

A FŐÜGYÉSZ BEADVÁNYA AZ EURÓPAI UNIÓ
MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ 1997. ÁPRILIS 2-I SZERZŐDÉS 267.
CIKKÉNEK A LENGYEL KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYÁVAL
VALÓ MEGFELELÉSÉNEK VIZSGÁLATA

A főügyész érvelésének és a külügyminiszter állásfoglalásának elemzése

A főügyész 2018.10.04. napon PK VIII TK 58.2018, K. 7/18 iktatószámmon beadványt nyújtott be az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikkének²⁰⁰ a Lengyel Köztársaság Alkotmányának 2. cikkével, 7. cikkével, 8. cikkének 1. bekezdésével és 10. cikkével a 95. cikk 1. bekezdés vonatkozásában, valamint a 90. cikkének 1. bekezdésével, 173. cikkével és 176. cikkének 2. bekezdésével való megfelelésének vizsgálata ügyében, abban a tartományban, amelyben az lehetővé teszi előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést bíróság elé terjeszteni a Szerződések értelmezésével kapcsolatban, vagy az EU intézményei, szervei vagy szervezeti egységei által elfogadott jogi aktusok érvényességével és értelmezésével kapcsolatban, olyan ügyekben, amelyek az EU tagállam igazságszolgáltatásának rendszerére, alakjára és szervezetére, valamint az igazságszolgáltatás szervei előtti eljárásra vonatkozik.²⁰¹

A főügyész 2018.10.04-i beadványa rámutat, hogy a EUMSZ 267. cikkével kapcsolatban lehetséges alkotmányelleneséget vél felfedezni a Lengyel Köztársaság Alkotmányának 2. cikkével, 7. cikkével, 8. cikkének 1. bekezdésével és 10. cikkével a 95. cikk 1. bekezdés vonatkozásában, valamint a 90. cikkének 1. bekezdésével, 173. cikkével és 176. cikkének 2. bekezdésével kapcsolatban, abban a tartományban, amelyben az lehetővé teszi előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést bíróság elé terjeszteni a Szerződések értelmezésével kapcsolatban, vagy az EU intézményei, szervei vagy szervezeti egységei által elfogadott jogi aktusok érvényességével és értelmezésével kapcsolatban, olyan ügyekben, amelyek az EU tagállam igazságszolgáltatásának rendszerére, alakjára és szervezetére, valamint az igazságszolgáltatás szervei előtti eljárásra vonatkozik.

200 Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30 későbbi módosításokkal.; egységesített szöveg: Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 13).

201 Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483. későbbi módosításokkal.

2018.10.15-én beérkezett az Alkotmánybírósághoz a külügyminiszter (2018.10.12-i) állásfoglalása, amely többek között az EUMSZ 267. cikkének alkotmányossági vizsgálata ügyében benyújtott beadványról szól (főügyész beadványának 2. pontja).

Osztom azt a nézetet (a főügyész 2018.10.04-i beadványának indoklása 3. old.), hogy az EUMSZ 267. cikke egy Lengyelország vonatkozásában érvényes nemzetközi szerződés rendelkezése, tehát a Lengyel Köztársaság Alkotmányának 188. cikkének 1. pontja szerint az Alkotmánybíróság előtt folytatott eljárás során ellenőrzés tárgya lehet. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése határozottan kimondja, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel a jogszabályok és nemzetközi szerződések alkotmányosságának vizsgálatára. Mivel az EUMSZ egy nemzetközi szerződés, teljesül a törvények alkotmányossági vizsgálatának formai kritériuma. Egyúttal az alkotmány hivatkozott rendelkezése nem tartja fenn, hogy a nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálata hasonló szerződések meghatározott kategóriái esetében ki lenne zárva.

Ez a rendelkezés nem ismer semmilyen kizárást, épp ezért minden jogi aktusalkotmányossági vizsgálata végrehajtható, amely teljesíti a „törvény” és „nemzetközi szerződés” kritériumait. Ezen kritériumok teljesítése lehetővé teszi a nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálata iránti kérelem (Alkotmány 191. cikke) vagy jogi kérdés (Alkotmány 193. cikke) benyújtását. Ezt a lehetőséget biztosítja az Alkotmány 79. cikkének 1. bekezdésében említett alkotmányos felülvizsgálat is. Ahogy azt az Alkotmánybíróság SK 54/05²⁰² ügyben hozott 2007. december 18-i ítélete is kimondta, az Alkotmány 79. cikkének 1. bekezdése értelmében nemzetközi szerződés is számíthat normatív aktusnak. Hivatkozott ügyben felperes megkérdőjelezte az 1991. december 16-án Brüsszelben létrejött Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Lengyel Köztársaság közötti társulás létesítéséről szóló Európa-megállapodás 4. jegyzőkönyvének alkotmányosságát.

Fenti megjegyzéseket figyelembevéve elismerhetjük, hogy a főügyész–az Alkotmány 188. cikkének 1. pontjával kapcsolatos 191. cikk 1. bekezdés 1. pont alapján–rendelkezett hatáskörrel az EUMSZ 267. cikkének alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatos beadványbenyújtása ügyében, mivel ez a rendelkezés egy olyan nemzetközi szerződés része, amelyről az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja szól.

202 Publ. OTK A 2007, nr 11, poz. 158.

Azt az álláspontot is osztom, hogy nem lehet formálisan, az uniós jog-
gal kapcsolatos előzetes döntéshozatalra irányuló kérdés feltevésén keresztül,
a nemzeti törvényhozó szervek által megalkotott jogszabályok értékelését és
értelmezését kérni (a főügyész 2018.10.04-i beadványának indoklása 5. old.).
Az EUMSZ 267. cikke alapján az Európai Unió Bírósága (EUB) előzetes
döntéshozatali eljárásban hoz határozatot a Szerződések értelmezése vagy
az Unió intézményei, szervei vagy szervezeti egységei által elfogadott jogi ak-
tusok érvényességével vagy értelmezésével kapcsolatban, az EUB tehát nem
rendelkezik hatáskörrel, hogy előzetes döntéshozatali eljárásban határozatot
hozzon a nemzeti jogszabályok Szerződéssel való összhangjával kapcsolatban,
sem, hogy megállapítsa az adott tagállam Alkotmányával való összhangját.

Az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban nem hoz döntéseket a nemzeti
jog rendelkezéseinek értelmezéséről, nem dönt azok uniós jognak való megfe-
leléséről sem, ami világosan következik az EUMSZ 267. cikkéből. Nem fér-
het kétség ahhoz, hogy a nemzetközi szerződések értelmezése vagy az Unió
intézményei, szervei vagy szervezeti egységei által elfogadott jogi aktusok ér-
vényességével vagy értelmezésével kapcsolatos döntéseket hozva, az EUB nem
lépheti túl saját szerződéses hatáskörét, és nem is folyhat bele azon kérdéskö-
rökbe, amelyek nem tartoznak az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet
hatáskörébe. Amennyiben valamilyen kérdéskör nem tartozik az EU hatáskö-
rébe, akkor egyben nem válhat az EUB ítélezési tárgyává. Egyéb értelmezés
elfogadása ellentétes lenne az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének 1.
és 2. bekezdésével, valamint 4. cikkének 1. bekezdésével. Ennek következtében
az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban nem kötelezheti egyik tagállamot
sem saját nemzeti jogszabályainak meghatározott értelmezésére, döntést sem
hozhat azok hatályának tárgyában.

Ugyanígy nem távolíthatja el azokat a nemzeti jogrendszerből sem. A
nemzeti jog szemszögéből – mindenekelőtt alkotmányos szemszögéből – néz-
ve, fel kell tenni a kérdést, hogy a bíróság feltehet-e előzetes döntéshozatalra
irányuló kérdést, amely (közvetlen vagy közvetett módon) a nemzeti jog nor-
máinak EUB általi értékelésére, vagy a jogszabályok EUB által történő értel-
mezésére irányul, amely az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének 1.
bekezdése alapján a tagállam kérdéskörébe tartozik. Épp erre vonatkozik a fő-
ügyész 2018.10.04-i írásos beadványa.

A főügyész 2018.10.04-i írásos beadványának semelyik pontja nem kér-
dőjelezi meg a lengyel bíróságok jogát, hogy előzetes döntéshozatali ügyben
kérdést tegyenek fel (lásd. a főügyész 2018.10.04-i beadványának indoklá-
sa 7. old.). A főügyész 2018.10.04-i írásos beadványának indoklásának III.1.

pontjából (11. old) kitűnik, hogy a főügyész elismerte, hogy az EUMSZ 267. cikkének az EU tagállam bíróságának hatáskörével kapcsolatos értelmezése, amely arról rendelkezik, hogy a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel fordulhat a Szerződés értelmezésének, vagy az Unió intézményei, szervei vagy szervezeti egységei által elfogadott jogi aktusok értelmezésének tárgyában, az igazságszolgáltatás felépítésével, formájával és szervezetével kapcsolatos ügyekben, valamint az Európai Unió tagállama ezen szerve előtti eljárásával kapcsolatban, kétségeket kelt az Alkotmánynak való megfelelés kérdésében, különösen az Alkotmány 2. cikkének, 7. cikkének, 8. cikk 1. bekezdésének, 10. cikkének a 95. cikkével összefüggésben, valamint a Lengyel Köztársaság Alkotmányának 90. cikk 1. bekezdésének, 173. cikkének, 176. cikk 2. bekezdésének tekintetében.

A főügyész tehát nem tagadja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés lényegét, nem vitatja a bíróság jogát a kérdéshez, nem képvisel olyan álláspontot, hogy a nemzeti jog elveheti ezt a lehetőséget a bíróságtól, de alapvetően azt az álláspontot képviseli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés feltevése a tagállam bírósága által nem lépheti túl a bíróság nemzeti jogrendszerben való működésének alkotmányos kereteit, a kérdéskör, amely az Alkotmánynak megfelelően a nemzeti joghoz tartozik, és nem lett átadva nemzetközi szervezet vagy nemzetközi szerv hatáskörébe az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdése szerint, nem válhat az EUB nyilatkozatainak tárgyává az EUMSZ 276. cikkében említett procedúra keretein belül.

Nem az EUMSZ 267. cikkének értelmezéséről van szó – mivel a lengyel Alkotmánybíróság erre nem jogosult, az Alkotmány 188. cikke alapján – hanem arra a kérdésre irányuló válaszról, hogy az alkotmányos jellegű kérdéskörrel kapcsolatban, amelyben az Európai Unió nem rendelkezik hatáskörrel, fel lehet-e tenni előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést, tehát, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés keretein belül lehetséges-e olyan kérdéseket eldönteni, amely olyan tartományokra vonatkoznak, amelyek az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdése szerint nem lettek átadva a nemzetközi szervezet vagy nemzetközi szerv részére.

Találón mutat rá a főügyész 2018.10.04-i beadványában, hogy a lengyel jogrendszerben (Alkotmány 8. cikk 1. bekezdése szerint) az Alkotmány rendelkezik a legmagasabb rendű jelleggel, amiből többek között az következik, hogy az EU jog rendelkezései és az Alkotmányban szereplő normák között kollízió állhat fenn (említett irat indoklása 15. old). Jogosan állítja – az Alkotmánybíróság ítélkészésére hivatkozva – hogy ilyen kollízió esetén az nem oldható fel azáltal, hogy az EU jog normáit az alkotmány normáihoz képest

magasabb rendűnek ismernék el. Tovább taglalva ezt az álláspontot, rá kell mutatnunk elfogadásának további következményeire. Figyelembe véve az Alkotmány 8. cikkének 1. bekezdését, azt az álláspontot kell képviselnünk, hogy nem megengedhető az EU jogok olyan értelmezése, amely ilyen kollíziót eredményezne. Ezért nem lehet az EU jog rendelkezéseit oly módon értelmezni, hogy az mindenekelőtt az adott tagország alkotmányos rendjének alapjaival állna ellentétben.

Ez többek között az EU hatáskörére, valamint az EU szervek, intézmények vagy szervezeti egységek hatáskörére vonatkozik. Az EU hatáskörének hiánya az adott területen azt jelenti, hogy az Unió semelyik szerve vagy intézménye semmilyen módon sem avatkozhat be a tagországok belső jogrendszerébe. Az EUMSZ 267. cikkében említett előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén az EUB nem léphet ki ezen rendelkezés keretei közül, nem avatkozhat bele olyan kérdésekbe, amelyek nem tartoznak az EU hatáskörébe. Ez pedig a nemzeti jogrendszer szemszögéből nézve azt jelenti, hogy a tagállamok bíróságai nem vonhatják be az EUB-t olyan ügyekbe, amelyekben nem rendelkezik döntési hatáskörrel, a Szerződések szerint pedig a tagállam hatáskörébe tartoznak. Előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos kérdés esetén a tagállam bírósága nem alakíthatja az EUB döntési hatáskörét, nem is fogalmazhat meg olyan kérdést, amelynek megválaszolása a belső jogrend értékelése lenne, vagy az adott állam egyes hatóságainak hatásköréről döntene, vagy azok rendszerére, formájára vagy szervezetére utalna.

Egy ilyen értelmezés elfogadása alapvetően megkérdőjelezné az Alkotmány 8. cikkének 1. bekezdését, mivel az alaptörvény megszűnne ezen fontos kérdéskört szabályozó jogi aktusnak lenni, a szabályozásához szükséges hatáskört pedig egy nemzetközi szervezet szerve venné át, amely a Szerződés alapján nem rendelkezik ezen hatáskörrel. Ellentétes lenne az EUMSZ 267. cikkének lényegével is, mivel ezen rendelkezésnek nem célja, hogy az EUB rendelkezzen a belső jogrendszer értékelésének lehetőségével, többek között az egyes rendelkezések Szerződéseknek való megfeleléséről.

Abból a szempontból is megalapozott a főügyész 2018.04.18-i beadványában megfogalmazott álláspontja (indoklás 18. old.), hogy ha az Alkotmány egyenesen a törvény egyes kérdéseinek szabályozására irányít át (...), akkor a jogalkotó jogosultságát nem lehet más szervekre, köztük nemzetközi szervezetek szerveire átruházni. Az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdése arról rendelkezik, hogy a Lengyel Köztársaság egy nemzetközi szerződés alapján bizonyos ügyekben átadhatja egy nemzetközi szervezet vagy nemzetközi szerv részére az állami hatóságok hatáskörét. Azonban ez a hatáskör átadás

nem vezethet az állami hatóságok hatáskörével kapcsolatos alkotmányos megoldások megkérdőjelezéséhez, vagy olyan megoldások elfogadásához, amelyek ellentétesek lennének az alkotmányos normákkal. Épp ezért nem lehetséges olyan megoldás elfogadása, amely egy nemzetközi szervezetet vagy nemzetközi szervet felhatalmazna arra, hogy olyan kérdéskörbe avatkozzon bele, amely az Alkotmány szerint az adott állami hatóság rendszerére, formájára és szervezetére vonatkozik. Egyéb értelmezés ellentétes lenne az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdésével és 8. cikkének 1. bekezdésével.

Találónak kell értékelnünk a főügyész 2018.04.18-i beadványában bemutatott nézetet (indoklás 23. oldal), miszerint a hatáskör átadását „bizonyos ügyekben” (amelyet az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdése említ) úgy kell értelmezni, mint az adott szerv általános hatáskörének átadásának és a teljes hatáskör átadásának tilalmát, valamint az adott állami szerv jogkörét meghatározó ügyek hatáskörének átadásának tilalmát. Ezen álláspont alátámasztására idézte az Alkotmánybíróság 2010. november 24-i K 32/09 számú ítéletét, valamint a 2005. május 11-i K 18/04. számú ítéletét. Fentiekből az következik, hogy az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdésében említett hatáskör átadásakor nem merülhet fel semmilyen vélelmezett vagy hallgatolagos átadás, ahogy a hatály kiterjesztése sem lehetséges egy nemzetközi szervezet vagy nemzetközi szerv eljárásának eredményeként. Az átadás hatályát mindenekelőtt precízen kell meghatározni, amire az Alkotmánybíróság 2005. május 11-i K 18/04. számú ítélete hívta fel a figyelmet, amelyet nem lehet kiterjesztő módon értelmezni.

Az európai uniós tagság nem jelenti, hogy a tagállam elveszítené saját belső szervezetével kapcsolatos döntési jogát.²⁰³ Ebbe a tartományba tartozik az államrendszer, a szervezeti felépítés és ezek tulajdonságainak meghatározásának joga, valamint az egyes állami hatóságok, köztük az igazságszolgáltatási szervek eljárásainak részletes folyamatának meghatározása. Az EU elsődleges jogának rendelkezései nem szabályozzák ezt a kérdéskört, mivel nem is tartozik az EU hatáskörébe. Mivel ez így van, ezen megoldások megítélését meg lehet közelíteni az alkotmányosság szempontjából, azonban nincs lehetőség arra, hogy az EUB ítélje meg az egyes tagállamok által elfogadott megoldásokat.

A nemzeti jog hatálya alá tartozik, hogy az állam létrehoz egy bírói szervet vagy sem, hogy azt a bírósági rendszer hierarchiájának melyik részén,

203 W. Postulski, *Sądy państw członkowskich jako sądyw spółnotowe*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2005, 412. old.

vagy esetleg formálisan azon kívül helyezi el, milyen hatáskörrel látja el és hogyan működteti.²⁰⁴ Az említett tartományban az EUB nem rendelkezik hatáskörrel, hogy megítélje az elfogadott megoldásokat. Ezt nem is lehetne az EUMSZ 267. cikkéből következtetni, mivel annak rendelkezései alapján nem lehetne a Bíróság hatáskörét vélelmezni.

A tagállam bírósága, így a lengyel bíróság, nem tehet fel oly módon előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést az EUMSZ 267. cikkére hivatkozva, hogy az szembemenjen az Alkotmány 8. cikkének 1. bekezdésével, valamint 90. cikkének 1. bekezdésével. Nem az EUMSZ 267. cikkének lényegének megkérdőjelezéséről van szó, hanem az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés nemzeti bíróság által történő megfogalmazásakor a tagállam és az Európai Unió közötti hatáskör megosztásának betartásáról, valamint a nemzeti jog kizárólagosságának tiszteletben tartásáról az igazságszolgáltatás rendszerének, formájának és szervezetének terén, valamint az igazságszolgáltatás szervei előtti eljárással kapcsolatban. Az EUMSZ 267. cikke ezen nem változtat, továbbá nem tekinthető úgy, mint amely alapot ad ezen kérdések meghatározására az Európai Unió által (az EU szerveinek eljárása által), mivel ez ellentétes lenne a lényegével, ráadásul a Szerződésekkel ellentétes hatáskör kiszélesítésével járna, ami pedig megsértené az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdését is.

A külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalásában (indoklás 2. oldal) rámutatott, hogy a „lengyel jog nem határozza meg egyértelműen az EU elsődleges jogához tartozó jogi aktusainak, jelen esetben az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés és az Európai Unióról Szóló Szerződés alkotmányossági vizsgálatának elfogadhatóságát”.

A külügyminiszter az említett állásfoglalásában az Alkotmánybíróság hatáskörére hivatkozott az EU másodlagos jogának alkotmányossági vizsgálatával kapcsolatban (indoklás 3. old.), és azt az álláspontot képviselte, hogy az Alkotmány 188. cikke alapján az Alkotmánybíróság nem jogosult az EU másodlagos jogának alkotmányossági vizsgálatára. Ebben az esetben viszont az a probléma merül fel, hogy a főügyész 2018.04.18-i beadványa nem az EU másodlagos jogának, hanem csak az EUMSZ-ben szereplő elsődleges jogának alkotmányossági vizsgálatára vonatkozik.

Épp ezért okafogyottak az ezzel kapcsolatos észrevételek (megfontolások), mivel a külügyminiszter a főügyész 2018.08.23-i kérelmére és 2018.10.04-

204 C. Mik, *Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 1, 21. old.

i beadványára hivatkozik (ez ugyanis az Alkotmánybíróság előtt az eljárás résztvevője által történő állásfoglalás bemutatásának menete az eljárás megkezdésére jogosult kérelmének ügyében (jogi kérdés, alkotmányos panasz) – az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásairól szóló törvény 63. cikkének 1. bekezdése szerint), és ezt a kérdést egyáltalán nem érinti. A külügyminiszter állást foglalva az ügyben túllépett a főügyész kérelmének és beadványának határain, aminek nem volt érdemi megalapozottsága. Amennyiben az Alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos megfontolásokat vizsgálták, érdemes megemlíteni, hogy a 2011. november 16-i, SK 45/09 ügyben hozott ítélettel kapcsolatban az Alkotmánybíróság elismerte, hogy az alkotmányossági kifogás vizsgálatának keretein belül lehetőség van az EU másodlagos jogának rendelkezéseinek értékelésére (indoklás 11. old.). Az Alkotmány 188. cikkének hatálya különbözik az Alkotmány 79. cikkének hatályától. Azonban nem lehet megállapítani, hogy az Alkotmánybíróság semmilyen esetben sem vizsgálhatja az EU másodlagos jogához tartozó jogi aktusok Alkotmánynak való megfelelését, amennyiben megállapításra került, hogy az alkotmányossági kifogásvizsgálatának keretein belül megengedett az Európai Unió jogához tartozó, az EU szervei által alkotott jogi aktusok alkotmányossági vizsgálata.

A külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalásának indoklásának 4. oldalán található lett megfogalmazva, hogy az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja kivétel nélkül, minden nemzetközi szerződésre vonatkozik. Az Alkotmány ebben a kérdéskörben nem ismer olyan megoldást, amelyből az következne, hogy egyes nemzetközi szerződéseket lehet értékelni az Alkotmánynak való megfelelés szempontjából, másokat pedig nem. A fentiek mellett szól az, hogy nem esik említés arról, mely nemzetközi szerződések vannak kizárva az Alkotmánynak való megfelelés vizsgálatából. Egyúttal az alkotmányozó szándéka nem az volt, hogy bevezessen bármilyen korlátozást, ellenkező esetben bevezette volna a megfelelő szabályozást. Az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja alapján minden normatív aktus, amely nemzetközi szerződésnek számít, képezheti az Alkotmánybíróság ellenőrzésének tárgyát. Az Alkotmány 90. cikkében említett nemzetközi szerződés – abban a helyzetben is, ha figyelembe veszik annak tartalmát, megkötésének jogi következményeit, valamint a ratifikáció engedélyezésével kapcsolatos különleges procedúrákat – nem lett kizárva az Alkotmány 188. cikkének 1. pontjának hatálya alól. Az Alkotmány 90. cikke nem zárja ki az Alkotmánybíróság ellenőrzését, nem is korlátozza a vizsgálatot kizárólag az előzetes mechanizmus tartományára.

Az Alkotmány 90. cikkében említett nemzetközi szerződés esetén nem kizárólag az előzetes ellenőrzés lett meghatározva. Az Alkotmány 133. cik-

kének 2. bekezdése szerint a Lengyel Köztársaság elnöke a nemzetközi szerződés ratifikálása előtt az Alkotmánybírósághoz fordulhat és kérheti, hogy vizsgálja meg, hogy a szerződés megfelel-e az Alkotmánynak. Ez a rendelkezés azonban nem zárja ki az utóellenőrzést az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja alapján, egyedül lehetővé teszi az előzetes vizsgálatot (kizárólag a Lengyel Köztársaság elnökének kérelmére) a nemzetközi szerződés ratifikálása előtt. Az Alkotmány 133. cikkének 2. bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy az kizárja az Alkotmány 90. cikkében említett utóvizsgálat lehetőségét nemzetközi szerződés esetén, mivel az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja szerint az nem *lex specialis*, hanem egy olyan rendelkezés, amely minden ratifikálandó nemzetközi szerződés esetén – a ratifikáció előtt – lehetővé teszi a Lengyel Köztársaság elnöke számára, hogy előzetes vizsgálatot kezdeményezzen. Lényegében tehát lehetővé tették az adott nemzetközi szerződés ellenőrzését a ratifikálása előtt, ami nem befolyásolja a szerződés alkotmányosságának későbbi megkérdőjelezését.

A külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalása azt az álláspontot idézi (indoklás 4. old.), hogy az elsődleges jog azokból a nemzetközi szerződésekből származik, amelyek felei tagállamok (alapító szerződések), azonban a történelmi fejlődés során megszabadult a nemzetközi jog „szorításából” és önálló, autonóm jogrenddé vált, többek között olyan megkülönböztető tulajdonságok által, amelyek megkülönböztetik a nemzetközi jogtól és a nemzeti jogtól.²⁰⁵ Ez az álláspont azonban nem lett összekötve az öt megelőző bekezdéssel. Ezen kívül ezek alapján nem fogalmaztak meg semmilyen következtetést, bár úgy is lehet értelmezni, mint az Európai Unió elsődleges jog alkotmányosságát értékelésének lehetőségének hiánya mellett állást foglaló véleményt (az ugyanazon az oldalon szereplő korábbi bekezdéssel összevonva). Azonban ez az álláspont hibás, mivel az ezt a véleményt képviselő, hivatkozott Szerző egyértelműen rámutatott, hogy az elsődleges közösségi jog (szerződéses jog) – formális szempontból – kétségkívül nemzetközi szerződésben szereplő klasszikus nemzetközi jog.²⁰⁶

Az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja a nemzetközi szerződés fogalmát használva a nemzetközi szervezetek működéséről szóló szerződéseket is magába foglalja, amelyekben az egyik fél a Lengyel Köztársaság. Természetes, hogy a nemzetközi szerződések kérdéskörben, tartalomban, hatásukban, stb. különböznek egymástól, de az Alkotmány nem határozza meg az említett

205 Lásd A. Wróbel, *Źródłaprawa Wspólnot Europejskich i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, szerk. A. Wróbel, Zakamycze 2005, 24. old.).

206 *Ibidem*, 23. old.

különbözőségek alapján az alkotmányossági vizsgálatukat és nem rendelkezik arról, hogy egyes szerződésekre, adott tulajdonságra való tekintettel alkalmazható a vizsgálat, egyebekre pedig megkülönböztető tulajdonságaik miatt nem. Maga a tény, hogy az EU jog autonóm jogrendszer jelleggel rendelkezik,²⁰⁷ nem jelenti, hogy a szerződéses jognak megszűnt a nemzetközi szerződés jellege. A nemzetközi szerződések alkotják ezt az autonóm jogrendszert, de megadva számukra az autonómiát nem szűnnek meg klasszikus nemzetközi jognak lenni.

A külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalásában rámutatott (indoklás 5. old.), hogy az Alkotmánybíróság a 2005. május 11-i K 18/04 számú ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy nem jogosult önállóan értékelni az Európai Unió elsődleges jogának alkotmányosságát, azonban rendelkezik ilyen hatáskörrel a csatlakozási szerződéssel, mint ratifikált nemzetközi szerződéssel kapcsolatban (indoklás III., 1. és 2. pontok). Ez alapján azonban nem lehet olyan következtetést levonni, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja azon nemzetközi szerződések Alkotmánynak való megfelelését, amelyeknek a Lengyel Köztársaság a szerződő fele és amelyek az Európai Unió működésével kapcsolatosak.

Az Alkotmánybíróság K 18/04 számú ügyben született 2005. május 11-i ítélet indoklásában kifejtett álláspontja az EU jog rendelkezéseiről szólt, olyan szerződésekről, amelyekben a Lengyel Köztársaság nem szerepelt, mint fél. Természetes, hogy ilyen nemzetközi szerződések nem képezhetik tárgyát az Alkotmánynak való megfelelés értékelésének, mivel azok nem tartoznak a lengyel jogrendszerbe. Maga az Alkotmánybíróság a K 18/04 számú ügyben született 2005. május 11-i ítélet indoklásában rámutatott, hogy az Alkotmány 188. cikkének 1. pontjában (a 190. cikk. 1. bekezdésében pontosított következményekkel) meghatározott hatáskör keretei között az alkotmányosság vizsgálatának tárgyát képezheti nemzetközi szerződés, például olyan szerződés, amely a Lengyel Köztársaság– Európai Közösség kapcsolatáról szól, ezen felül a Közösséget (Európai Unió) alapító és módosító szerződések is – bár csupán abban a tartományban, amely elválaszthatatlan a csatlakozási szerződés alkalmazásától, valamint a csatlakozás feltételeiről szóló jogi aktus szerves részét képezi. Ez az álláspont teljesen megalapozott, mivel ezen szerződések a csatlakozási szerződés által a lengyel jogrendszer részévé váltak.

Az Alkotmánybíróság bemutatott állásfoglalásából nem következik, hogy kizárt lenne a nemzetközi szerződések – a Lengyel Köztársaság által meg-

207 *Ibidem*, 24. old.

kötött, az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet tagságával és működésével kapcsolatos szerződés – alkotmányossági vizsgálatának lehetősége. Épp ellenkezőleg, ezen szerződések beletartoznak abba a tartományba, amelyet az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja említ, mivel a Lengyel Köztársaság–nemzetközi szervezet (Európai Közösség, jelenleg Európai Unió) kapcsolatát nemzetközi szerződésben kell szabályozni, erre pedig az Alkotmánybíróság hatásköre vonatkozik az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja szerint.

Teljesen érthetetlen a külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalásában az Alkotmánybíróság SK 45/09. számú ügyben hozott 2011.11.16-i ítéletére való hivatkozás (indoklás 5. old.) – az Alkotmánybíróság az EU elsődleges jogának alkotmányossági vizsgálatának hatáskörének kontextusában. Az említett ítélet nem az elsődleges jogról szólt, tehát az ítélet alapján nem lehet semmilyen következtetést levonni az EU elsődleges jogához tartozó rendelkezések alkotmányossági vizsgálatáról. Az elsődleges jog különbözik a másodlagos jogtól,²⁰⁸ ezért nem szabadna a másodlagos jogra vonatkozó álláspontokat az elsődleges joghoz viszonyítani.

A külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalása nem hivatkozott az Alkotmánybíróság K 32/09 számú ügyben hozott 2018. november 24-i ítéletére, amelyben az Alkotmánybíróság értékelt az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló, 2007. december 13. i Lisszaboni Szerződés alkotmányossági vizsgálatát. Az említett ítélet indoklásában az Alkotmánybíróság egyértelműen megállapította, hogy az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja arról rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik jogszabályok és nemzetközi szerződések alkotmánnyal való összhangjáról szóló döntések meghozatalára, ami nem tesz különbséget az Alkotmánybíróság említett jogosultságában a ratifikáció engedélyezésével kapcsolatos eljárás ügyében.

Épp ezért az Alkotmánybíróság jogosult a törvényben meghatározott előzetes engedéllyel ratifikált nemzetközi szerződések alkotmányosságának vizsgálatára. Ilyen nemzetközi szerződésnek számít az Európai Unió működéséről szóló szerződés, mivel a ratifikáció a Lisszaboni Szerződésre vonatkozott, amely pedig tartalmazta az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló rendelkezéseket, többek között azokat, amelyek az Európai Unió működéséről szóló szerződésre változtatta a nevet (a Lisszaboni Szerződés 2. cikkének 1. bekezdése szerint az Európai Közösséget létrehozó szerződés az e cikkben foglalt rendelkezéseknek megfelelően módosul – A szerződés címszo-

208 *Ibidem*, 24 – 25. old.

ra a következőképpen módosul: „Szerződés az Európai Unió működéséről”). Érdemes feleleveníteni, hogy a lengyel Szejm elfogadta az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló, 2007. december 13. i Lisszaboni Szerződés ratifikálásáról szóló törvényt,²⁰⁹ amely feljogosítja a Lengyel Köztársaság elnökét a szerződés ratifikálására (törvény 1. cikke). A törvény 2008. április 30-án lépett életbe (a törvény 2. cikke szerint).

A Lengyel Köztársaság elnöke ezek alapján ratifikálta az említett nemzetközi szerződést, amely magába foglalja többek között az Európai Unió működéséről szóló szerződést. Amennyiben az Alkotmánybíróság döntést hozott a Lisszaboni Szerződésalkotmányosságának értékeléséről, ugyanúgy nem kelthet kétséget az Európai Unió működéséről szóló szerződés alkotmányosságának értékelése sem, figyelembe véve példának okáért azt a tényt, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződésben szereplő megoldások a Lisszaboni Szerződésből származnak.

Az Alkotmánybíróság K 32/09 számú ügyben hozott 2010. november 24-i ítélet kontextusában szintén azokra a megfontolásokra kell hivatkoznunk, amelyek a külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalásában szerepelnek, és amelyek arra vonatkoznak, hogy a csatlakozási szerződés, valamint az Uniót és Közösséget alapító szerződések esetleges alkotmányossági vizsgálata egyedül előzetes ellenőrzés jellegű lehet (tehát az Alkotmány 133. cikkének 2. bekezdése szerinti eljárás szerint), amennyiben ilyen ellenőrzésszükségessé (indoklás 4. old.). Az Alkotmánybíróság K 32/09 számú ügyben hozott 2010. november 24-i ítéletében megfogalmazott állásfoglalás alapján nem fogadható el ez a vélemény. A nemzetközi szerződést Alkotmánynak való megfelelésének vizsgálata – amelyre az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja hivatkozik – nem éri semmilyen tárgyi korlátozást, az Alkotmánybíróság hatásköre tehát minden nemzetközi szerződésre vonatkozik, nem kelthet kétséget, hogy a törvényben említett előzetes jóváhagyás alapján ratifikált nemzetközi szerződés beletartozik ebbe a tartományba (indoklás III, 1.1.1. pont).

Mindemellett nem lett kikötve, hogy a fent említett szerződéseket csak előzetes módon lehet ellenőrizni, nem pedig utólagosan. Ami fontos, a K 32/09. számú ügyben az Alkotmánybíróság utólagosan ellenőrizte a Lisszaboni Szerződést – az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja szerint, nem pedig az Alkotmány 133. cikkének 2. bekezdése alapján, mivel a Lengyel Köztársaság

209 Dz. U. 2008, nr 62, poz. 388.

elnöke úgy ratifikálta a szerződést, hogy nem élt jogosultságával, amely alapján kérvényt adhatott volna be az Alkotmánybírósághoz a szerződés alkotmányossági vizsgálata céljából még a ratifikálás előtt. Ahogy azt az Alkotmánybíróság kiemelte az említett ítélet indoklásában (indoklás 13. old.), a Lengyel Köztársaság elnöke a ratifikálás által kifejezte meggyőződését, hogy a ratifikált szerződés megfelel az Alkotmánynak. Az, hogy nem született döntés a Lisszaboni Szerződés Alkotmánynak való megfelelésének előzetes vizsgálatáról, nem eredményezte az utólagos ellenőrzés elvégzésének lehetetlenségét, ami egyébként meg is történt, és az Alkotmánybíróság 2010. november 24-i ítéletével zárult.

A külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalása azt sugallja, hogy az Alkotmánybíróság egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel az elsődleges EU jog alkotmányossági vizsgálatára (indoklás 5. old.). Indoklásként az Alkotmánybíróság K 18/04 számú ügyben hozott 2005. május 11-i ítéletének kiválasztott állításait idézi, azonban az indoklás alapos elolvasása arra enged arra következtetni, hogy az Alkotmánybíróság nem fogalmazott meg ilyen állításokat, mivel az az Európai Unió elsődleges jogának olyan jogi aktusaira hivatkozott, amelyekben a Lengyel Köztársaság nem szerepelt félként, ebből következik, hogy az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja értelmében nem tekinthetjük nemzetközi szerződésnek. Ráadásul a külügyminiszter állásfoglalása teljes mértékben ignorálja az Alkotmánybíróság véleményét, amelyet a 32/09 számú ügyben hozott 2010. november 24-i ítélet indoklásában fogalmazott meg.

A külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalásában szereplő, azzal kapcsolatos megfontolások, hogy az Alkotmánybíróság a K 18/04 számú ügyben hozott 2005. május 11-i ítéletben elismerte, hogy a nemzeti bíróság kötelezettsége, hogy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést intézzen az Európai Bírósághoz, nem ellentétes az Alkotmány 8. cikkének 1. bekezdésével, 174. cikkével, a 178. cikkének 1. bekezdésével, 8. cikkével, a 190. cikkének 1. bekezdésével, 193. cikkével sem a 195. cikkének 1. bekezdésével. Az említett megfontolások nem vezethetnek arra a következtetésre, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel az EUMSZ 267. cikkének alkotmányossági vizsgálatára. Lényegében ez a rendelkezés az Európai Közösséget létrehozó szerződés 234. cikkének megfelelője, azonban ennek nincs jelentősége a főügyész 2018.08.23-i kérvénye, valamint 2018.10.04-i beadványa tekintetében. A főügyész az EUMSZ 267. cikkének alkotmányosságát egy meghatározott tartományban kérdőjelezte meg, amely tartomány nem egyezik azokkal a kifogásokkal és panaszokkal, amelyeket az Alkotmánybíróság a K 18/04 ügyben fogalmazott meg. Nem csak arról van szó, hogy formálisan ugyanazon kérdés-

kör más rendelkezését kérdőjelezték meg (előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés), hanem mindenekelőtt arról, hogy a főügyész 2018.08.23-i kérvényének, valamint 2018.10.04-i beadványának tárgya más alkotmányos problémákról szól, mint amelyeket a K 18/04 ügyben elemeztek.

A külügyminiszter állásfoglalása – az indoklás 6. oldalán említett érvelése miatt – rámutat, hogy nem lát lehetőséget az EUMSZ 267. cikkének alkotmányossági vizsgálatára, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság elvégezte a rendelkezés elődjének, azaz az Európai Közösséget létrehozó szerződés 234. cikkének vizsgálatát bár (az állásfoglalás pontatlan megfogalmazása miatt) formálisan és egyértelműen nem fogalmazta meg ezt az állítást. Érdemes megjegyezni, hogy a 2016. november 30-i törvényt az Alkotmánybíróság szervezetéről és eljárásairól²¹⁰ 59. cikk 1. bekezdésének 2. és 3. pontja szerint az Alkotmánybíróság zárt ülésen dönthet az eljárás megszüntetéséről, amennyiben a döntéshozatal elfogadhatatlan (2. pont) vagy sürgősségtelen (3. pont). Az említett szabályozás az Alkotmánybíróságról szóló 1997. augusztus 1-jei törvény²¹¹ 39. cikk 1. bekezdésének 1. pontja volt, amely arról rendelkezett, hogy az Alkotmánybíróság zárt ülésen dönthet az eljárás megszüntetéséről, amennyiben a döntéshozatal elfogadhatatlan vagy sürgősségtelen. Az a különbség, hogy a jelenlegi jogi helyzetben a döntéshozatal feleslegességéről vagy sürgősségtelenségéről más pontok rendelkeznek, míg az 1997. augusztus 1-jei törvényben egy pontban szerepeltek, alternatívaként. Ahogy az Alkotmánybíróság az SK 3/05²¹² számú ügyben hozott 2007. március 27-i ítéletében rámutatott ennek (a döntéshozatal elfogadhatatlansága) akkor van helye, ha a megkérdőjelezett rendelkezést korábban vizsgálták már alkotmányossági szempontból.

A döntéshozatal elfogadhatatlanságáról az eljárás gátló ok döntött, a jogerő – *res iudicata* formájában. Ez a nézet összhangban van az Alkotmánybíróság K 29/98 számú 1999. december 21-i határozatában²¹³ szereplő nézettel. Az Alkotmánybíróság a 2007. március 27-i SK 3/05 ítéletében rámutatott, hogy a formálisan jogerős, végleges ítélet alapján létrejött helyzet stabilizálásának érdekében létrehozott intézmény az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata, valamint a *ne bis in idem* doktrína. Az Alkotmánybíróság szerint ez akkor alkalmazható, ha ugyanazokat a jogszabályokat korábban ugyanazok miatt a kifogások miatt kérdőjelezték meg. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság meg-

210 Dz. U. 2016, poz. 2072.

211 Dz. U. 1997, nr 102, poz. 643. későbbi módosításokkal.

212 Publ. OTK A 2007, nr 3, poz. 32.

213 Publ. OTK ZU 1997, nr 7, poz. 172.

szünteti az eljárást, tekintettel a döntéshozatal szükségtelenségére, bár az Alkotmánybíróság gyakorlatában előfordultak olyan esetek, amelyekben meghatározott jogszabályok alkotmányosságának ugyanolyan kifogások alapján történő előzetes vizsgálata nem vezetett az eljárás megszüntetéséhez (pl. az Alkotmánybíróság 2006. szeptember 12-i ítélete, SK 21/05, OTK A 2006, nr 8, poz. 103).

Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában rámutattak, hogy a *ne bis in idem* elv nem alkalmazandó új ellenőrzési minták megjelölése esetén, ha a korábbi döntésben a kifogásolt jogszabály alkotmányosságát állapították meg (pl. Alkotmánybíróság 2003. július 28-i határozata, OTK A 2003, nr 6, poz. 73). Ha ezt a nézetet a főügyész 2018.04.18-i beadványára vonatkoztatjuk, rá kell mutatnunk, hogy a K 18/04 és K 7/18 számú ügyek ellenőrzési sablonjaiban nincs azonosság. A főügyész 2018.04.18-i beadványa más ellenőrzési sablonokat határozta meg – Alkotmány 2. cikk, 7. cikk, 10. cikk, 95. cikk 1. bekezdése, valamint 90. cikk 1. bekezdése, 173. cikk és 176. cikk 2. bekezdése. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 234. cikke – tehát az EUMSZ. 267. cikkének megfelelőjét az Alkotmánynak való megfelelés szempontjából más ellenőrzési sablonok szerint vizsgálták, ami a kifogásolt rendelkezés alkotmányosságának más értékelési tartományát vonta maga után.

A teljesség kedvéért azt is meg kell említenünk, hogy nem mindig van úgy, hogy ha az Alkotmánybíróság az adott jogszabályról a kérvényező által megjelölt sablonok alapján hozott döntést, akkor az *a maiori ad minus* értelmezés alapján meg kell állapítanunk, hogy az egyes részekben vagy tartományokban eloszlatta a velük kapcsolatos kételyeket is (pl. Alkotmánybíróság 2002. október 14-i határozata, SK 18/02, OTK A 2002, nr 5, poz. 74). A főügyész 2018.04.18-i beadványával kapcsolatban rá kell mutatnunk, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az EUMSZ 267. cikkét (vagy annak megfelelőjét, az Európai Közösséget létrehozó szerződés 234. cikkét) a kérvényező, azaz a főügyész által megjelölt tartományban. Ebben a kérdéskörben az Alkotmánybíróság nem határozott. Ennélfogva nem lehet szó jogerőről az ítélt dolog tekintetében. A főügyész más normatív tartalmat kifogásol, amely véleménye szerint az az EUMSZ 267. cikkéből következhet, ahhoz a normatív tartalomhoz képest, amelyet a K 18/04 ügyben kifogásoltak.

Ebben az eljárásban a kérvényezők (képviselők csoportja) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 234. cikkének azt a részét kifogásolták, amelyben az a végső fokon eljáró bíróságokat és törvényszékeket kötelezte a közösségi jogszabályok érvényességével és értelmezésével kapcsolatos kérdések feltevésére, akkor is, ha ezek a jogszabályok nem felelnek meg az Alkotmánynak,

és elrendelte a lengyel bíróságok és törvényszékek az Európai Bíróság állásfoglalásához való kötését abban az esetben, ha az állásfoglalás alkotmányellenes döntés meghozatalát követeli meg. A 2018.04.18-i beadványa az EUMSZ 267. cikkének alkotmányellenességét teljesen más tartományban látja. A rend kedvéért azt is meg kell említeni, hogy az elemzett esetben nem jogerőről van szó (*res iudicata*), mivel a K 18/04 ügyben nem a főügyész volt a kérvényező. Az Alkotmánybíróság 2007. március 27-i SK 3/05 ítéletében megfogalmazott nézetnek megfelelően, jogerőről akkor beszélhetünk, ha alanyi és tárgyi egyezés is fennáll. Mivel itt egyik sem áll fenn, az Alkotmánybíróság részéről nem áll fenn eljárásgátló ok a K 7/18 ügyben.

Osztom a külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalásában bemutatott nézetet, hogy más az EU (korábban közösségi) joghatályosságának és normatív jelentésének meghatározása, és más, a nemzetközi szerződések és törvények Alkotmánnyal való összehasonlítása, valamint azok alkotmányosságának Alkotmánybíróság által történő vizsgálata az Alkotmány 188. cikkének 1. pontja szerint, az Alkotmány 190. cikkének 1. bekezdésében meghatározott következményekkel. Az állásfoglalásban arra is rámutattak az Alkotmánybíróság 2005. május 11-i, K 18/04 döntése nyomán, hogy a két tartományban említett eljárások nem zárják ki egymást és nem ütköznek egymással. Ezen állásfoglalás elfogadása azt jelenti, hogy nem fogadhatjuk el, hogy az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel a szerződések jogszabályainak alkotmányossági vizsgálatára, például azokéra, amelyek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés intézményére vonatkoznak. Mindezek alapján ebben a kérdésben a K 7/18 ügyben az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel.

A külügyminiszter állásfoglalásának indoklásában (8-16. old.) észrevételeket fogalmaz meg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel kapcsolatos eljárásokkal és az Alkotmánybíróság ebben a tárgyban folytatott ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban. Figyelembe véve a főügyész 2018.04.18-i beadványának tartalmát, úgy vélem, hogy ennek a témakörnek taglalása felesleges, mivel a főügyész nem kifogásolja az EUMSZ 267. cikkében említett előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés lényegét, és a bíróságok jogát sem tagadja, hogy ilyen kérdésekkel lépjenek fel. A főügyész az EUMSZ 267. cikkének értelmezésére sem törekszik, mivel kizárólag az EUB jogosult a Szerződések értelmezésére és ebben a tartományban a tagállam alkotmánybírósága nem rendelkezik semmilyen hatáskörrel. A külügyminiszter állásfoglalásának a főügyész által megjelölt kifogásokra kellett volna vonatkoznia, köztük az ellenőrzési sablonokra, azonban az állásfoglalásában ez nem szerepel. A külügyminiszter egyáltalán nem elemzi az alkotmányossági kérdéskört, pedig ez volt a főügyész álláspontjának fő témája.

Érdemes azonban megjegyezni, hogy a külügyminiszter tárgyi állásfoglalásában fontos kérdésekre hívta fel a figyelmet. Találón emelte ki, hogy az EUB ítéleteinek tárgya az előzetes döntéshozatali eljárásban kizárólag az EU jog értelmezése, valamint azt, hogy az EUB nem jogosult és nem is vizsgálja előzetes döntéshozatali eljárásban a nemzeti jog EU jognak való megfelelését (indoklás 10. old.). Szintén találón emelte ki a külügyminiszter, hogy az EUMSZ 267. cikkében meghatározott procedúra az EUB és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek köszönhetően az EUB biztosítja az EU jogok értelmezésének elemeit a nemzeti bíróságok részére, amelyek számukra nélkülözhetetlenek az általuk vezetett ügyekben való döntéshez (fent említett nézetek támogatása érdekében idézték az ítélezési gyakorlatot). Meggyőződésem szerint azonban nem vették figyelembe, hogy a főügyész 2018.04.18-i beadványa arra törekszik, hogy ez az álláspont tükröződjön az Alkotmánybíróság határozataiban az Alkotmány, főleg annak 2. cikke, 7. cikke, 10. cikke és 95. cikk 1. bekezdése alapján. A főügyész tehát arra törekszik, hogy az Alkotmány szempontjából rekonstruálva legyenek az intézményi keretek, amelyek között a bíróság mozoghat, lehet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés feltevésekor. A külügyminiszternek a főügyész által megjelölt alkotmányossági mintákra kellene hivatkoznia és az alapján állást foglalnia, hogy az említett minták elemzése feljogosítják-e ilyen következtetések levonására. Erre vonatkozik ugyanis a főügyész 2018.04.18-i beadványa.

Nagymértékben leegyszerűsített az a nézet, hogy az EUB dönt-e arról, hogy a nemzeti bíróságok által feltett előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóak-e (külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalása 12. old.). Fel kell tehát tennünk a kérdést, hogy a bíróságok, minden olyan ügyben, amelyben úgy vélik, hogy ilyen kérdést kell feltenniük, megtehetik-e azt a legmagasabb jogi aktus, tehát az Alkotmány (8. cikk. 1. bekezdés) figyelembevétele nélkül. A külügyminiszter állásfoglalása – annak ellenére, hogy tartalmaznia kellene a főügyész 2018.04.18-i beadványára való hivatkozást – egyáltalán nem hivatkozik erre a kérdéskörre, pedig lényeges lenne a K 7/18 ügyben történő határozathozatalhoz. A főügyész nem kérdőjelezi meg, hogy az az EUMSZ 267. cikke szempontjából az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésnek az EU jog értelmezésére kellene vonatkoznia, valamint hogy ez az értelmezés nélkülözhetetlen a kérdést feltevő bíróság általi határozathozatalhoz. Azonban a következtetés célja, hogy egyértelmű és kétséget nem keltő módon mutasson rá, hogy nem lehet előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést feltenni olyan kérdéskörökben, amelyek nem tartoznak az Európai Unió, ezáltal az EUB hatáskörébe sem. Nem az EU jogszabályok értelmezé-

séről, hanem annak meghatározásáról van szó, hogy milyen alkotmányos keretek között mozoghat az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést feltevő bíróság.

Ha elfogadjuk, hogy a bíróságot semmi nem köti, az Alkotmány pedig ebben a kérdéskörben nem képez semmilyen hivatkozási pontot, akkor pl. felmerülhetnek kérdések az alkotmányos szervek választási procedúrájával kapcsolatban (pl. az Alkotmánybíróság megalakításáról), vagy a legmagasabb állami szervek működésével kapcsolatban (amelyek különböző bírósági eljárások résztvevői lehetnek), az „európai tényezőre” való hivatkozással csak és kizárólag abból a célból, hogy kihasználják a lehetőséget az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések feltevésére. Arról, hogy a bíróság feltehet-e előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést, alkotmányossági szempontból azon ügyek köre dönt, amelyeket az EU elsődleges jogában szabályoztak nemzetközi szerződés alapján, amelyek az adott kérdéskörben megadták neki az állami szervek hatáskörét. Tehát az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdése jelöli ki azokat a kereteket, amelyeken belül fel lehet tenni a kérdést, mivel a Lengyel Köztársaság csak ezekben az ügyekben adta át a hatáskört a nemzetközi szervezetnek. És csak ebben a körben gyakorolhatja hatáskörét a nemzetközi szervezet szerve, köztük az EUB is.

A főügyész 2018.04.18-i beadványának tehát az a célja, hogy eldöntse ezt a kérdést, az EUMSZ 267. cikke tagadása nélkül. A főügyész tehát alkotmányossági szempontból azt szeretné kideríteni, hogy a bíróságok minden ügyben tehetnek-e fel előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket, minden olyan kérdésben, amely a bírói hatalom rendszerével, formájával és szervezetével, valamint a bírósági eljárásokkal kapcsolatos, vagy alkotmányosság szempontjából az adott kérdéskör nem tartozik az EU hatásköréhez, emiatt az EUB nem dönthet ezzel kapcsolatban. Ez egy alapvető kérdés, amely lényegében az EU hatásköreinek és a tagállam-hatásköreinek kapcsolatait érinti, a legfontosabb jogi aktus, azaz az Alkotmány szempontjából.

Arra is rá kell mutatnunk, hogy a külügyminiszter 2018.10.12-i állásfoglalása 15. oldalán szerepel egy olyan állítás, hogy az uniós jog elsőbbségének elve azt követeli meg, hogy a nemzeti bíróság szabadon fordulhasson az EUB-hoz minden olyan előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel, amelyet fontosnak talál. Arra is felhívták a figyelmet, hogy a fentiek mellett szól az EUB és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés. Ezekből az elvekből nem következik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés feltevése a tagállam alaptörvényével ellentétes módon történhet, mivel ez egy olyan álláspont elfogadását jelentené, amely nem tiszteli az egyes tagállamok alkotmányos rendjét, ami ellentétes lenne az Európai Unió alapfeltevésével.

Következtetések

1) Egy olyan állásfoglalás elfogadása, miszerint az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel az EU elsődleges jogához tartozó jogszabályok Alkotmánynak való megfelelésének vizsgálatára, az Alkotmánynak a lengyel jogrendszerben való elsőbbségét vonná kétségbe, ezáltal ellentétes lenne az Alkotmány 8. cikkének 1. pontjával.

2) Egy ilyen álláspont elfogadása azt is jelentené, hogy az Alkotmánybíróság nem végezhetné el a nemzetközi szerződés rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát, amelyek alapján bizonyos kötelezettségeket határoznak meg az állam, valamint az államon kívüli egyéb jogalanyok (pl. természetes személyek, jogi személyek) részére.

3) Az Alkotmánybíróság az SK 45/09 számú ügyében hozott 2011. november 16-i ítéletében megállapította, hogy az Alkotmány rendelkezik elsőbbséggel a lengyel alkotmányos rendszerben hatályos minden jogi aktsussal szemben, ez érvényes az uniós jogra is. Az Alkotmány ilyen pozíciója az Alkotmány 8. cikkének 1. bekezdéséből származik. A 18/04 számú ügyben hozott 2005. május 11-i ítéletében az Alkotmánybíróság azt az álláspontot képviselte, hogy az Alkotmány – tekintettel különös jogi erejére – marad a Lengyel Köztársaság legmagasabb joga a Lengyel Köztársaságra érvényes minden nemzetközi szerződés esetén, ami azon ratifikált nemzetközi szerződésekre is vonatkozik, amelyek „bizonyos ügyekben” a hatáskör nemzetközi szervezet vagy nemzetközi szerv számára történő átadásáról szólnak. A külügyminiszter 2018.10.12-i dokumentumában bemutatott álláspontjának elfogadása a jogalanyok alkotmányos védelmének megszüntetését jelentené az EU elsődleges jogának alkotmányos értékeknek való megfelelés hiánya esetén, amikor az EU jogok alkalmazásának keretein belül az adott jogszabálynak az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétes értelmezése alakulna ki.

4) Amint az Alkotmánybíróság K 32/09 számú ügyében hozott 2010. november 24-i ítéletében rámutatott, sem az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdése sem a 91. cikkének 3. bekezdése nem adhatnak alapot, hogy felhatalmazást adjanak nemzetközi szervezet vagy nemzetközi szerv részére olyan jogi aktusok megalkotására vagy olyan döntések meghozatalára, amelyek ellentétesek lennének az Alkotmánnyal. Ebben a kérdéskörben az Alkotmánybíróság 18/04. számú ügyében hozott 2005. május 11-i ítéletére hivatkoztak. Az említett ítéletben azt is kiemelték, hogy a hatáskör átadása nem sértheti meg az Alkotmány rendelkezéseit, köztük a jogforrási rendszer elsőbbségének elvét. Találónan állapították meg azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés rendelke-

zései meghatározzák, hogy milyen hatáskört lehet átadni. Más tartományban a nemzetközi szervezet nem alkothat jogot, szervei pedig a hatályos jog alkalmazásának keretein belül nem szélesíthetik ki a nemzetközi szervezetnek megadott hatásköröket. Ennek ellentétes értelmezése ellentétes lenne az Alkotmány 90. cikkének 1. bekezdésével.

5) Ahogy az Alkotmánybíróság K 32/09 számú ügyében hozott 2010. november 24-i ítéletében rámutatott, az Alkotmány 2. cikkében említett demokratikus jogállam, az Európai Unió tagjaként teljes mértékben megőrzi alkotmányos identitását tekintettel a jog alapvető alkotmányos homogenitására a tagállamokban, valamint az általuk alkotott szervezetben. Az Alkotmány 90. cikke, az Alkotmány 2. cikkében szereplő elvek és értékek értelmében, amelyek elismerik, hogy nem léteznek a világos jogszabályból eredő hatáskörök (AB 1994. május 10-i határozata, W 7/94, OTK w 1994, cz. 1, poz. 23), kizárja a hatáskörök átadását a benne meghatározott jogi alap és demokratikus procedúra megtartása nélkül. A szerződés tartalmának megváltoztatása a hatáskörnek az Unió számára történő átadása a ratifikációs folyamat megtartása nélkül – az Alkotmány 2. cikke alapján – megfelelő törvényi alapot követel meg az Alkotmány 90. cikkében szereplő szabályok szerint. A külügyminiszter 2018.10.12-i dokumentumában bemutatott álláspont elfogadása azt eredményezhetné, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett, olyan kérdéskörre vonatkozó kérdésre – amelyre az Alkotmánytörvényt követel meg, a nemzetközi szervezet pedig nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel – adott válasz keretein belül az alkotmányos jogrendszer megsértését, az alkotmány jogszabályainak megsértésével megalkotott jogokat vagy kötelezettségeket eredményezhetne, ez pedig nem csak az állam szuverenitását, hanem biztonságát is veszélyeztetné.

6) A külügyminiszter 2018.10.12-i dokumentumában bemutatott álláspontjának elfogadása annak a megoldásnak az elfogadását is eredményezheti, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott válasz keretein belül lehetséges (közvetlen vagy közvetett) befolyást gyakorolni az államszervezet alakjára. Ez a nézet elfogadhatatlan, mivel ebben a kérdéskörben az Európai Unió nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, tehát az EUB sem rendelkezik ebben a kérdéskörben hatáskörrel és nem is szólhat hozzá ezekhez a témákhoz.