
- Krogel, Maciej: *Is the Theory Culpable? A Response to a Statement against Constitutional Pluralism.* 2020. Elérhető: <https://blogs.eui.eu/constitutionalism-politics-working-group/theory-culpable-response-statement-constitutional-pluralism/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Kukorelli István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2013), 1. 7–14.



- Leino-Sandberg, Päivi: *Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-Turn in interpreting Article 310 TFEU*. 2020. Elérhető: <https://verfassungsblog.de/who-is-ultra-vires-now-the-eus-legal-u-turn-in-interpreting-article-310-tfeu/> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Lindahl, Hans: *The Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*. Oxford, Oxford University Press, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199601684.001.0001>
- Orbán Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, (2018), 3. 1–13.
- Papp-Nagy Zsolt: *Az uniós jog elsőbbsége – A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP döntésének margójára*. Elérhető: [www.jogiforum.hu/hirek/41775](http://www.jogiforum.hu/hirek/41775) (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Piqani, Darinka: *Az EU Bíróság jóváhagyja az EKB államkötvénnyvásárlási programját: előzetes észrevételek a Bíróság a C-62/14. sz. ügyben hozott ítéletéről*. Elérhető: <https://hposts.tk.mta.hu/blog/2015/07/az-eub-jovahagyja-az-ekb-allamkotvennyvasarlas-programjat> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- Stumpf István: Alkotmányos párbeszéd. Gondolatok Drinóczi Tímea könyvét olvasván. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2018), 2. 46–51.
- Szakály Zsuzsa: Történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2015), 2. 24–38.
- Tischendorf, Michael: *Theorie und Wirklichkeit der Integrationsverantwortung deutscher Verfassungsorgane*. Jus Internationale et Europaeum 129., Mohr Siebeck, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1628/978-3-16-155270-0>
- Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, (2014), 76. 473–482.
- Tuori, Kaarlo: Crossing the limits but stuck behind the fault lines? *Transnational Legal Theory*, 7. (2016), 1. 133–153. DOI: <https://doi.org/10.1080/20414005.2016.1214022>
- Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 60. (2019), 2. 63–91.
- Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC, 2018.
- Vincze Attila: Az uniós jog alkotmányos érvényességi alapja – viták, dilemmák és újabb gyakorlat. In Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette (szerk.): *Tiszteltetés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest, Gondolat, 2020. 235–236.

## Jogi források

- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat  
2 BvR 2728/13  
Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-416/17  
Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-129/00  
Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-154/08  
Az EUB C-493/17. sz. *Weiss és társai* ügyben 2018. december 11-én hozott ítélete [ECLI:EU:C:2018:1000]



- Az EUB (nagytanács) C-62/14. sz. *Gauweiler és társai* ügyben 2015. június 16-án hozott ítélete [ECLI:EU:C:2015:400]
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok – A. A szerződések rendelkezéseire vonatkozó nyilatkozatok – 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről. 12008E/AFI/DCL/17. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17> (A letöltés dátuma: 2020. 06. 27.)
- BVerfGE 37, 271 – Solange I.
- BVerfGE 73, 339 – Solange II.
- BVerfG, Judgment of the Second Senate of 05 May 2020 – 2 BvR 859/15
- Case no.15/2014 Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S vs. The estate left by A. Corte Costituzionale, n.24/2017.
- R (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.
- ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*.

