
**Ultra Vires avagy sem? Az EKB által
alkalmazott válságkezelési eszközök és azok
konformitása az uniós joggal, különös
tekintettel az EUB és a Német Szövetségi
Alkotmánybíróság közötti évtizedes
„hatásköri vitára”
Marinkás György***

A címben említett kérdéskör vizsgálata szükségszerűen érinti az uniós jog elsőbbségének elvét, amelynek feltétlen érvényesülését az utóbbi időben több alkotmánybíróság is megkérdőjelezte a tagállamok alkotmányos identitásának védelmére hivatkozva. A kérdés, hogy hol található a határvonal a kettő között, vagy másként fogalmazva hol található a vörös vonal, amelyet a tagállami alkotmánybíróságok nem léphetnek át.

Kulcsszavak: ultra vires, alkotmányos identitás, vörös vonal, eurózóna COVID-19, válság kezelés, EKB, BVerfG, PEPP

Is it Ultra Vires or Not? The Crisis Management Tools of ECB and their Conformity with EU Law, with Special Regard to the Decades Long 'Debate Over Competence' between the Federal Constitutional Court of Germany and the Court of Justice of the European Union

In order to examine the issue indicated in the title, one must necessarily take a closer look at the principle of the primacy of EU law, since the unconditional prevalence of this principle has recently been called into question by the constitutional courts of several Member States. The question is, where the boundary between the two is, or in other words, where is the red line that the constitutional courts of the member states shall not pass.

Keywords: ultra vires, constitutional identity, red line, Eurozone, COVID-19, crisis management, ECB, BVerfG, PEPP

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1476>

* Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Magánjogi Intézeti Tanszék.

1. Bevezetés

Egyes elemzők a COVID-19 járvány hatásaként a nagy gazdasági világválság óta nem látott mértékű gazdasági visszaesést jósoltak világszinten.¹ Az euróövezet kapcsán prognosztizált válság² kezeléséből az *Európai Központi Banknak (EKB)* is ki kellett vennie a részét.³ Az EKB 2020. március 24-én meghirdette az átmeneti jelleggel létrehozott „pandémiás vészhelyzeti vásárlási programot”⁴ (*Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP*), amelynek célja a legrosszabb forgatókönyv bekövetkeztének megakadályozása volt. A PEPP keretösszege és futamideje kétszer is emelésre, illetve meghosszabbításra került.⁵

Tekintve, hogy az EuB eddig az EKB összes hasonló intézkedésének jogszerűségét felülvizsgálta, illetve a német *Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht, BVerfG)* joggyakorlatában is találni példát az uniós jogalkotási aktusok vizsgálatára – mi több újra fellángolt az EuB és a BVerfG között évtizedek óta tartó hatásköri vita – a szakirodalomban *több szerző is vizsgálta a PEPP esélyeit egy esetleges bírósági felülvizsgálatban. Sebastian Grund* a 2020 márciusi írásában⁶ *amellett foglalt állást, hogy az EuB eddigi ítélkezési gyakorlata⁷ alapján a PEPP átmenne az EuB által felállított „teszten”, mivel (i) az intézkedésekkel az EKB nem lépte át a hatásköreit, (ii) tiszteletben tartja az arányosság elvét és (iii) a program nem ütközik az EUMSz. 123. cikk (1) bekezdésben rögzített finanszírozási tilalomba.* Grund feltevésének helytállóságát alátámasztja, hogy – amint az *Angyal Zoltán* írta⁸ az EuB ESMA-ügye⁹ kapcsán – az EuB e területen mindig „Európa-barát”

¹ Lásd: Gita Gopinath: The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression, *IMF Blog*, 14 April 2020. Online elérhető: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> (letöltve: 2021. január 21.); lásd továbbá az OECD tanulmányát: Eric A. Hanushek – Ludger Woessmann: The Economic Impacts of Learning Losses, OECD (September 2020), online elérhető: <https://www.oecd.org/education/The-economic-impacts-of-coronavirus-covid-19-learning-losses.pdf> (letöltve: 2021. január 21.)

² Európai Bizottság: 2020. nyári gazdasági előrejelzés: még mélyebb recesszió és nagyobb eltérések. Az Európai Bizottság sajtóközleménye. Brüsszel, 2020. július 7. Online elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_1269 (letöltve: 2021. december 16.)

³ Mario Draghi: We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly. (Opinion) *Financial Times*, 25 March 2020. <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b> (letöltve: 2021. december 16)

⁴ Az Európai Központi Bank (EU) 2020/440 határozata (2020. március 24.) az átmeneti pandémiás vészhelyzeti vásárlási programról (EKB/2020/17) (HL L 91., 2020.3.25., 1–4. o.); az EKB összefoglalóját lásd: ECB: Pandemic emergency purchase programme (PEPP) <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> [letöltve: 2022. 01. 30.]

⁵ ECB Press Release (10 December 2020) Monetary policy decisions <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp201210~8c2778b843.en.html> [2022. 01. 30.]

⁶ Sebastian Grund: Legal, Compliant and Suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), *Bertelsmann Stiftung, Policy Brief*, 25 March 2020

⁷ C-62/14 sz. Gauweiler és mások k. EKB, ítélet, 2015 június 16; T-79/13 sz. Accorinti és mások k. EKB, ítélet, 2015. október 7; C-493/17 sz. Weiss és mások k. EKB, ítélet, 2018. december 11.

⁸ Lásd: Angyal Zoltán: Jogvita az európai értékpapír-piaci hatóság rendkívüli körülményekkel kapcsolatos beavatkozási hatásköréről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII, 2015, 129–143. o.

⁹ C-270/12. sz. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, Ítélet, 2014. január 22

döntést hozott, azaz megvédte a válságkezeléshez szükséges intézményi keretet. Yves Mersch¹⁰ – az EKB Igazgatóságának akkori tagja¹¹ – 2020 novemberében szintén úgy érvelt, hogy a PEPP konformitásban áll az alapítószerződésekkel: amint az hangsúlyozta az EKB nem lépte át hatásköreit a programmal. Mersch hangsúlyozta, hogy az eredeti – 2020. március 24-én kihirdetett – PEPP határozat 4. cikke expressis verbis rögzíti, hogy az intézkedéseknek meg kell felelniük a szükségesség és az arányosság követelményének. Amint az Mersch beszédéből kitűnik, az arányosság követelményét gazdasági elemzések figyelembevételével kell elvégezni, amelyek megmutatják, hogy az intézkedések (i) képesek-e elérni a kitűzött monetáris politikai célt, (ii) nem lépik át a szükséges mértéket és, (iii) amelyek segítségével elkerülhetők az olyan hátrányok, amelyek nyilvánvalóan aránytalanok az elérni kívánt célokhoz képest.¹²

Annamaria Viterbo a BVerfG 2020. május 5-i ún. PSPP döntésének¹³ fényében vetette alá vizsgálatnak PEPP programot. Viterbo – az akkori fejlemények fényében teljesen adekvát módon – arra a következtetésre jutott, hogy nem lehet kizárni, hogy a testület egy esetleges későbbi döntésében hasonló álláspontra helyezkedik majd.¹⁴ A BVerfG PSPP döntését összefoglalva az EKB által 2015-ben bevezetett *Public Sector Purchase Programme (PSPP)* – az EKB 2015/774 sz. határozata¹⁵ és annak módosításai –, bár nem ellentétesek az EUMSz. 123. cikkében rögzített finanszírozási tilalommal, az EKB a hatásköreit átlépve, azaz *ultra vires*, egyben Németország alkotmányos identitását sértve vezette be a programot. Amint a BVerfG írja, a szerződések urai a tagállamok, következésképpen (i) az uniós intézmények nem állapíthatnak meg maguk számára a szerződésben nem rögzített hatásköröket. Továbbá (ii) a tagállamokat nem kötik az uniós intézmények olyan döntései, amelyek lényegében szerződésmódosítást eredményeznek. Márpedig a BVerfG álláspontja szerint az EKB által előírt, és a Német Szövetségi Bank (*Deutsche Bundesbank*) által végrehajtott eszközvásárlások az alapítószerződések alapján tagállami hatáskörben lévő gazdaságpolitikába való beavatkozást valósítanak meg, és ezzel egyidejűleg lehetővé teszi az EKB számára, hogy az alapítószerződésbeli rendelkezésekkel ellentétesen, lényegében önálló gazdaságpolitikát folytasson.¹⁶

¹⁰ Yves Mersch: Legal aspects of the European Central Bank's response to the coronavirus (COVID-19) pandemic – an exclusive, but narrow competence. Keynote speech by Mr Yves Mersch, Member of the Executive Board of the European Central Bank and Vice-Chair of the Supervisory Board of the European Central Bank, at the ESCB Legal Conference, Frankfurt am Main, 2 November 2020

¹¹ Yves Mersch 2002 december 15 és 2020 december 14 között töltötte be a tisztséget.

¹² Lásd részletesen: ECB, Monetary policy decisions. Meeting of the ECB's Governing Council, 3-4 June 2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/accounts/2020/html/ecb.mg200625~fd97330d5f.en.html> (letöltve: 2021. 12. 08.)

¹³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 -, Rn. 1-237,

¹⁴ Lásd: Annamaria Viterbo: The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank. *European Papers*, Vol. 5 (2020), No. 1, ISSN 2499-8249, 671–685. o.

¹⁵ Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (2015. március 4.) a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10) HL L 121., 2015.5.14., 20–24 (hatályon kívül)

¹⁶ 2 BvR 859/15, para. 157.

2. A BVerfG PSPP döntésének és az Európai Bizottság válaszána kritika

Grégory Claeys¹⁷ szerint a BVerfG ítélete logikai szempontból támadható: a német taláros testület azon megállapítása alapján miszerint az EUB nem vizsgálta elég alaposan az EKB döntéseinek arányosságát az a következtetés vonható le, hogy a BVerfG nem veszi figyelembe, hogy az alapítószerződésbeli rendelkezések alapján az EKB elsődleges célja az árstabilitás elérése. Minden más cél csak ezt követően jöhet számításba. Azaz, az EKB nem rendezheti tetszőleges sorrendbe az árstabilitást és az egyéb célokat.¹⁸ A jelen írás szerzője szerint további probléma a BVerfG PSPP ítéletével, hogy az OMT döntésében foglaltakhoz hasonlóan – ahol a BVerfG amiatt kritizálta az EUB-ot, hogy nem végzett kellően alapos, érdemi felülvizsgálatot – a BVerfG a PSPP döntésben sem vette figyelembe az EKB alapítószerződések által garantált széleskörű autonómiáját. Claeys álláspontja szerint az ítélet – talán egyetlen – pozitív hozadéka, hogy rávilágított egy alapvető problémára az euróövezet kapcsán, jelesül hogy húsz évvel az EKB felállítása és működésének megkezdése után még mindig nem teljesen világos, hogy az alapítószerződések alapján pontosan mi fér bele és mi nem az EKB mandátumába.¹⁹ Más szerzők szerint mindez elősegítheti egy új szerződésmódosítás elfogadását, amely révén többek között e kérdések tisztázhatók lennének.²⁰

A BVerfG döntésével ugyanakkor nem a fentebb említett logikai buktató a legnagyobb probléma, hanem az, hogy amint azt José Luís da Cruz Vilaça – az Európai Unió Bíróságának egykori bírja és főtanácsnoka, a Törvényszék egykori elnöke – írja a BVerfG döntésével foglalkozó tanulmányában²¹ a BVerfG ezzel a döntésével – a közte és az EUB között az utóbbi években újra fellángolt konfliktusban – átlépte a „vörös vonalat.”²² Da Cruz Vilaça a kijelentését az alábbiakkal támasztja alá: (i) a BVerfG az ítéletében nyíltan szembehelyezkedett az EUB ítéletével,²³ amelyben az megállapította a PSPP program uniós jogi konformitását, valamint, (ii) nyíltan magának vindikálta az EU jog értelmezésének és az érvényességéről való döntés jogát. Ezt mutatja az is, hogy elmulasztott előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, amelyre egyebekben a Honeywell döntésében²⁴ magára nézve kötelezettséget vállalt. Da Cruz Vilaça fentebb ismertetett álláspontját összefoglalva

¹⁷ A Bruegel kutatóközpont elemzője.

¹⁸ Grégory Claeys: The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate. *Bruegel Policy Contribution*, Issue N°9 | May 2020, 7-9. o.

¹⁹ Claeys i.m. 7-9. o.

²⁰ Teresa Violante: Bring Back the Politics: The PSPP Ruling in Its Institutional Context. *German Law Journal* 21, (July 2020), No. 5, 1045-1057. o.

²¹ José Luís da Cruz Vilaça: The judgment of the German Federal Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union: judicial cooperation or dialogue of the deaf? (Cruz Vilaça Advogados, 5 August 2020)

²² A vörös vonalat illetően lásd: Koen Lenaerts: FIDE 2021 – XXIX FIDE CONGRESS. The Hague, 3 – 6 November 2021. Opening Ceremony on 4 November 2021. Constitutional Relationships between Legal Orders and Courts within the European Union, 11. o.

²³ C-493/17 sz. Weiss és társai ügy, Ítélet, 2018. december 11.

²⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 06. Juli 2010- 2 BvR 2661/06 -, Rn. 1-116, para. 57.

*a BVerfG veszélyes precedenst teremtett az ítéletével.*²⁵ E precedens márpedig azért is különösen veszélyes, mert a BVerfG egyes szerzők szerint könnyen tekinthető úgy, mint *primus inter pares*²⁶ az európai alkotmánybíróságok között, amelynek ítélkezési gyakorlata példaként szolgál más – európai – alkotmánybíróságok számára.²⁷ Erre Juhász Imre alkotmánybíró is utalt az általa a 22/2016 (XII.5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban.²⁸

A jelen írás szerzőjének véleménye szerint Da Cruz Vilaça megállapítása azon szakirodalmi álláspontok ellenében is megállják a helyüket, amelyek szerint: (i) a BVerfG az ítéletével elsősorban a Bundesbankot hozta lehetetlen helyzetbe²⁹ és (ii) az ítéletben fellelhetők az együttműködő alkotmánybíráskodásra³⁰ való törekvés jelei.³¹ Amely együttműködő alkotmánybíráskodás jelei a magyar Alkotmánybíróság 2016-os kvótahatározatában³² és a 2021-es határozatában³³ is fellelhetők.³⁴ Végül, de nem utolsósorban a szerző szerint Da Cruz Vilaça megállapításai annak ellenére is megállják a helyüket, hogy (iii) ezen együttműködés jelei – egyes szakirodalmi álláspontok szerint³⁵ – az EuB ítélkezési gyakorlatában nehezen érhető tetten.

Az EKB a BVerfG döntését annak érdemére való reagálás nélkül tudomásul vette, egyben kinyilvánította szándékát, hogy hatásköreivel élve a továbbiakban is ellássa az alapító szerződésekben rögzített célját.³⁶ Az EUB azon szokásától eltérően, hogy

²⁵ Más szerzők egyenesen az euroövezet vagy az Európai Unió végét vizionálják. Piotr Buras – John Dalhuisen: The German Constitutional Court's ruling: A wake-up call for Europe. *ECFR Commentary*, 25 May 2020; Daniel Sarmiento – Dolores Utrilla: Germany's Constitutional Court has gone nuclear. What happens next will shape the EU's future. *Euronews* (22/05/2020), online elérhető <https://www.euronews.com/2020/05/15/germany-constitutional-court-gone-nuclear-what-happens-next-will-shape-the-eu-future-view> (letöltve: 2021. február 02.)

²⁶ Azonban nem csak a BVerfG rendelkezik ilyen státusszal: Németország maga is előszeretettel igyekszik magát az integráció minta államának beállítani. A makulátlan imázst azonban beárnyékolja az a tény, hogy 2018-ban Németországgal szemben volt folyamatban a legtöbb kötelezettségszegési eljárás. Lásd: Martin Greive: Germany is the leading breaker of EU rules, *Handelsblatt Today* (02/06/2018), online elérhető: <https://www.handelsblatt.com/english/politics/papa-dont-preach-germany-is-the-leading-breaker-of-eu-rules/23581000.html?ticket=ST-7298222-aiQ5RxCGR6206d1YY13b-cas01.example.org> (letöltve: 2021. december 16.)

²⁷ Editorial Comments 'Not mastering the Treaties: The German Federal Constitutional Court's PSPF judgment', *Common Market Law Review*, 57 (2020) 4, 965–978. o.

²⁸ 22/2016 (XII.5.) AB határozat, para. 86

²⁹ Jelesül, a Bundesbank választhat: a német joggal ellentétesen részt vesz a PSPF programban, vagy az uniós joggal ellentétesen elhagyja azt. Lásd Horváth – Pék – Szegedi – Szőke: i.m. 23

³⁰ A fogalmat illetően részletesen lásd: Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság, együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 2 (2019), 63–91. o.

³¹ 2-BvR 859/15, paras. 110–114

³² Lásd: Traser Julianna Sára – Béres Nóra – Marinkás György – Pék Erzsébet: Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, XV. évfolyam (2020) 2. szám, 102–127. o.

³³ AB X/477/2021 (2021. december 7), A határozat elemzését lásd: Dániel Dózsa – Marcin J. Menkes: "Somewhere between Poland and Germany – The Hungarian Constitutional Court's Ruling in the Refugee Push-Back Case" (Op-Ed). *EU Law Live*, 15 December 2021.

³⁴ Utóbbi határozatban az AB az EUB C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott döntésének magyarországi végrehajthatóságát elemezte az Alaptörvény rendelkezéseire tekintettel.

³⁵ Blutman László: Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict? *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 1 (2020) No. 2, 33–48 o.

³⁶ ECB Press Release (5 May 2020): ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate.

soha nem kommentálja a tagállami bíróságok döntéseit, 2020. május 8-án sajtóközleményt³⁷ adott ki, amelyben *ítélkezési gyakorlatára*³⁸ utalva emlékeztetett, hogy (i) az előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélete a tagállami bíróságokra nézve kötelező; illetve (ii) az uniós jog érvényességéről való döntés az EuB kizárólagos hatáskörébe tartozik. Amennyiben a tagállami bíróságok eltérnek e két szabálytól, az veszélyezteti az uniós jogegységes alkalmazását és a jogbiztonság érvényre jutását. Az EUB a sajtóközleményben azt is egyértelművé tette, hogy az ügyet a maga részéről lezártnak tekinti.

Az Európai Bizottság elnöke Ursula von der Leyen 2020. május 10-én nyilatkozatot³⁹ adott ki – amelyben az EuB fent említett nyilatkozatára is reflektálva – reagált a BVerfG ítéletére. A Bizottság elnöke a nyilatkozatban három az uniós jogban alapvető tényre, illetve elvire hívta fel a figyelmet: (i) a monetáris politika kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik; (ii) az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben; (iii) az EuB ítéletei kötelezőek a tagállami bíróságokra nézve, azaz az uniós jogot érintő kérdésekben a végső szót mindig Luxembourgban mondják ki. Az Európai Parlament hat képviselője 2020. július 20-án kérdést intézett az Európai Bizottsághoz azt illetően, hogy tervez-e kötelezettségzegési eljárást indítani Németországgal szemben a fent említett megfontolások alapján.⁴⁰ A Bizottság – majdnem egy évvel később – 2021. júniusában indította meg a kötelezettségzegési eljárást Németországgal szemben és küldte ki a felszólító levelet. Amint a Bizottság a felszólító levélről szóló sajtóközleményében írta: „A Bizottság úgy véli, hogy a német alkotmánybíróság ítélete komoly precedenst teremt mind a német alkotmánybíróság jövőbeli gyakorlata, mind más tagállamok legfelsőbb bíróságai és alkotmánybíróságai tekintetében.”⁴¹ A Bizottság elnöke hasonló határozottsággal reagált⁴² a lengyel alkotmánybíróság (Trybunał Konstytucyjny) 2021. október 7-i döntésére,⁴³ amelyben az gyakorlatilag megállapította a lengyel alkotmány (Konstytucja Rzeczypospolitej Polski) elsőbbségét az uniós joggal szemben és az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz.) egyes cikkeinek alkotmányellenességét. A lengyel taláros testület sajnálatos módon jelen sorok írásának időpontjáig⁴⁴ nem publikálta az ítélet rendelkező részének indokolását, így egyelőre nem ismert, hogy miből vezette le a megállapításait. A lengyel ügygel ellentétben kevés

³⁷ CJEU Press Release No 58/20 (8 May 2020): Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020.

³⁸ A sajtóközlemény a C-446/98 sz. Fazenda Pública, a C-314/85 sz. Foto-Frost és a C-212/04 sz. Adeneler és társai ügyeket említi expressis verbis.

³⁹ European Commission (10 May 2020) Statement by President von der Leyen

⁴⁰ EP: Priority question for written answer to the Commission (P-004295/2020)

⁴¹ Az Európai Bizottság sajtóközleménye (Brüsszel, 2021. június 9.), Júniusi kötelezettségzegési eljárási csomag: főbb határozatok. 4. pont: Jogérvényesülés / Felszólító levelek, online elérhető: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/inf_21_2743 (letöltve: 2021. december 9.)

⁴² Európai Bizottság: Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnökének nyilatkozata (Brüsszel, 2021. október 8.), online elérhető https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HU/statement_21_5163 (letöltve: 2021.12.09.)

⁴³ Polish Constitutional Court, Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union (Ref. No. K 3/21), online elérhető: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosc-i-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> (letöltve: 2021. december 9.)

⁴⁴ 2022. január 25.

sajtónyilvánosságot kapott a román alkotmánybíróság (*Curtea Constituțională a României*) 2021. június 8-i döntése.⁴⁵ Jóllehet az Európai Bizottság 2021-es jogállamisági jelentésében⁴⁶ említésre került, hogy *a román taláros testület* – egy EUB döntésre válaszul – *az ország alkotmányos identitására hivatkozva lényegében kimondta, hogy a rendes bíróságok bírái nem kezdeményezhetnek előzetes döntéshozatali eljárást olyan nemzeti rendelkezések uniós jogi konformitását illetően, amelyek alkotmányosságát a román alkotmánybíróság már vizsgálta a nemzeti és az uniós jog vonatkozásában.*⁴⁷ Az EUB jelenlegi elnöke, *Koen Lenaerts* a Politico-nak 2021. december 13-án adott interjújában⁴⁸ a fenti ügyekre is utalva úgy fogalmazott: „az előállt szituáció különösen súlyos, mivel veszélyezteti mindazt, amit ma az uniós projekt a mai állapotában jelent.”⁴⁹

A Németországgal szembeni kötelezettségszegési eljárás megindítását övező – szükségszerűen politikai természetű – viták ismertetése előtt tényként érdemes rögzíteni, hogy 2020. májusa és 2021 júniusa között eltelt 13 hónapban (i) *a BVerfG a 2021. április 29-én meghozott döntésében*⁵⁰ *lényegében „kapitulált”,* amikor elutasította a 2020. május 5-i ítélet végrehajtásának elrendelésére irányuló két kérelmet. Továbbá, hogy a (ii) *a Bundesbank, a német kormány és a parlament alsóháza (Bundestag) ez idő alatt „elsimította az ügyet.”* Utóbbi szolgált a keresetek elutasításának egyik alapjául a BVerfG számára a 2021. áprilisában hozott döntésében. *A BVerfG indokolása szerint, a szövetségi kormány és a Bundestag a 2020. május 5-i BVerfG döntést követően megfelelő módon elvégezte az EKB intézkedéseinek arányosság szempontú felülvizsgálatát.*⁵¹ A másik alap, amelyre a

⁴⁵ Romanian Constitutional Court, Decision No. 390 of 8 June 2021 regarding the exception of unconstitutionality of the provisions of Articles 881 - 889 of Law No 304/2004 on judicial organization, and of the Government Emergency Ordinance No 90/2018 on measures to operationalise the Section for the investigation of offences in the Judiciary (Published in Official Gazette no. 612 of 22 June 2021)

⁴⁶ European Commission: Commission Staff Working Document, 2021 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Romania. SWD (2021) 724 final (Brussels, 20.7.2021), 4-5. o.

⁴⁷ Lásd: Bianca Selean-Gutan: A Tale of Primacy, part III Game of Courts. *Verfassungsblog* (17 November 2021), online elérhető: <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-iii/> [letöltve: 2021. december 16.]; Blog of UNIO- EU Law Journal (20 September 2021), The priority of the EU law in Romania: between reality and Fata Morgana, online elérhető: <https://officialblogofunio.com/2021/09/20/the-priority-of-the-eu-law-in-romania-between-reality-and-fata-morgana/> (letöltve: 2021. december 16.)

⁴⁸ Simon van Dorpe: EU court president warns European project is in danger. Challenges from EU governments and national courts are an existential crisis for the bloc, Lenaerts says in POLITICO interview. Politico (13 December 2021), online elérhető: <https://www.politico.eu/article/eu-court-president-koen-lenaerts-warn-european-project-danger/> (letöltve: 2021. december 16.)

⁴⁹ Dobozi Gergely: Európai Bíróság elnöke: veszélyben az uniós projekt. *Mandiner* (2021. december 15.), online elérhető: https://precedens.mandiner.hu/cikk/20211215_europai_birosag_koen_laenerts_politico_eu (letöltve: 2021. december 16.)

⁵⁰ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. April 2021 - 2 BvR 1651/15 -, Rn. 1-111

⁵¹ Az értékelés elvégzésében fontos szerepet játszott, hogy a Bundesbank számos, a nyilvánosság számára el nem érhető EKB dokumentumot bocsátott a Szövetségi Pénzügyminisztérium (Bundesministerium für Finanzen) és a Bundestag illetékes bizottsága rendelkezésére. Lásd: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/20621 (19. Wahlperiode). Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anleihekaufprogramm PSPP der Europäischen Zentralbank (01.07.2020); lásd továbbá: Bundestag: EZB hat Karlsruher Vor-gaben zu Anleihe-käufen erfüllt, online elérhető: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-anleihekaeufe-703660> (letöltve: 2021. 12. 11.)

BVerfG hivatkozott a keresetek elutasításakor, hogy a végrehajtás iránti kérelmükben a kérelmezők mind ténybelileg, mind jogilag túllépték az eredeti ítéletben foglaltakat, így a BVerfG nem adhatja ki *az alkotmánybírósról szóló törvény (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, BVerfGG)*⁵² 35 §-a szerinti végrehajtási rendelkezést.⁵³

A Bizottság által Németországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárás kapcsán a 2019-ben alapított – euroszkeptikus – „*Identitás és Demokrácia*” (*Identity and Democracy*) frakció nyolc német származású képviselője 2021. szeptember 14-én kérdést intézett a Bizottsághoz.⁵⁴ A képviselők a dokumentumban *Benedikt Riedl* írását⁵⁵ hivatkozzák, aki amellett érvel, hogy a kötelezettségszegési eljárás megindítása *egyrészt* jogilag megkérdőjelezhető és megalapozatlan, *másrészt* politikailag nem bölcs lépés. Először Riedl jogi érvelésével érdemes foglalkozni. Riedl azon álláspontra helyezkedik, hogy (i) *nem kelti tisztességes eljárás benyomását, amennyiben az egyik érintett fél bíróként vesz részt az eljárásban*. Riedl további érve, hogy (ii) a BVerfG *ultra vires* kontrolra irányuló hatásköre része Németország alkotmányos identitásának. Márpedig *arról, hogy mi képezi részét egy ország alkotmányos identitásának csak és kizárólag az adott ország alkotmánybírósa dönthet, ahogyan az EU jog értelmezése és az érvényességéről való döntés kizárólag az EUB hatásköre*. Riedl érvelése szerint a BVerfG a 2020-as döntésével mindössze lehetőséget biztosított az EKB számára, hogy a saját hatáskörein belül ismételtelen eljárjon. Mindezen felül a majdnem pontosan egy évvel későbbi döntésével – amelyben megtagadta, hogy elrendelje a korábbi döntése végrehajtását – hajlandóságot mutatott az együttműködő alkotmánybíráskodásra és bizonyította, hogy a célja nem az EU jogegységes alkalmazásának veszélyeztetése. (iii) *Végül, de nem utolsó sorban a kötelezettségszegési eljárás felveti a hatalmai ágak szétválasztásának problémáját: azaz a német kormánynak – amely egyébként is kritikus volt a BVerfG döntésével szemben*⁵⁶ – *a tőle független bírói hatalmi ág cselekedete miatt kell majd felelnie, amennyiben a Bizottság sikeresen bizonyítja a kötelezettségszegés tényét*.

A jelen írás szerzője Riedl fent bemutatott érvei közül az *első* kapcsán megjegyzi, hogy – ahogyan arra a Bizottság elnöke is rámutatott a 2021. december 2-i keltezésű válaszában⁵⁷ – *a tagállamok a csatlakozással elfogadták az EUB hatáskörét*. Ideértve azt is, hogy a tagállami kötelezettségszegés tényének megállapítására az EUB jogosult. A második érvet illetően álláspontja szerint a BVerfG – amennyiben tényleg lehetőséget akart biztosítani a kérdés újragondolására – az EUMSz. 267. cikk (3)

⁵² "Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist"

⁵³ 2 BvR 1651/15, paras. 82-88

⁵⁴ Question for written answer E-004208/2021 to the Commission Rule 138

⁵⁵ Benedikt Riedl: 'Ultra vires review as a necessary building block of European democracy', Verfassungsblog.de ('Constitution blog'), 12 June 2021. <https://verfassungsblog.de/ultra-vires-control-and-european-democracy/> (letöltve: 2022. 01. 29.)

⁵⁶ Federico Fabbrini: *Saving the BVerfG from itself: the Commission infringement proceedings against Germany and its significance*. DCU Brexit Institute, (10 June 2021)

⁵⁷ Parliamentary Questions, Answer given by President von der Leyen on behalf of the European Commission, 2 December 2021 (Question reference: E-004208/2021)

bekezdése alapján *előzetes döntéshozatali eljárást kellett volna kezdeményeznie az EUB előtt*. Amelyre nézve a BVerfG a Honeywell-ügyben kötelezettséget vállalt. Az EKB bármilyen felülvizsgálatra való utasítása ezzel szemben az EKB széleskörű autonómiájából adódóan kizárt.⁵⁸ E helyütt érdemes emlékeztetni, hogy ehhez az autonómiához, amelyet az alapítószerződések módosításakor az újonnan felállítandó EKB-ra ruháztak egyebekben pont az akkori német kormányzat ragaszkodott a legjobban.⁵⁹ A harmadik felvetést illetően – azaz, hogy a kötelezettségszegési eljárás felveti a hatalmai ágak szétválasztásának problémáját – elmondható, hogy valóban komoly problémát feszeget: nem véletlen, hogy egészen a *2018-as Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben*⁶⁰ hozott EUB döntésig nem is született olyan ítélet, amelyben a Bizottság az EMSz. 267. cikk (3) bekezdésben foglaltak megsértésére hivatkozott volna. Jóllehet, korábbi ügyekből⁶¹ elvi élel kiolvasható az megállapítás miszerint az ilyen jogsértések kötelezettségszegési eljárás alapjául is szolgálhatnak.⁶²

Végezetül érdemes Riedl azon állításával foglalkozni, hogy a lépés politikai szempontból nem tekinthető bölcsnek. Nem minden szakirodalmi álláspont osztja ezt a véleményt. Amint azt Michelle Everson és Christian Joerges írja az Európai Bizottság – amelyet jelenleg egy német állampolgár vezet – nem tehette meg, hogy nem indít eljárást Németországgal szemben, tekintve, hogy az eljárás megindításának elmaradása hivatkozási alapként szolgálhatna más országok számára. A Bizottság azonban 13 hónapot várt az eljárás megindításával: ennyi idő telt el a BVerfG döntése és a felszólító levél megküldése között. Federico Fabbrini véleménye szerint mindez nem véletlen. Amint írja ez a 13 hónap elég volt hozzá, hogy (i) uniós szinten letárgyalják a COVID-19 okozta gazdasági válság ellensúlyozását szolgáló csomagot,⁶³ anélkül, hogy a Bizottságnak a tárgyalások idején konfrontálnia kellett volna a német kormánnyal. Továbbá ez az idő elég volt arra is, hogy (ii) a német kormány és a törvényhozás rendezze a kérdést és, hogy – Fabbrini szavaival – „megmentse a BVerfG-t saját magától.” Amint Fabbrini írta 2021 júniusában, a kérdés tulajdonképpen megoldódott, mire a Bizottság érdemben reagált, így az eljárásnak már nem lesz valódi tétje.⁶⁴ Állítását igazolta az

⁵⁸ A jegybanki autonómiát illetően lásd: Angyal Zoltán: Európai Központi Bank a félreértések viharában: gondolatok a jegybanki függetlenségről és az azt fenyegető vélt és valódi veszélyekről. *Európai tükrök: az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kéthavonta megjelenő folyóirata*, 2008/2, 116-131. o.

⁵⁹ Waltraud Schelkle, Who said that Germans have no sense of irony? *EUROPP* (May 19th, 2020), online elérhető: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/05/19/who-said-that-germans-have-no-sense-of-irony/> (letöltve: 2021. 12. 13.)

⁶⁰ C-416/17. sz. Európai Bizottság kontra Francia Köztársaság ügy, ítélet 2018. október 4.

⁶¹ C-129/00. sz. Európai Közösségek Bizottsága k. Olasz Köztársaság, ítélet, 2003. december 9; A C-224/01. sz. Köbler ügy, ítélet, 2003. szeptember 30., para. 55.; C-173/03. sz. Traghetti del Mediterraneo SpA ügy, ítélet, 2006. június 13., para. 32., 43.; C-154/08, Európai Bizottság k. Spanyolország, ítélet, 2009. november 12.

⁶² Lásd: Osztovits András: EU-jog. 2. kiadás. HVG-Orac, Budapest, 2015., p. 278.

⁶³ Az Európai Unió Tanácsa, Infografika – Next Generation EU – Covid19 helyreállítási csomag, online elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/> (letöltve: 2021. 12. 12.)

⁶⁴ Fabbrini i.m.

a tény, hogy a Bizottság 2021. december 2-án bejelentette a Németországgal szemben folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárás megszüntetését.⁶⁵

3. Konklúzió

Az írásban bemutatásra került *az EUB és a BVerfG hosszú idő óta fennálló, néha intenzívebb, néha nyugvó szakaszba lépő hatásköri vitájának egy újabb fejezete*, amelyben a vita *újából egy „intenzívebb szakaszba” lépett*, majd ismét nyugvópontra ért. *A BVerfG a 2020. május 5-i ún. PSPP döntésével a szakirodalom megfogalmazásával élve átlépte a vörös vonalat az uniós jog elsőbbsége elvének megkérdőjelezése, valamint az uniós jog értelmezésére való jog magának vindikálása révén.* Ráadásul mindezt a lehető legrosszabb időzítéssel, a 2020 májusában – az akkori ismeretek birtokában – beláthatatlan egészségügyi és gazdasági következményekkel fenyegető COVID-19 járvány kezdetén tette. *Joggal vetődött fel a kérdés, hogy a járvány káros gazdasági hatásainak ellensúlyozására meghirdetett PEPP program is a PSPP sorsára jut-e*, ahogyan azt Viterbo felvetette. E szcenárió komoly veszélyt jelentett volna ez eurózóna jövőjére nézve: amennyiben a BVerfG elrendelte volna a PSPP döntés végrehajtását és – egy esetlegesen megindított eljárásban – kimondta volna a PEPP program ultra vires jellegét, úgy a Bundesbank kénytelen lett volna kimaradni az EKB programjaiból. *A BVerfG azonban – Weilert idézve⁶⁶ – bebizonyította, hogy az „a kutya, amelyik ugat, az nem harap.”* Talán az eurózóna jövőjére leselkedő veszélyt felismerve, talán a politikai hangulatot észelve a BVerfG második szenátusának bírái 2021. áprilisában úgy döntöttek, hogy elutasítják a PSPP döntés végrehajtásának elrendelésére irányuló kérelmet. *Ily módon az EUB és a BVerfG hatásköri konfliktusa nyugvópontra érkezett, és Viterbo felvetésével ellentétben a PEPP és az EKB jövőbeni válságkezelési mechanizmusai egyelőre biztonságban vannak.*

A kérdés, amely jelen sorok íróját foglalkoztatja az, hogy a német kormány miként gondolja betartani az Európai Bizottság által küldött felszólító levélre válaszul adott kormányzati kötelezettségvállalásokat, különös tekintettel arra az ígéretre, miszerint a német kormány a jövőben „minden rendelkezésére álló eszközt felhasznál annak érdekében, hogy a jövőben elkerülje a hatáskörtúllépés megismétlését, és e tekintetben aktív szerepet vállal.” Másképpen fogalmazva a szerző kérdése az, hogy *mindezen ígéret mennyiben áll konformitásban a hatalmi ágak elválasztásának elvével?*

Irodalomjegyzék

- Angyal Zoltán: Európai Központi Bank a félreértések viharában: gondolatok a jegybanki függetlenségről és az azt fenyegető vélt és valódi veszélyekről.

⁶⁵ Európai Bizottság: Kötelezettségszegési eljárással kapcsolatos határozatok. Sajtótájékoztató 2021. december 2. (INF/21/6201)

⁶⁶ Joseph Weiler: The 'Lisbon Urteil' and the Fast Food Culture, *European Journal of International Law* 20 (2009)

- Európai tükör: az Integrációs Stratégiai Munkacsoport kéthavonta megjelenő folyóirata*, 2008/2, 116-131. o.
- Angyal Zoltán: Jogvita az európai értékpapír-piaci hatóság rendkívüli körülményekkel kapcsolatos beavatkozási hatásköréről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII, 2015, 129-143. o.
 - Annamaria Viterbo: The PSCP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank. *European Papers*, Vol. 5 (2020), No. 1, ISSN 2499-8249, 671-685. o.
 - Benedikt Riedl: 'Ultra vires review as a necessary building block of European democracy', *Verfassungsblog.de* ('Constitution blog'), 12 June 2021. <https://verfassungsblog.de/ultra-vires-control-and-european-democracy/> (letöltve: 2022. 01. 29.)
 - Bianca Selejan-Gutan: A Tale of Primacy, part III Game of Courts. *Verfassungsblog* (17 November 2021), online elérhető: <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-iii/> (letöltve: 2021. 12. 16.)
 - Blog of UNIO-EU Law Journal (20 September 2021), The priority of the EU law in Romania: between reality and Fata Morgana, online elérhető: <https://officialblogofunio.com/2021/09/20/the-priority-of-the-eu-law-in-romania-between-reality-and-fata-morgana/> (letöltve: 2021. december 16.)
 - Blutman László: Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict? *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 1 (2020) No. 2, 33-48 o.
 - Dániel Dózsa – Marcin J. Menkes: "Somewhere between Poland and Germany – The Hungarian Constitutional Court's Ruling in the Refugee Push-Back Case" (Op-Ed). *EU Law Live*, 15 December 2021.
 - Daniel Sarmiento – Dolores Utrilla: *Germany's Constitutional Court has gone nuclear. What happens next will shape the EU's future*. Euronews (22/05/2020), online elérhető <https://www.euronews.com/2020/05/15/germany-constitutional-court-gone-nuclear-what-happens-next-will-shape-the-eu-future-view> (letöltve: 2021. február 02.)
 - Federico Fabbrini: *Saving the BVerfG from itself: the Commission infringement proceedings against Germany and its significance*. DCU Brexit Institute, (10 June 2021)
 - Gita Gopinath: The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression, *IMF Blog*, 14 April 2020. Online elérhető: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> (letöltve: 2021. január 21.)
 - Grégory Claeys: The European Central Bank in the COVID-19 crisis: Whatever it takes, within its mandate. *Bruegel Policy Contribution*, Issue N°9 | May 2020
 - José Luís da Cruz Vilaça: The judgment of the German Federal Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union: judicial cooperation or dialogue of the deaf? (Cruz Vilaça Advogados, 5 August 2020)
 - Joseph Weiler: The 'Lisbon Urteil' and the Fast Food Culture, *European Journal of International Law* 20 (2009)

-
- Koen Lenaerts: FIDE 2021 – XXIX FIDE CONGRESS. The Hague, 3 – 6 November 2021. Opening Ceremony on 4 November 2021. Constitutional Relationships between Legal Orders and Courts within the European Union, 11. o.
 - Mario Draghi: We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly. (Opinion) *Financial Times*, 25 March 2020. <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b> (letöltve: 2021.december 16.)
 - Piotr Buras – John Dalhuisen: The German Constitutional Court’s ruling: A wake-up call for Europe. *ECFR Commentary*, 25 May 2020
 - Sebastian Grund: Legal, Compliant and Suitable: The ECB’s Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), *Bertelsmann Stiftung, Policy Brief*, 25 March 2020
 - Teresa Violante: Bring Back the Politics: The PSPP Ruling in Its Institutional Context. *German Law Journal* 21, (July 2020), No. 5, 1045-1057. o.
 - Traser Julianna Sára – Béres Nóra – Marinkás György – Pék Erzsébet: Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, XV. évfolyam (2020) 2. szám, 102-127. o.
 - Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság, együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, 2 (2019), 63-91. o.
 - Yves Mersch: Legal aspects of the European Central Bank’s response to the coronavirus (COVID-19) pandemic – an exclusive, but narrow competence. (Frankfurt am Main, 2 November 2020)
-
-