

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

**Túl a jogon – hatásköri konfliktusok az Európai Unió Bírósága és
a tagállami alkotmánybíróságok között**

Csapodi Márton

doktori értekezés

Témavezetők:

Dr. Schanda Balázs

Dr. Pócza Kálmán

Kézirat lezárásának dátuma:

Budapest, 2026.

“the government created by this compact was not made the exclusive or final judge of the extent of the powers delegated to itself; since that would have made its discretion, and not the Constitution, the measure of its powers [...]

it would be a dangerous delusion were a confidence in the men of our choice to silence our fears for the safety of our rights: [...] confidence is everywhere the parent of despotism – free government is founded in jealousy, and not in confidence; it is jealousy and not confidence which prescribes limited constitutions, to bind down those whom we are obliged to trust with power”

Thomas Jefferson, The Kentucky Resolutions, 1798

“However true therefore it may be that the Judicial Department, is, in all questions submitted to it by the forms of the constitution, to decide in the last resort, this resort must necessarily be deemed the last in relation to the authorities of the other departments of the government; not in relation to the rights of the parties to the constitutional compact, from which the judicial as well as the other departments hold their delegated trusts. On any other hypothesis, the delegation of judicial power, would annul the authority delegating it; and the concurrence of this department with the others in usurped powers, might subvert forever, and beyond the possible reach of any rightful remedy, the very constitution, which all were instituted to preserve.”

James Madison, Report of 1800

“for it is not possible to distinguish, practically, between a government having all power, and one having the right to take what powers it pleases”

John C. Calhoun, Fort Hill Address, 1831

„A jog elvont lehetőségek szabálya. Hogy e lehetőségek beteljesülnek-e, vagy hogy azok határa át nem hágatik-e, erre nézve nem maga a jog, hanem erkölcsi, gazdasági, esetleg merő külső hatalom dönt. Már maga a hatáskör megosztása miből származik? Vagy a szuverén akarat merő kényére kell azt visszavezetni vagy tényleg fennálló erkölcsi, gazdasági hatalmi tényező hatásának tulajdonítani. Jogászilag csak az elsőt lehetne fölvetni.”

Concha Győző, Politika I. – Alkotmánytan, 1907

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék	3
1. Bevezetés.....	8
2. A jogi integráció intézményi és dogmatikai alapjai.....	12
2.1. Az Európai Unió Bírósága	12
2.1.1. Az EUB hatáskörei	12
2.1.2. Az EUB szervezetrendszere.....	14
2.1.3. A kezdetek – az ESZAK és az EGK Bírósága.....	15
2.2. Euroföderalizmus, európai alkotmány és alkotmánybíróság.....	16
2.3. Az európai jog „transzformációja”	18
2.3.1. Van Gend en Loos (és Da Costa en Schaake).....	18
2.3.2. Costa v ENEL	20
2.3.3. Internationale Handelsgesellschaft	22
2.3.4. Simmenthal.....	23
2.3.5. A Kompetenz-Kompetenz doktrína: Foto-Frost ügy	25
2.4. Az EUB gyakorlata és az alkotmányosodás	26
2.4.1. Nemzetközi szerződés vagy „alapvető alkotmányos charta”??	26
2.4.2. Az EUB, mint szupranacionális alkotmánybíróság	28
2.5. Az alkotmányosodás folyamatának háttere.....	29
2.5.1. Kinek az aktivizmusa? Európai bírók, tagállami bírók, jogászok, magánszemélyek.....	29
2.5.2. Politikai helyett jogi integráció.....	31
2.5.3. A föderalista jogásztársadalom	32
3. A tagállamok viszonya a jogi integrációhoz	34
3.1. A tagállamok és az EUB – nem akarták vagy nem tudták megállítani?.....	34
3.2. Nem akarták megállítani?.....	35
3.3. Nem tudták megállítani?	37
3.3.1. A motiváció: intézményi önérdék	37
3.3.2. A jog, mint „maszk és pajzs”	37
3.4. A neofunkcionalizmus intézményi biztosítékai	40
3.5. Neofunkcionalizmus és kormányközi elmélet – mit mondanak az adatok?.....	42
3.6. A tagállamok viszonya az EUB-hoz.....	46
3.6.1. Az intézményközi verseny és a felbomlott állam problémája	46
3.6.2. A tagállamok és az uniós jog elsőbbsége.....	47
3.6.3. Politikai kísérletek a jog általi integráció megállítására	48

4. Az ellenállás: tagállami alkotmánybíróságok	51
4.1. Az előzetes döntéshozatali eljárás nyertesei	51
4.2. Az alkotmánybíróságok kizorítása	52
4.4. Az alkotmánybírósági „ellenkorlátok”	55
4.4.1. Az olasz „controlimit” doktrína – a Frontini, Granital és Fragd ügyek.....	55
4.4.2. A német Solange doktrína.....	57
4.4.3. Az ellenérvek kiteljesedése: a német alkotmánybíróság Maastricht-határozata.....	59
4.4.4. A német alkotmánybíróság Lisszabon-határozata	61
4.4.5. Spanyolország: az uniós jog elsőbbsége és az alkotmány felsőbbrendűsége.....	64
4.5. Az elsőbbség doktrínájának sajátos helyzete Franciaországban és az Egyesült Királyságban	65
4.5.1. Franciaország: az alkotmány elsőbbsége az uniós jog felülvizsgálata nélkül	66
4.5.2. Egyesült Királyság: a parlamenti szuverenitás problémája.....	67
4.6. Közép-kelet-európai álláspontok az uniós jog és az alkotmányjog viszonya tekintetében	70
4.6.1. A cseh alkotmánybíróság a németek által kijelölt úton	70
4.6.2. Lengyelország: az alkotmány teljes szupremáciája.....	72
4.6.3. Románia: hierarchia lengyel mintára.....	76
4.6.4. A magyar Alkotmánybíróság találkozása az uniós joggal	77
4.6.5. A fenntartott szuverenitás megjelenése a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban ..	79
4.7. Elméleti fenntartások a gyakorlatban – direkt konfrontáció az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok között	82
4.8. Csehország: a szlovák nyugdíjak ügye	83
4.8.1. Az EUB Landtová ítélete	83
4.8.2. Az első ultra vires határozat: ÚS 5/12.	84
4.9. Dánia: Dansk Industri/Ajos	85
4.9.1. A skandináv modell	85
4.9.2. A problémát megint a nyugdíjak jelentik.....	86
4.9.3. Az Ajos-ítélet	87
4.10. Olaszország: a Taricco-sorozat	88
4.10.1. Az EUB Taricco ügyben hozott ítélete	88
4.10.2. Az EUB M. A. S. és M. B. ügyben hozott ítélete (Taricco II)	89
4.10.3. Az olasz alkotmánybíróság konklúziója	89
4.11. A német alkotmánybíróság PSPP-határozata	91
4.11.1. Az ekvilibrum vége?	91

4.11.2. Az előzetes döntéshozatali eljárás: A BVerfG kérdései és az EUB Weiss ügyben hozott ítélete	92
4.11.3. A BVerfG válasza: Az ultra vires ítélet és annak indokai	94
4.12. Románia: az Euro Box-ügy	96
4.12.1. Az Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus (CVM)	96
4.12.2. A román alkotmánybíróság 390/2021. határozata	97
4.12.3. Sajtóközleményben megállapított hatáskörtúllépés.....	99
4.13. A lengyel alkotmánybíróság P 7/20 és K 3/21 határozatai	100
4.13.1. A lengyel bírói tanács reformja.....	100
4.13.2. A fegyelmi kamara ügye: a P 7/20 határozat	101
4.13.3. Hatékony-e a jogorvoslat?	103
4.13.4. Az EUB ítélete az A.B. és társai ügyben – „rendszerszintű kételyek”	103
4.13.5. A K 3/21 határozat – az egyre szorosabb egység új szakaszba lép.....	104
4.13.6. Az uniós válasz: kötelezettségszegési eljárás	107
4.14. Konklúziók: a tagállami bíróságok ultra vires döntései	109
5. Az Európai Unió és az alkotmányos pluralizmus	112
5.1. Párhuzamos jogi univerzumok	112
5.2. Az európai jog autonómiája és szupremáciája	113
5.2.1. Autonómia és hierarchia	113
5.2.2. Mit jelent az uniós jog autonómiája?.....	114
5.2.3. Mit jelent az uniós jog elsőbbsége?	115
5.2.4. Honnan indul a joglépcső?	117
5.3. A tagállami alkotmányok elsőbbsége: a modern pozitivisták alkotmányjog paradigmái	118
5.4. Mit jelent a Kompetenz-Kompetenz?	122
5.4.1. EUB: a Szerződések értelmezése egyben a hatáskörök értelmezése is	122
5.4.2. Alkotmánybíróságok: a Kompetenz-Kompetenz egyenlő az állami szuverenitással	123
5.4.3. Az autointerpretáció lehetősége.....	125
5.5. Alkotmányos pluralizmus	127
5.5.1. Az európai alkotmányos pluralizmus narratívája	127
5.5.2. A jog, mint intézménysült normatív rend	130
5.5.3. Radikális pluralizmus	131
5.5.4. Pluralizmus a nemzetközi jog égisze alatt.....	133
5.6. Az alkotmányos pluralizmus kritikája	136
5.6.1. Az alkotmányos pluralizmus téves leírása az európai jogrendszernek.....	137

5.6.2. A normatív alkotmányos pluralizmus valójában monizmus.....	140
5.7. Mi tartható meg az alkotmányos pluralizmusból?	143
5.7.1. Pluralizmus, mint realizmus	143
5.7.2. Alkotmányos pluralizmus a bíróság előtt: jogalkalmazási káosz	145
5.7.3. Radikális pluralizmus a gyakorlatban: a politikai megoldás	147
6. Reformjavaslatok a szakirodalomban.....	150
6.1. Hogyan előzhető meg a konfrontáció?	150
6.1.1. Végleges, de nem végzetes?	150
6.1.2 Kizárható-e az alkotmánybírói ellenállás?	152
6.2. Fordított előzetes döntéshozatali eljárás	153
6.2.1. Kétirányú forgalom az alkotmányos identitás kérdésében	153
6.2.2. A fordított előzetes döntéshozatali eljárás kritikája	154
6.3. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogának korlátozása	156
6.3.1. Kísérlet a kiszorítás jelenségének megállítására.....	156
6.3.2. Kivételek, kritikák	157
6.4. Speciális bíróság a hatásköri vitákra	159
6.4.1. A Vegyes Nagytanács.....	159
6.4.2. A Vegyes Nagytanács problémái	162
6.5. Hatáskörmegosztás – jog és politika határán.....	165
7. Föderalizmus, hatásköri viták, tagállami vétőjog: a polgárháború előtti Egyesült Államok.....	167
7.1. Alkotmány vagy szerződés?	168
7.1.1. Mi az Egyesült Államok népe?.....	168
7.1.2. A szerződéses elmélet	169
7.2. A Virginia és Kentucky határozatok	170
7.2.1. A határozatok története	170
7.2.2. Nullifikáció és interpozíció	172
7.3. A nullifikációs válság	174
7.3.1. John C. Calhoun és a szuverenitás oszthatatlansága	174
7.3.2. Hatáskörmegállapítás, mint szövetségi bírósági feladat?	175
7.3.3. Eszkaláció és kompromisszum	177
7.4. A nullifikáció vége	179
7.5. A nullifikációs érvek Európában	180
7.5.1. Calhoun munkájának német recepciója	180
7.5.2. Calhoun érvei Magyarországon	181

7.6. Nullifikáció az Európai Unióban?	182
7.6.1. Párhuzamok az alkotmánybírósági érvekkel	182
7.6.2. Különbség: politikai és jogi alkotmányosság	185
8. Konklúziók	186
8.1. Radikális pluralizmus az Európai Unióban	186
8.2. A föderalizmus politikai biztosítékai	189
8.2.1. Ösztönző-kompatibilitás	189
8.2.2. A politikai biztosítékok hiánya az Európai Unióban	191
8.3.3. Merre tovább? Hatáskörmegosztás, mint (mega-)politikai kérdés	192
Felhasznált szakirodalom	196
Hivatkozott bírósági döntések	220

1. Bevezetés

Az Európai Unió a kontinens népei közötti „egyre szorosabb egység” megteremtésének szándékán alapul. Ennek az egységnek az egyre szorosabbá fűzésében a kezdetektől kiemelt szerep volt a bíróságoké, amelyek még olyankor is öles léptekkel haladtak a „jog általi integráció” útján, amikor a tagállamok vezetői inkább az ellenkező irányba mozdultak volna. A kontinens politikai vezetői közül többen ugyan az Európai Közösségek Bírósága, a mai Európai Unió Bírósága (EUB) által vezényelt folyamatot nem nézték jó szemmel, de azt megállítani vagy visszafordítani nem tudták. Az európai jog bírósági transzformációja, „alkotmányosodása” tehát látszólag akadálytalanul haladhatott előre. A Maastrichti Szerződést követően azonban a *Bundesverfassungsgericht*, a német szövetségi alkotmánybíróság megüzente: az európai integráció továbbra is korlátozott, szuverén államok közötti együttműködést jelent. A tagállamok az Európai Unió intézményrendszerét korlátozott hatalommal ruházták fel, amiből az következik, hogy a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskört (*Kompetenz-Kompetenz*), ami a szuverenitás fogalompárjaként korlátlan hatalmat jelent, nem ruházhatták át. A tagállamok tehát fenn kellett, hogy tartsák maguknak azt a lehetőséget, hogy megállapítsák, ha egy uniós jogi norma az átruházott hatáskörök túllépésével (*ultra vires*) jött létre. A német alkotmánybíróság ráadásul nem habozott rögtön saját magát megjelölni ennek az esetleges felülvizsgálatnak a végső letéteményeseként. Az EUB egészen máshogy vélekedett erről, és ehhez tartja magát azóta is: eszerint az EU hatásköreinek megállapításához való jog nem valamiféle korlátlan uralmat jelent, hanem ártalmatlan jogértelmezési, szakmai feladatot, az átruházott hatásköröket konkrétan meghatározó uniós jogi normák tartalmának kifejtését, értelmezését. Az uniós jog értelmezésének feladatára pedig az EUB lett kijelölve és az alapszerződések rendelkeznek is az EUB előtti eljárás lehetőségéről arra az esetre, ha az európai intézmények jogsértő módon (például a hatáskörök túllépésével) alkotnának jogot. A német alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban valójában nem kizárt, hogy a hatáskörtúllépést pont az EUB kövesse el. Ráadásul azóta, ha nem is az összes, de több tagállam alkotmánybírósága is osztja ezt a meggyőződést.

Az Európai Unióban tehát a közösen gyakorolt hatáskörök, ebből adódóan pedig végső soron az uniós jogi normák érvényessége tekintetében az utolsó szó jogát az uniós és a tagállami szint is magának követeli, magában hordozva a konfliktus lehetőségét. Ez a lehetőség pedig több alkalommal már valósággá vált: az elmúlt másfél évtizedben láthattunk példákat arra, hogy egy

tagállami alkotmánybíróság (köztük a német is) megállapítsa az EUB hatáskörtúllépését és valamely ítéletének alkalmazhatatlanságát.

Hogyan lehet ezt az ellentmondást feloldani? A radikális alkotmányos pluralizmus elmélete szerint a két nézőpont feloldhatatlan ellentmondásban áll egymással és olyan párhuzamos jogi valóságot jelentenek, amelyek között egyáltalán semmilyen jogi koordináció nincsen, nemhogy alá-fölérendeltségi viszony. Ez az elmélet tehát tulajdonképpen arra a konklúzióra jut, hogy a feltett kérdésre jogi választ nem lehet adni. Európai uniós kontextusban mindez azt jelenti, hogy a szerződések és a tagállami alkotmányok különböző perspektívából jelentenek egymástól függetlenül végső referenciapontot, ez alapján pedig az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok a saját jogrendszerük logikájának megfelelően tartanak igényt az utolsó szó jogára – jogilag ennél többet pedig nem lehet mondani a problémáról. A végső alkotmányos autoritásra vonatkozó igények kollíziójára nincsen helyes jogi válasz – vagy épp ellenkezőleg, több, különböző perspektívából „helyes” jogi válasz is létezik. Ebből következik, hogy a radikális pluralizmus logikája alapján a két jogrendszer közötti esetleges kollízió nem egy jogilag nehezen megoldható problémát, hanem egy jogilag egyáltalán nem megoldható problémát, alkotmányjogi értelemben krízishelyzetet jelent.

Ez a dolgozat arra tesz kísérletet, hogy feltárja a végső alkotmányos igények szembenállásának európai gyakorlatát, valamint a gyakorlat történeti és elméleti hátterét.

A disszertáció második fejezete annak a történelmi és intézményi folyamatnak a feltárására vállalkozik, amely során az európai jogrendszer eltávolodott a hagyományos értelemben vett nemzetközi jogtól. Bemutatja, hogy ez az egyedi fejlődési út alapvetően olyan jól ismert alapelvekre épült, amelyeket kevésbé a tagállamok által elfogadott alapszerződések szövege, sokkal inkább az Európai Unió Bíróságának (EUB) transzformatív ítélkezési gyakorlata hozott létre. A fejezet először az EUB sajátos hatásköreit, szervezetrendszerét és intézménytörténetét tekinti át, különös hangsúlyt fektetve az előzetes döntéshozatali eljárás kulcsszerepére, majd sor kerül a konkrét jogesetek bemutatására is, tehát: annak a bírósági transzformációs folyamatnak a tömör ismertetésére, amely során az EUB felépítette az uniós jogrendszer „alkotmányosodásának” alapelveit, illetve röviden felvillantja a fejezet ennek a folyamatnak a mozgalmi, ideológiai hátterét is. Bemutatja azt is, hogy miután az 1950-es években az európai politikai föderalizációra tett kísérletek elbuktak (például az Európai Védelmi Közösség és az Európai Politikai Közösség kudarca révén), az euroföderalista elkötelezettségű jogásztársadalom, az Európai Bizottság jogi szolgálata és az EUB egyes bírái új utat választottak: amikor a politikai integráció megvalósíthatatlannak tűnt, a föderalista célok

elérését a „jog általi integráció” révén, egy technikai-jogi eljárásokra fókuszáló stratégia mentén valósították meg.

A dolgozat harmadik fejezete arra a kérdésre keresi a választ, hogy ha az EUB a kialakított ítélkezési gyakorlat révén valóban messze túlterjeszkedett a tagállamoknak a szerződésekben eredetileg kifejezésre juttatott szándékain, akkor ez a folyamat miért nem ütközött jelentős ellenállásba a tagállamok oldaláról. Ezt a kérdést két nagy integráció-elméleti iskola, a kormányköziség-elmélet és a neofunkcionalizmus szembeállításán keresztül mutatja be – előbbi szerint az EUB valójában nem ment szembe a tagállamok érdekeivel, utóbbi szerint viszont szembement, a tagállamok hatékony ellenállásának azonban rendszerszintű akadályai voltak. Az elméleti keretek felvázolása után a fejezet a vonatkozó empirikus kutatások eredményeit is szintetizálni törekszik, rámutatva, hogy az EUB gyakorlata egyértelműen szupranacionális, tehát „több Európa” irányú elfogultságot mutat és e tekintetben kevésbé rezonál a tagállami preferenciákra, azonban amikor kormányközi konferenciák ideje alatt a hatékony tagállami ellenállás politikai és egyéb költségei jelentősen csökkennek, akkor az EUB hajlamos a stratégiai visszafogottságra. A fejezet bemutat néhány kísérletet az EUB ítéleteivel szembeni ellenállásra az integráció korai időszakából és részletesen bemutatja azokat a strukturális akadályokat, amik a hatékony tagállami politikai fellépés esélyeit minimalizálták.

A politikai ellenállás kudarcát követően a fókusz a tagállami bíróságokra terelődik. A negyedik fejezet első lépésként azt a belső feszültséget mutatja be, amelyet az előzetes döntéshozatali eljárás és az EUB gyakorlata okozott a tagállami bírósági rendszerekben. Miközben az alsóbb szintű rendesbíróságok az uniós jog alkalmazásával hatalmas presztízshez és új jogosítványokhoz jutottak, a korábban normakontroll-monopóliummal rendelkező alkotmánybíróságokat ez a folyamat egyre inkább a pálya szélére szorította. Az intézmények közötti hatalmi verseny során az EUB és az alsóbb szintű tagállami bíróságok szoros koalíciója az alkotmánybíróságok mellőzöttségéhez, a „kiszorítás” jelenségéhez vezetett. Ezek az alkotmánybíróságok számos fenntartást megfogalmaztak az EUB „alkotmányosító” doktrínáival szemben – a negyedik fejezet ezeket mutatja be. Ezeknek a fenntartásoknak az evolúciója azokban az esetekben teljesedik ki, amelyek már közvetlen konfrontációt valósítottak meg az EUB és egy tagállami alkotmánybíróság között, többnyire azáltal, hogy az utóbbiak valamilyen formában megállapították az előbbi hatáskörtúllépését, valamely ítéletének az ebből fakadó belső jogi alkalmazhatatlanságát. A negyedik fejezet arra törekszik, hogy feltárja ezeknek a közvetlen konfrontációt jelentő döntéseknek a mozgatórugóit is. A konfliktusos eseteket vizsgálva tanulságként kiemeli, hogy az egymást diszkvalifikáló bírói

döntések közötti feloldhatatlannak tűnő jogi ellentmondásból a gyakorlatban szinte mindig valamilyen politikai megoldás jelentette a kiutat.

Az ötödik fejezet az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok közötti, a megelőző fejezetben bemutatott konfliktusok elméleti hátterét vizsgálja, azonosítva az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok állításainak alapjául szolgáló (vagy azokat magyarázó) elméleti kereteket. Röviden felvázolja a probléma kulcsfogalmainak (mint a hierarchia, elsőbbség, autonómia) egymáshoz fűződő viszonyát, és a konfliktus lényegét jelentő problémát: az alkotmánybíróságok és az EUB egyaránt maguknak vindikálják az átruházott uniós hatáskörök meghatározása tekintetében az utolsó szó jogát. Ez a fejezet emellett részletesen bemutatja a szembenállás egységes elméleti keretbe foglalására tett, alkotmányos pluralizmusnak nevezett kísérletet és annak kritikáit. Ezeket összesítve megállapítja, hogy a kritikák megalapozottsága ellenére a pluralizmus radikálisnak nevezett megközelítésének van olyan fenntartható minimalista, realista olvasata, amely pusztán deskriptív jelleggel állapítja meg, hogy az elméleti megoldásoktól függetlenül a gyakorlatban tisztán jogi, bírósági eszközökkel nem megoldható ellentmondással szembesülünk, amely a politikai beavatkozást szükségszerűvé teszi.

A hatodik fejezet azokat a szakirodalomban megjelent intézményi reformjavaslatokat veszi számba és veti kritika alá, amelyek az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok közötti hatásköri konfliktusok megelőzésére vagy intézményesített feloldására tesznek kísérletet.

A hetedik fejezet egy történelmi analógia beemelésével szélesíti a perspektívát, és az Egyesült Államok polgárháború előtti hatásköri vitáit állítja párhuzamba az Európai Unió kapcsán azelőtt leírtakkal. Rámutat arra, hogy Thomas Jefferson, James Madison és John C. Calhoun lényegében ugyanazt az érvelést alkalmazták már a 18-19. század fordulóján, mint amelyet az az Európai Unió egyes alkotmánybíróságai is fokozatosan felfedeztek, és állították, hogy a szövetségi szinten közösen gyakorolt hatáskörök határai tekintetében az utolsó szó joga a tagállamoknál marad, nem pedig a szövetségi bíróságoknál. Jefferson, Madison és Calhoun érveit végül nem az ellenérvek ereje, hanem az amerikai polgárháború kitörése és végkimenetele sodorta partvonalra, ma az Európai Unióban azonban újra találkozhatunk velük. Az amerikai tagállamok jogait a szövetségi túlhatalomtól féltők a rendszerszintű politikai garanciákat keresték a hatáskörmegosztás és az unió fenntarthatóságára – az utolsó fejezet ennek a megközelítésnek a lehetőségét veti fel európai kontextusban.

2. A jogi integráció intézményi és dogmatikai alapjai

Az Európai Unió (és az azt megelőző Európai Közösségek) jogrendjének fejlődése viszonylag korán olyan útra lépett, ami nagymértékben különbözik más nemzetközi szerződések és szervezetek által keretezett jogi rezsimektől. Ezt a különbséget tulajdonképpen három állítás jeleníti meg: az európai jog autonómiája, közvetlen hatálya és alkalmazási elsődlegessége a tagállami joggal szemben. Azt a keretrendszert, amelyben a szakirodalom jelentős része foglalkozik az európai integráció jogának mibenlétével, ezek az állítások határozzák meg – olyan állítások, amelyek kevésbé a szerződő felek által aláírt alapszerződések szövegéből olvashatók ki közvetlenül, mint az azokat értelmező EUB egyes meghatározó ítéleteiből. Az EUB több tekintetben is különbözik a legtöbb „klasszikus” nemzetközi bíróságtól – egyrésztől általános és kötelező joghatósága van az EU tagállamai körében, másrészt pedig az előzetes döntéshozatali eljárás révén közvetve magánszemélyek jogvitái is eljuthatnak elé. Ezzel a két sajátossággal élve az EUB képesnek mutatkozott arra, hogy már az integráció korai időszakában a jogrendszerre nézve transzformatívnak bizonyuló ítéleteket hozzon. Ez a fejezet ezeket a transzformatív ítéleteket veszi számba – az azokban foglalt, máig meghatározó és mégis sokat vitatott doktrínák kritikai elemzésére egy későbbi fejezetben kerül sor.

2.1. Az Európai Unió Bírósága

2.1.1. Az EUB hatáskörei

Bár az EUB hatáskörei számos tekintetben változtak a jogelőd ESZAK Bíróság felállítása óta, az alapvető, jellegadó feladatai megmaradtak. Ezeket a feladatokat Bobek a következőképpen csoportosítja: 1) előzetes döntéshozatali eljárás; 2) az EU jogi aktusainak felülvizsgálata; 3) intézmények és tagállamok közötti viták.¹

Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében ha egy tagállami bíróság úgy ítéli meg, hogy az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez egy uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdés eldöntésére van szükség, akkor az EUB-hoz fordulhat. Az EUB az előzetes döntés meghozatala során a Szerződéseket értelmezi, illetve minden más uniós jogi aktus értelmezéséről és érvényességéről is dönt.² Alapesetben a tagállami bíróság dönthet arról, hogy jogértelmezési kérdés esetén kezdeményezi-e az eljárást, azonban az EUMSZ 267. cikke kötelezőként írja elő az előzetes döntéshozatali kérdés felterjesztését, ha az adott ügyben az eljáró tagállami bíróság

¹ Michal BOBEK: The Court of Justice of the European Union. In: Anthony ARNULL – Damian CHALMERS (szerk.): *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 158.

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ) 267. cikk

döntése ellen nemzeti jog szerinti fellebbezési lehetőség nincs. Fontos hangsúlyozni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EUB az uniós jog értelmezését adja meg, a konkrét jogvitát nem dönti el formálisan nem dönt a tagállami jog uniós jogba ütközéséről sem – elvileg ugyan az EUB által megadott értelmezés alapján az uniós jog alkalmazása a konkrét ügyben a tagállami bíró feladata marad, valójában közvetett módon általában az EUB ténylegesen a tagállami jog uniós jogba ütközésének kérdését és ezáltal az alkalmazhatóságát is elbírálja.³

Az uniós jogi aktusok felülvizsgálata körében az EUB a jogalkotási aktusoknak, a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusainak (az ajánlások és a vélemények kivételével), illetve az Európai Parlament és az Európai Tanács vagy más uniós szerv harmadik személyekre joghatással járó aktusainak jogszerűségét vizsgálja. Az uniós jogi aktus megsemmisítésére irányuló keresetet a tagállamok mellett meghatározott körben a közvetlenül érintett magánszemélyek vagy jogi személyek is kezdeményezhetik.⁴

Az intézmények és tagállamok közötti viták kategóriája összetettebb, több eljárásból áll össze. Ebbe a kategóriába sorolható a kötelezettségszegési eljárás, amelyet az Európai Bizottság kezdeményezhet a tagállamokkal szemben a Szerződésekből fakadó kötelezettség nemteljesítése esetén.⁵ Ugyanígy az EUB-hoz fordulhat bármely tagállam is, ha egy másik tagállam nem teljesíti a szerződéses kötelezettségeket.⁶ Szintén ebbe a csoportba sorolhatók részben az uniós jogi aktusok 263. cikk szerinti felülvizsgálatára irányuló keresetek is, amelyeket tagállamok és uniós intézmények is indíthatnak többek között például hatáskörtúllépésre hivatkozva.⁷

Az ezen három kategóriába tartozó feladatokon kívül még megemlítendő, hogy az EUMSZ 218. cikke értelmében tagállamok vagy uniós intézmények kérésére az EUB előzetesen véleményezi az Európai Unió által megkötendő nemzetközi megállapodásokat, és kedvezőtlen döntés esetén vagy az adott megállapodás, vagy a Szerződések módosítása szükséges annak hatálybalépéséhez.⁸ Ugyan egyéb, a fenti kategóriákba nem sorolható feladatokat is ellát az

³ ORBÁN Endre: *Az uniós jog jogesetalapú áttekintése - Az Európai Unió Bírósága és 120 jelentős döntése.* Budapest, ORAC Kiadó, 2025. 55–56.

⁴ EUMSZ 263. cikk

⁵ EUMSZ 258. és 260. cikk

⁶ EUMSZ 259. cikk

⁷ EUMSZ 263. cikk

⁸ EUMSZ 218. cikk

EUB, azok nem tartoznak a bíróság alapvető, jellegadó feladatai közé és jelentőségük az itt vizsgált kérdések tekintetében elhanyagolható.

Annak ellenére, hogy az alapvető bírósági feladatok az ESZAK Bíróságát létrehozó Párizsi Szerződés óta jelen vannak (ha nem is teljesen azonos formában), egy fontos változást érdemes kiemelni: a Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió Alapjogi Chartája is a joganyag részévé vált, és az uniós jog alkalmazási körébe tartozó esetekben azt is az EUB értelmezheti.⁹ Ezen keresztül az EUB tulajdonképpen alapjogi bíraskodást végezhet – bár a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően is törekedett arra, hogy az alapvető jogokat a tagállamok közös alkotmányos hagyományain, illetve az általános jogelveken keresztül a közösségi jog részévé tegye.¹⁰ A változás ellenére az EUB megmaradt elsősorban gazdasági fókuszú bíróságnak, bár a gazdasági ügyekben született ítéletek érvelése, nyelvezete részben alapjogiasodott.¹¹

2.1.2. Az EUB szervezetrendszer

Az Európai Unió Bíróságának (*Court of Justice of the European Union*) teljes szervezete magában foglalja a tagállamonként egy bíróból álló Bíróságot (*Court of Justice*) és a tagállamonként két bíró alkotta Törvényszéket (*General Court*). Főszabály szerint a Törvényszék működik elsőfokú bíróságként, míg a Bíróság a fellebbviteli fórum – azonban számos nagyobb jelentőségű ügyben (pl. tagállamok, intézmények közötti jogviták) és az előzetes döntéshozatali eljárások nagy részében a Bíróság jár el elsőfokon. Előzetes döntéshozatali kérdés esetén is fontos kérdésben, elvi döntés szükségessége esetén a Törvényszékhez tartozó ügyek is felkerülnek a Bíróság elé, illetve utóbbi felül is vizsgálhatja az uniós jog egységességének biztosítása érdekében a Törvényszék előzetes döntéseit.¹² Emellett még az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Törvényszékhez kapcsolódó különös hatáskörű törvényszékeket is létrehozhat – eddig egyetlen ilyen törvényszék, a Közszolgálati Törvényszék működött 2005 és 2016 között a uniós

⁹ Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUSz) 6. cikk. A Charta által rögzített alapjogok címzettjei az Európai Unió intézményei. Az EUSz 6. cikke rögzíti azt is, hogy a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések, de nem terjeszti ki az EU-nak az azokban foglalt hatásköreit. Emellett a 6. cikk elismeri az alapvető jogokat, mint az uniós jog általános jogelveit, ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományában, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményében megjelennek.

¹⁰ Ld. pl. 11-70. sz. ügy *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [ECLI:EU:C:1970:114]; 4-73. sz. ügy *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:1974:51]; 44/79. sz. ügy *Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* [ECLI:EU:C:1979:290]

¹¹ BOBEK 2015. i. m. 159. (1. lj.).

¹² EUMSz 256. cikk

intézmények és alkalmazottjaik közötti jogviták eldöntésére.¹³ A tagállamok számának megfelelő számú, tehát jelenleg 27 bíróból álló Bíróság legfeljebb rendkívüli, kivételes esetben dönt az összes bíró részvételével zájlo plenáris ülésen. Az ügyek túlnyomó többségében az alapesetnek számító öt fős tanácsok járnak el, egyszerűbb ügyekben pedig három fős tanácsok – a 15 bíróból álló Nagykamara (*Grand Chamber*) eljárása a jelentősebb ügyekre korlátozódik.¹⁴ Az EUB rövidítés tehát általában az Európai Unió Bíróságának teljes szervezetére utal és nem kizárólag magára a Bíróságra – ugyanakkor jelen keretek között ennek a megkülönböztetésnek jelentősége nincsen. Az EUB rövidítés az alábbiakban tehát ugyanúgy jelöli a teljes szervezetét az Európai Unió Bíróságának és magát a Bíróságot is, illetve annak elődjait, az Európai Közösségek Bíróságát és az Európai Szén- és Acélközösség Bíróságát is.

2.1.3. A kezdetek – az ESZAK és az EGK Bírósága

Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) létrehozásáról szóló Párizsi Szerződés (1951) hozta létre az első európai közösségi bíróságot. A Bíróság létrejöttének körülményei tekintetében Morten Rasmussen átfogó leírására támaszkodhatunk.¹⁵ Ugyan Rasmussen szerint Jean Monnet kezdetben egy gyenge, nem állandó technokrata választottbíróságot javasolt, tartva attól, hogy túl erős bíróság alakulhat ki („*gouvernement des juges*”), végül Németország és a Benelux államok nyomására egy állandó bíróság jött létre.¹⁶ A francia befolyás is meghatározónak bizonyult: az ESZAK Bírósága funkcióját tekintve emlékeztetett a francia Államtanácsra (*Conseil d'État*) és elsődleges feladata a Főhatóság döntéseinek jogszerűségi vizsgálata volt. Megjelent továbbá klasszikus nemzetközi bírósági feladatként a tagállamok közötti jogviták eldöntése is. Némileg szokatlan módon az ESZAK Szerződés lehetővé tette azt is, hogy ne csak a részes tagállamok, hanem magánfelek (pl. cégek) és fordulhassanak a bírósághoz – de kizárólag a Főhatóság kifejezetten nekik címzett határozataival szemben kezdeményezhették az eljárást, általános döntések megtámadása nem állt módjukban.¹⁷ Fontos sajátosságként már ekkor megjelent az előzetes döntéshozatali eljárás, amelynek keretében tagállami bírók fordulhattak az ESZAK Bírósághoz – a Bíróság eljárása azonban itt még nem

¹³ EUMSZ 257. cikk

¹⁴ BOBEK 2015. i. m. 157. (1. lj.).

¹⁵ Morten RASMUSSEN: The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice. *Journal of European Integration History*, Vol. 14, No. 2 (2008).

¹⁶ Uo. 83.

¹⁷ Treaty establishing the European Coal and Steel Community and related instruments (ESZAK Szerződés) 33. cikk

a szerződés értelmezésére irányult, hanem pusztán az alkalmazandó közösségi jog érvényességének vagy érvénytelenségének megállapítására.¹⁸

Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia-közösséget (EURATOM) létrehozó Római Szerződések (1957) egy pragmatikus, gazdasági orientációjú integrációs logikát követtek. Ebből adódóan Rasmussen szerint többek között Franciaország például megkérdőjelezte, hogy szükség lenne-e egyáltalán bíróságra. A francia tárgyalódelegáció bíróság helyett a technokrata integrációhoz egy technokrata, választott szakértőkből álló szervezet javasolt volna. A Benelux-államok és Németország képviselői ragaszkodtak a bírói intézmény megtartásához, illetve ahhoz is, hogy a létrejövő közösségeket (ESZAK, EGK, EURATOM) egyetlen közös bíróság szolgálja ki – azzal a kompromisszummal, hogy a bíróság hatásköreit érdemben nem bővítik.¹⁹ A végeredmény azonban tartalmazott egy olyan részletkérdésnek tűnő változást, amelyre annak komoly jelentőséget nem tulajdonítva a szerződéseket övező politikai viták egyáltalán nem reflektáltak. Az EGK szerződés értelmében az ESZAK Szerződés 41. cikkéből útnak induló előzetes döntéshozatali eljárás kiegészült azzal, hogy az európai közösségek Bírósága a tagállami bíróságok kérésére a szerződések értelmezését is hivatott biztosítani.²⁰ Rasmussen megjegyzi, hogy ez az eljárás az európai jog bírósági alkalmazásának egységesítését célozta, és semmiképpen nem annak vizsgálatát, hogy egy tagállami jogszabály ellentétes-e az európai joggal – sőt, az európai jog végrehajtásának biztosítására egyértelműen nem az előzetes döntéshozatali, hanem a kötelezettségszegési eljárás reagált.²¹ Minden jel arra utal, hogy a politikai szereplők nem ismerték fel azt a potenciált, amit ez a változás magában hordozott és még a szupranacionális hatáskörök bővülésére akkoriban meglehetősen érzékeny francia vezetés is inkább veszélytelennek ítélte meg a Bíróságot.

2.2. Euroföderalizmus, európai alkotmány és alkotmánybíróság

Az EUB későbbi kiemelkedő integrációs szerepének gyökerei a második világháborút követő évek euroföderalista mozgalmában keresendők. Rasmussen szerint már 1947 és 1953 között olyan transznacionális hálózatok, mint az Európai Föderalisták Uniója (*European Union of Federalists, UEF*), a Szocialista Mozgalom az Európai Egyesült Államokért (*Socialist Movement for the United States of Europe, SMUSE*), valamint a kereszténydemokrata Új

¹⁸ ESZAK Szerződés 41. cikk Ld. ORBÁN 2025. i. m. 42. (3. lj.).

¹⁹ RASMUSSEN 2008. i. m. 88. (15. lj.).

²⁰ Treaty establishing the European Economic Community (EGK Szerződés) 177. cikk. Ld. ORBÁN 2025. i. m. 42. (3. lj.).

²¹ RASMUSSEN 2008. i. m. 89. (15. lj.).

Nemzetközi Csoportok (*Nouvelles Équipes Internationales, NEI*) közösen dolgoztak egy föderális jellegű európai alkotmány megalkotásán. Alapvető politikai nézetkülönbségeik ellenére közös céljuk volt egy olyan európai egység létrehozása, amelynek alapja a szövetségi szintű alkotmányos és jogi intézményrendszer, és annak keretein belül egy, az Egyesült Államok Legfelső Bíróságára emlékeztető európai bíróság.²²

1952-ben Paul-Henri Spaak vezetésével megalakult a Bizottság az Európai Alkotmányért (*Committee for the European Constitution*), amelyhez számos vezető európai jogász csatlakozott, és amelynek munkáját amerikai alkotmányjogászok is támogatták. A bizottság által kidolgozott Határozattervezet egy Európai Alkotmányért (*Draft Resolution for a European Constitution, 1952*) egy olyan legfelső szövetségi bíróság felállítását javasolta, amely ötvözte volna az amerikai alkotmánybíráskodás és a francia közigazgatási felsőbíróság jellegzetességeit, élethosszig kinevezett bírákkal és erős hatáskörökkel mind a közösségi, mind pedig a tagállami jog felülvizsgálatára.²³

Ez a koncepció a tervezett Európai Politikai Közösség (*European Political Community, EPC*) keretein belül teljesebben volt ki, amely az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) és az 1952-es Párizsi Szerződéssel létrejövő Európai Védelmi Közösség összevonását jelentette volna – bár az erre vonatkozó terveket előkészítő ún. *Ad Hoc Assembly* ennél óvatosabb álláspontra helyezkedett és jelentősen nem is bővítette volna az ESZAK már létező bíróságának hatásköreit. Az Európai Védelmi Közösségről szóló szerződés azonban megbukott, miután a francia nemzetgyűlés 1954-ben elutasította annak ratifikációját, és vele együtt megbukni látszottak a politikai közösség létrehozásával kapcsolatos tervek is. Egyértelművé vált, hogy az európai alkotmányozás belátható időn belül politikai akarat hiányában nem valósulhat meg. Rasmussen azonban hangsúlyozza, hogy a föderalista jogászok ettől még nem adták fel az erre vonatkozó elképzeléseiket, de belátták, hogy más eszközt kell keresni a céljaik eléréséhez. Egyre nagyobb teret nyert az a nézet, hogy a már létező intézményi keretrendszer radikális átalakítása nélkül, pusztán a Bíróság ítélkezési gyakorlatára támaszkodva el lehet indulni azon az úton, amely az európai jogrend „alkotmányosodásához” és egy kvázi-alkotmánybíróhoz” létrejöttéhez vezet végső soron. Mivel a politikai föderalizáció előtt az ajtók bezáródni látszottak, a jogi föderalizáció tűnhetett a legkézenfekvőbb lehetőségnek. A hasonlóan gondolkodó euroföderalista jogászok kezdetben tagállami, majd nemzetközi szinten is egyre

²² Uo. 79.

²³ Uo. 80–81.

szorosabb kapcsolatot alakítottak ki. Az 1950-es években sorra alakultak meg a különböző nemzeti európai jogi szervezetek, majd 1961-ben megalakult a Nemzetközi Szövetség az Európai Jogért (*Fédération Internationale pour le Droit Européen, FIDE*). Rasmussen szerint ezek a szervezetek a Bizottság anyagi támogatását élvezve végezték az európai jogot népszerűsítő tevékenységüket.²⁴ A politikai közösség helyett Európa inkább a gazdasági integráció útjára lépett, az „alkotmányosodás” gondolata nem tűnt el teljesen – sőt, a következő évtized során tulajdonképpen be is ért. Orbán Endre megfogalmazása szerint „az európai föderalisztikus jogrend és a fölötte örökdő bíróság létrehozásának gondolata a második világháborút követően folyamatosan jelen volt a kontinens szellemi életében”.²⁵

2.3. Az európai jog „transzformációja”

2.3.1. Van Gend en Loos (és Da Costa en Schaaake)

A *Van Gend en Loos* ügy alapkérdése az volt, hogy a Római Szerződés egyes rendelkezései önvégrehajtnak, további tagállami cselekmény nélkül is alkalmazhatónak tekinthetők-e vagy sem. Ennek a kérdésnek az eldöntése a belső jog feladata – mégis a közigazgatási bíróságként eljáró Holland Vámbizottság (*Tariefcommissie*) az EUB-nak tette fel ezt a kérdést az előzetes döntéshozatali eljárás keretében, holott a holland belső jog a szerződés vonatkozó részét nem tekintette önvégrehajtnak.²⁶ Sőt, a holland bíróság azt a kérdést is feltette, hogy a vonatkozó belső jog, ami bizonyos vámok emelkedését eredményezte, nincs-e ellentmondásban a Római Szerződésnek a belső vámok emelését tiltó 12. cikkével. Tehát a feltett kérdések az európai jog tagállami alkalmazására, illetve az európai és a tagállami jog összeegyeztethetőségére vonatkoztak – holott az előzetes döntéshozatali eljárás pusztán a szerződések értelmezésében lett volna hivatott segítséget nyújtani a tagállami bíróságoknak.²⁷ Ebből adódóan önmagában már az is meglepő volt, hogy az EUB befogadta a kérdést (az ügy és a döntés kontextusára később visszatérünk) – az 1963-ban született ítélet pedig az elképzelhető legmerészebb álláspontot tükrözte.

Az EUB szerint „[...] a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak

²⁴ Uo. 82.

²⁵ ORBÁN 2025. i. m. 48. (3. lj.).

²⁶ Karen J. ALTER: *The European Court's political power: selected essays*. Oxford ; New York, Oxford University Press, 2009. 32; Monica CLAES – Bruno DE WITTE: Report on the Netherlands. In: Anne Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts*. Cambridge, Hart Publishing, 1998.

²⁷ RASMUSSEN 2008. i. m. 92–93. (15. lj.).

a tagállamok, hanem azok állampolgárai is. Ennélfogva a tagállamok jogszabályaitól független közösségi jog mellett, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak. E jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és a közösségi intézmények számára”.²⁸ Az EUB szerint ugyan az európai jog tagállami végrehajtásának ellenőrzését a Szerződés a kötelezettségszegési eljárás révén a tagállamra és a Bizottságra bízta, ez még nem zárja ki, hogy a szerződéses kötelezettségek megszegésére magánszemélyek is hivatkozhatnak nemzeti bíróságok előtt. Az EUB érvelése szerint a közvetlen bírói jogvédelem, és a „magánszemélyek ébersége” jogaik védelmében hatékonyabbá teszi a Szerződés érvényesülését, valamint összességében a közvetlen hatályosság elvére lehet következtetni a Szerződés „szelleme, rendszere és megfogalmazása” alapján is. Kiemelendő az is, hogy az EUB már ebben az ítéletben a tagállamok jogszabályaitól „független” jogrendként írta le az európai jogot, bár a függetlenség mibenlétének részletesebb magyarázata elmaradt. Érdekesség, hogy az EUB azt is egyértelművé teszi, hogy nem nyilatkozhat az EGK Szerződés és a holland jogszabályok közötti elsőbbségi viszonyról, mert ennek a problémakörnek a megoldása a nemzeti bíróságok feladata amellet, hogy a kötelezettségszegési eljárás lehetősége is adott.²⁹

A *Van Gend en Loos* ügghöz szorosan kapcsolódva még fontos, bár jóval kevesebbszer említett fejleményt jelentett a *Da Costa en Schaake* ítélet. Az EUB számára feltett kérdés ugyanattól a holland bíróságtól érkezett, a tényállás és a feltett kérdés pedig tulajdonképpen megegyezett a *Van Gend en Loos* ügygel – csak egy hónappal később.³⁰ Az EUB a *Da Costa en Schaake* ítéletben kimondta, hogy még a felsőbbbíróságoknak sem köteleességük előzetes döntéshozatali kérdést feltenniük, ha az adott értelmezési kérdést már valamely korábbi ítéletében megválaszolta.³¹ Ennek a döntésnek a jelentősége önmagában nem csak az, hogy finomította az arra vonatkozó előírást, hogy a felsőbbbíróságok számára az előzetes döntéshozatali kérdés

²⁸ 26/62. sz. ügy *Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie Belastingen* [ECLI:EU:C:1963:1]

²⁹ Uo.

³⁰ Anthony ARNULL: *The Use and Abuse of Article 177 EEC*. *The Modern Law Review*, Vol. 52, No. 5 (1989). 623.

³¹ 28-30/62. sz. ügy *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV kontra Nederlandse Administratie Belastingen* [ECLI:EU:C:1963:6]

felterjesztése mikor kötelező.³² Még fontosabb, hogy az EUB ezáltal az ítéleteit a konkrét ügyre vonatkozó, *inter partes* hatályú döntésekből *erga omnes* hatályú ítéletekké tette – lehetővé tette, hogy a konkrét jogvitához kapcsolódó jogértelmezés valójában doktrínává, precedenssé válhasson.³³

2.3.2. *Costa v ENEL*

A *Costa v ENEL* ügyben egy olasz állampolgár azzal az indoklással kérdőjelezte meg a részére kiállított villanyszámla jogosságát, hogy az olasz ENEL áramszolgáltató államosítása a Római Szerződés rendelkezéseivel ellentétesen történt. Az olasz bíróság a kérdéssel egyszerre fordult az olasz alkotmánybírósághoz és az EUB-hoz is.³⁴ Előbbi úgy látta, hogy a probléma megoldható a normakollízió feloldásának klasszikus *lex posteriori derogat legi priori* szabályával, ezért elutasította a panaszt. Az EUB előtti ügyben az olasz kormány az előzetes döntéshozatali kérdés befogadhatósága ellen érvelt azzal, hogy az ügy az európai jog tagállami alkalmazását érinti, az esetleges szerződésszegés megállapítására pedig a kötelezettségszegési eljárás keretében kerülhet sor. Problémaként merült fel azonban, hogy míg a tagállamok többsége elsőbbséget biztosít a nemzetközi jognak a saját belső jogával szemben, addig Olaszország és Németország nem, ezért a Bizottság viszont arra kérte a Bíróságot, hogy adjon választ az európai jog és a tagállami jog viszonyának a közvetlen hatály elve miatt felmerülő problémájára.³⁵ A kérdésre az EUB az 1964-es *Costa v ENEL* ítéletben a következő választ adta: „[...] az EGK-Szerződés saját jogrendszerét hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és amely azok bíróságaira nézve kötelező. [...] A közösségi jog rendelkezéseinek e beépítése valamennyi tagállam jogába, és általában a Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonyossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellenében. [...] Mindezekből az következik, hogy a Szerződésből eredő és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben – annak eredeti, sajátos természetéből adódóan – bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály anélkül, hogy e jog el ne veszítené közösségi jellegét, és anélkül,

³² Az erre vonatkozó szabályokat, az ún. *acte clair* doktrínát végül később, a CILFIT ügyben fejtette ki részletesebben az EUB. Ld. 283/81. sz. ügy *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministry of Health* [ECLI:EU:C:1982:335]

³³ ARNULL 1989. i. m. 624. (30. lj.); Paul P. CRAIG – Gráinne DE BÚRCA: *EU law: text, cases, and materials*. Oxford, Oxford University Press, 1998. 423; Morten RASMUSSEN: The European Court's *acte clair* strategy in CILFIT. *European Law Review*, Vol. 9 (1984). 249.

³⁴ ALTER 2009. i. m. 33. (26. lj.).

³⁵ RASMUSSEN 2008. i. m. 96. (15. lj.).

hogy ez magának a Közösségnek a jogi alapjait meg ne kérdőjelezné. Az tehát, hogy az államok a Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogukat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget”.³⁶

Az EUB érvelésének logikája követhető: ha a közösségi jog és a belső jog kollíziójának feloldására egy tagállam a *lex posteriori derogat legi priori* alapelvet alkalmazza, abból az következik, hogy az időben később alkotott törvénnyel a tagállam szembemehetne a szerződésben vállalt kötelezettségeivel.³⁷ Annak ellenére, hogy a szerződésszegések megállapítására és kezelésére a kötelezettségszegési eljárás rendelkezésre állt, az EUB szerint az európai jog elveszíti „közösségi jellegét”, ha nemzeti bíróság alkalmazhat olyan nemzeti jogszabályt, amely a közösségi joggal ellentétes. Mivel azonban kétségtelen, hogy minden állam maga rendelkezik arról, hogy a saját jogrendszere hogyan viszonyul a nemzetközi joghoz és hogyan építi be azt, az EUB inkább amellet foglalt állást, hogy az európai jog nem nemzetközi jog, vagy legalábbis speciális nemzetközi jog, mivel „a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre”. Bár a Római Szerződés nem tartalmazott rendelkezést az európai jog és a tagállami jog viszonyára nézve (természetesen, hiszen a kérdés rendezése a belső jog feladata), az EUB szerint az európai jog elsőbbsége mégis szükségszerűen következett annak „szövegéből és szelleméből”. Szintén fontos, hogy az EUB ebben az ítéletben is olyan jelzőkkel írta le a Római Szerződés által létrehozott jogrendet, amelyek az európai jog ún. autonómiájának elvét alapozzák meg: saját jogrendszer, önálló jogforrás, amely eredeti és sajátos természetű. Ezeknek a kifejezéseknek a konkrét tartalmához, jelentéséhez kevés fogódzót biztosított a Bíróság, holott komoly elméleti kérdéseket vetnek fel a jogi normák autoritásának eredetével, legitimációs forrásával összefüggésben. Az EUB azon érvei, amelyek óvatosan mégis ezeket a kérdéseket közelítik meg, részben rendkívül elnagyoltak, részben pedig megkérdőjelezhetőek. Érvként hozta fel az EUB a saját intézményrendszert, a jogképességet, a „tényleges” hatalomgyakorlást, kiegészítve azzal a részletesebb kifejtést érdemlő állítással, hogy a szerződéskötéssel a tagállamok szuverén jogaik „végleges” korlátozásába egyeztek bele. Mindezeknél kevésbé jelentős, de az ügy

³⁶ 6-64. sz. ügy *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* [ECLI:EU:C:1964:66]

³⁷ ORBÁN 2025. i. m. 53. (3. lj.).

érdeméhez azért hozzátartozik, hogy a konkrét esetben az EUB nem találta az olasz szabályozást a közösségi jogot sértőnek.

2.3.3. *Internationale Handelsgesellschaft*

Az 1960-as évek első felében kijelölt úton az EUB az 1970-es években is tovább haladt. Az 1970-es *Internationale Handelsgesellschaft* ügyben egy német bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az EUB-hoz egy olyan uniós rendelet kapcsán, amely gabonakereskedelem esetén kiviteli engedélyekhez kapcsolt letéti kötelezettséget írt elő. A letét elveszett, ha a szerződött kivitel nem valósult meg, kivéve vis maior esetét. A német felperes vállalkozás szerint ez az előírás aránytalan volt, és sértette a német alkotmány (*Grundgesetz*) által biztosított alapjogokat. A német bíróság előzetesen meg is állapította a vitatott uniós szabályok alkotmányellenességét, mielőtt előzetes döntést kért volna a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében.³⁸

Ebben az esetben sem a döntés érdemi része volt az, amely a legfontosabb ítéletek közé emelte az ügyet, hanem az ahhoz vezető indokolás egyes részei. Különösen az, hogy az EUB a *Costa v ENEL* ügyben alkalmazott érveket tulajdonképpen megismételve amellet foglalt állást, hogy az európai jog elsőbbséget kell élvezzen bármilyen *tagállami* joggal szemben – még akkor is, ha adott esetben a tagállami alkotmánnyal áll fenn a normakollízió. Az EUB tehát elutasította azt, hogy e tekintetben minőségbeli különbség állhatna fenn alkotmányos szintű és más tagállami jogi normák között.

Az EUB ítélete szerint: „*a közösségi intézmények által elfogadott intézkedések érvényességének megítélése a nemzeti jog jogszabályai vagy fogalmai alapján káros hatással lenne a közösségi jog egységességére és hatékony érvényesülésére. Az ilyen intézkedések érvényességét csak a közösségi jog fényében lehet megítélni. A szerződésből eredő jog, amely független jogforrás, nem írható felül nemzeti jogi szabályokkal, függetlenül azok formájától, anélkül, hogy ezáltal elveszítené közösségi jogi jellegét, és anélkül, hogy ezáltal a közösség jogalapja maga is megkérdőjeleződne. Ezért egy közösségi intézkedés érvényességét vagy hatályát egy tagállamon belül nem érintik az arra vonatkozó állítások, hogy az ellentétes az illető állam alkotmányában meghatározott alapjogokkal vagy a nemzeti alkotmányos rendszer alapelveivel*”.³⁹ Emellett az ítélet azért is jelentős, mert az EUB azzal is érvelt, hogy maga is védi az alapvető jogokat az

³⁸ William PHELAN: *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970: Protection of Fundamental Rights. In: William PHELAN *Great Judgments of the European Court of Justice*. Cambridge University Press, 2019. 197.

³⁹ 11-70. sz. ügy *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [ECLI:EU:C:1970:114] 3. pont

általános jogelveken keresztül, a közös tagállami alkotmányos hagyományokból táplálkozva, de a Közösség keretein és céljain belül – mindazonáltal úgy látta, hogy a támadott közösségi szabályozás nem jogsértő.⁴⁰

2.3.4. *Simmenthal*

A *Simmenthal*-ügy egy olasz húsimportőr és az olasz adóhatóság közötti vitából ered. A vállalat Franciaországból importált marhahúst, amely az olasz határon állategészségügyi és közegészségügyi ellenőrzésen esett át. Az ellenőrzés keretében egy 1934-es törvény díjfizetési kötelezettséget írt elő, a szabályt egy 1970-ben született törvény is pontosította. A *Simmenthal* vállalat azt állította, hogy ezek az ellenőrzésekre kirótt díjak ellentétesek a Közösségnek az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel, mivel azokat vámmal azonos hatású díjnak kell tekinteni. Az EUB maga is megállapította, hogy ezek a díjak a vámokkal azonos hatású intézkedésnek tekinthetők, ezért az olasz bíróság a díjak visszafizetésére kötelezte a hatóságot. Az olasz adóhatóság azonban arra hivatkozott, hogy a tilalmat elrendelő közösségi jogszabályok 1964-ből és 1968-ból származnak, míg a vitatott olasz törvény időben később született (1970). Ebből adódóan a közösségi joggal ellentétes törvény mindaddig hatályos, amíg az olasz alkotmánybíróság emiatt meg nem semmisíti, vagy a jogalkotó az európai jogi követelményeknek megfelelően módosítja. A hatályos tagállami jogot a nemzeti bíróságnak mindaddig alkalmaznia kell, amíg meg nem történik annak formális hatályon kívül helyezése a megfelelő eljárásban – ha közösségi joggal ellentétes a jogszabály, akkor az olasz bíróságok számára az előírt eljárás, hogy az alkotmánybírósághoz fordulnak. Az olasz bíróság viszont azzal a kérdéssel fordult az EUB-hoz, hogy a közösségi jog alapján mellőzni kell-e az azzal ellentétes tagállami jogszabály alkalmazását már azt megelőzően, hogy a normakollízió miatt azt a jogalkotó vagy az alkotmánybíróság formálisan hatályon kívül helyezné. Emellett azt a kérdést is feltette, hogy amennyiben a tagállami jogszabályt a közösségi joggal ellentétes mivolta miatt a jogalkotó vagy az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezi, akkor ezt a közösségi jog hatékony érvényesülése érdekében visszaható hatályúnak kell-e tekinteni.⁴¹

Az EUB az 1978-as *Simmenthal* ítéletben az első kérdésre úgy válaszolt, hogy „a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében nemcsak azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük

⁴⁰ LÁNCOS Petra Lea: A „tagállamok közös alkotmányos hagyományai” mint az európai alkotmányos dialógus sarokkövei. *Pázmány Law Working Papers*, No. 9 (2020). 3. Ld. Internationale Handelsgesellschaft 2. pont

⁴¹ 106/77. sz. ügy *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA* [ECLI:EU:C:1978:49]

ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik, hanem – mivel e rendelkezések és jogi aktusok szerves részét képezik a tagállamok területén alkalmazandó jogrendszernek, és ez utóbbi keretében elsőbbséget élveznek – azzal is, hogy megakadályozzák a közösségi normákkal összeegyeztethetetlen, új nemzeti jogalkotási aktusok érvényes létrehozását”. Az EUB szerint ha a közösségi joggal ellentétes tagállami jogszabályok bárhol, bármikor, bármilyen joghatást kifejtethetnének, az „a Szerződés értelmében feltétel nélkül és visszavonhatatlanul vállalt kötelezettségek tényleges jellegének tagadását jelentené, és ezáltal a Közösség alapjait kérdőjelezné meg”. Az EUB szerint ebből adódóan a nemzeti bíróságot nem lehet megakadályozni abban, hogy „a közösségi jogot azonnal a Bíróság döntésének vagy ítélezési gyakorlatának megfelelően alkalmazhassa”. Mindezekből az is következik az EUB szerint, hogy minden olyan rendelkezés sérti az európai jogot és különösen annak hatékony érvényesülését, ami meggátolja, hogy a közösségi joggal ellentétes tagállami jogot az azt alkalmazó bíróság hivatalból mellőzze, és ehelyett a normakollízió feloldását egy másik testületre, bíróságra bízza – még akkor is, ha ez az eljárás a közösségi jog hatékony érvényesülésének csak ideiglenes, átmeneti akadály. ⁴²

Tömören tehát az EUB azt a követelményt fogalmazta meg a nemzeti bíróságok számára, hogy az egyébként hatályos, de közösségi joggal ellentétes tagállami jogszabály alkalmazását már annak az alkotmányos szabályok szerinti hatályon kívül helyezését megelőzően is mellőzzék – sőt, önmagában ellentétes az a tagállami eljárás a közösségi joggal, ami a normakollízió feloldására valamilyen külön eljárást, speciális bírósághoz fordulást ír elő. Az EUB tehát ekkorra már a tagállami szabályozás jogellenességének megállapítása mellett a közösségi jog tagállami alkalmazásának vizsgálatán keresztül közvetve a belső nemzeti jog tagállami bíróság általi alkalmazásának mikéntjéről is dönt az előzetes döntéshozatali eljárás keretében – meglehetősen távol kerülve a Római Szerződés 177. cikkének kizárólag a Szerződés értelmezéséről szóló rendelkezéséről. Az olasz bíróság második, visszaható hatállyal kapcsolatos kérdésére így az EUB értelemszerűen nem is válaszolhatott, hiszen azt tárgyalanná tette az első kérdésre adott válasz.

Az ítéletnek – azzal együtt, hogy kimondott célja a közösségi jog egységes és hatékony érvényesülésének biztosítása volt – elsősorban a tagállami bírósági rendszerekre nézve volt komoly következménye. Az abban kifejtett doktrína ugyanis azt jelenti, hogy amikor a

⁴² Uo. 17-23. pont

tagállami bíróság európai jogot alkalmaz, tulajdonképpen nem tagállami bíróságként, hanem európai bíróságként jár el, amelyet ebben a körben nem köt a tagállami jog, még az alkotmányos szabályok sem. Az ítélet alapján az alsóbb szintű bíróság kivonhatja magát a tagállami bírósági hierarchiából, felmentést kap az alkotmányos eljárási követelmények alól, annak érdekében, hogy a közösségi jog egységes és hatékony érvényesülésének az EUB által abszolutizált követelménye (*effet utile*) még átmenetileg és potenciálisan se szenvedjen sérelmet.⁴³ A konkrét ügy érdekéhez hozzátartozik, hogy még az EUB döntését megelőzően a kérdéses szabályozást az olasz alkotmánybíróság megsemmisítette, és helyette a közösségi jognak megfelelő szabályozás született. Erre a tényre az olasz kormány is hivatkozott – az EUB ezt a kifogást azonban elvetette arra hivatkozva, hogy az alkotmánybírósági döntés más eljárásban született.⁴⁴ Az ítéletet megelőzően a főtanácsnok álláspontja az volt, hogy a felvetett kérdés fontossága, illetve az a tény, hogy a probléma minden valószínűség szerint később is felmerülne, azt indokolja, hogy hozzon a kérdésben döntést az EUB.⁴⁵ Bár az olasz alkotmánybíróság addig az elé került hasonló ügyekben a közösségi jog és a tagállami jog közötti ellentmondást mindig az előbbi javára döntötte el, az EUB számára világos lehet, hogy ez az eljárás magában rejti annak kockázatát, hogy egyszer fordított eredmény születik – ezért inkább a megelőző csapás, az alkotmánybíróságok „lefegyverzése” mellett döntött.⁴⁶

2.3.5. A *Kompetenz-Kompetenz* doktrína: *Foto-Frost* ügy

Tíz évvel később az EUB a *Simmenthal* doktrína jelentette „lefegyverzést” erősítette meg még egyértelműbb módon a *Foto-Frost* ügyben, kimondva, hogy a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel a közösségi intézmények jogi aktusainak érvénytelenségének vizsgálatára.⁴⁷ Ezzel az EUB tulajdonképpen azt nyilvánította ki, hogy a közösségi intézmények hatáskörtúllépésének megállapítása (és így az adott jogi aktus érvénytelenségének kimondása) is kizárólag az ő hatáskörébe tartozik (*Kompetenz-Kompetenz*).⁴⁸ Mindezt elsősorban a közösségi jog egységességének követelményével indokolta, ugyanis ha tagállami intézmények (bíróságok) is dönthetnének a közösségi jog érvényességéről, akkor az e tekintetben „a

⁴³ William PHELAN: *Simmenthal*, 1978: Obligations of “Lower” National Courts. In: William PHELAN *Great Judgments of the European Court of Justice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. 180.

⁴⁴ *Simmenthal* para 11

⁴⁵ PHELAN 2019. i. m. 173. (43. lj.).

⁴⁶ Uo. 179–180.

⁴⁷ 314/85. sz. ügy *Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost* [ECLI:EU:C:1987:452] 20. pont

⁴⁸ Gunnar BECK: The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, the Primacy of EU Law and the Problem of *Kompetenz-Kompetenz*: A Conflict between Right and Right in Which There is No Praetor 1: The Lisbon Judgment and *Kompetenz-Kompetenz*. *European Law Journal*, Vol. 17, No. 4 (2011). 473.

tagállamok bíróságai között fennálló különbségek magát a közösségi jogrendszer egységességét kérdőjelezhetnék meg, és veszélyeztethetnék a jogbiztonság alapvető követelményét”.⁴⁹ Az EUB *Kompetenz-Kompetenz* iránti igénye tehát azon az érvelésen alapul, hogy a szerződések szövegének autoritatív értelmezése és a közösségi jogi aktusok érvényességének vagy érvénytelenségének megállapítására vonatkozó hatáskör együtt jár azzal, hogy a hatáskörök megállapítása és a hatáskörtúllépő (*ultra vires*) jogi aktusok érvénytelenítése tekintetében az utolsó szó joga csak az EUB-ot illetheti, máskülönben sérülne a jogalkalmazás egységessége.⁵⁰

Az EUB tehát azt érzékelhette, hogy a közvetlen hatály és az elsőbbség doktrínái önmagukban még nem biztosítanak feltétlen szupremáciát az európai jognak (és a Bíróságnak) – valódi tétje annak van, hogy normakollízió esetén ki dönthet arról, hogy melyik jog az alkalmazandó, kit illet ebben a kérdésben az utolsó szó joga. A közösségi jog elsőbbsége csak addig érvényesülhet, amíg a konkrét ügyekben eljáró nemzeti bíróságok azt érvényesítik. Ha a normakollízió feloldásáról egy nemzeti alkotmánybíróság dönthet, az e tekintetben kockázati tényező az EUB számára – a *Simmmenthal*-doktrína pedig olyan ösztönző az alsóbb szintű bíróságok számára, ami az alkotmánybíróságokat ebben a kérdésben a pálya szélére, vagy azon kívülre szorítja.

2.4. Az EUB gyakorlata és az alkotmányosodás

2.4.1. Nemzetközi szerződés vagy „alapvető alkotmányos charta”?

A *Van Gend en Loos* és a *Costa v ENEL* ítéletek nyomán a szakirodalomban fokozatosan életre kelt az európai alkotmányosság fogalma, formális alkotmány hiányában is. Eric Stein amerikai jogászprofesszor közvetlenül a *Costa v ENEL* ítélet után már úgy értékelt: az Európai Bíróság lehet az első olyan nemzetközi szerződés által létrehozott bíróság, amely igényt formál arra, hogy nem csak a nemzetközi jogrendszerre, hanem a nemzeti jogrendszerekre nézve is megállapítsa az őt magát létrehozó szerződés helyét a normahierarchiában. Stein szerint ha elfogadjuk az EUB érvelését, akkor kijelenthető, hogy a Bíróság a szerződést valójában nem szerződésként, hanem alkotmányként kezelte.⁵¹ Az elképzelés, hogy az európai integrációt megalapozó szerződések valójában alkotmányos dokumentumok, persze nem Stein, de még csak nem is az EUB találmánya volt, hanem már jóval korábban megjelent az európai jogászok körében. Maurice Lagrange főtanácsnok szintén a *Costa* ügyben már azzal érvelt az EUB előtt,

⁴⁹ 314/85. sz. ügy *Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost* [ECLI:EU:C:1987:452] 15. pont

⁵⁰ BECK 2011. i. m. 472–473. (48. l.).

⁵¹ Eric STEIN: *Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case*. *Michigan Law Review*, Vol. 63, No. 3 (1965). 513.

hogy a Római Szerződés egy valódi alkotmány természetével bír.⁵² Lagrange-nak komoly szerepe volt az ESZAK Szerződés bíróságra vonatkozó részének megalkotásában, és már az 1950-es évek elején is úgy vélte, hogy az ESZAK Szerződés alkotmányos természetű és ennek megfelelően a Bíróság is alkotmányos státusszal bír – hozzáátve, hogy amikor az Európai Föderáció majd létrejön, addigra az európai szövetségi bíróságnak már nem lesz szüksége arra, hogy a bírósági rendszerre vonatkozó elképzeléseit a tengerentúlról kölcsönözze, hanem saját kútforból is képes lesz majd azt megalapozni.⁵³ Később egy másik főtanácsnok (majd azt követően EUB bíró), Federico Mancini is azt írta, hogy az EUB tulajdonképpen a szerződések alkotmányosítására törekedett, vagyis egy föderális Európa alkotmányos kereteinek kialakítására.⁵⁴ Maga az EUB egyébként hosszú ideig kerülte azt, hogy nyíltan alkotmányként hivatkozzon a szerződésekre. Végül az 1986-os *Les Verts* ítéletben – amelyben pont az említett Mancini volt a főtanácsnok – hivatkozott a bíróság is „alapvető alkotmányos chartaként” a Római Szerződésre.⁵⁵ Stein és Mancini is úgy látta, hogy bár a Római Szerződés klasszikus nemzetközi szerződésként jött létre, az EUB pont azt az alapvető különbséget törekedett csökkenteni vagy eltüntetni, ami egy alkotmány és egy multilaterális nemzetközi szerződés között egyébként fennáll – ezt jelenti a szerződések „alkotmányosítása”.⁵⁶ Általánosságban véve is kijelenthető, hogy az 1980-as és 1990-es évek fordulójára már a szakirodalomban elterjedtté vált az európai szerződések alkotmányos jellegének hangsúlyozása.⁵⁷ Az EUB későbbi elnöke, Koen Lenaerts is már ekkor minden kétséget kizáró tényként hivatkozott az alapszerződések „alkotmányos karakterére”, az EUB alkotmányosító ítéleteinek logikáját az amerikai Legfelső Bíróság korai ítéleteivel állítva párhuzamba.⁵⁸ Mindez természetesen annak tudatában történt, hogy az európai integráció tagállamai nem alkotmányt, hanem nemzetközi szerződést fogadtak el – de úgy tűnt, hogy a szakirodalom ezt a formai különbséget önmagában

⁵² Antonin COHEN: Constitutionalism Without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s–1960s). *Law & Social Inquiry*, Vol. 32, No. 1 (2007). 126.

⁵³ Uo. 127.

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ 294/83. sz. ügy *Parti écologiste "Les Verts" kontra Európai Parlament* [ECLI:EU:C:1986:166] 23. pont

⁵⁶ G. Federico MANCINI: The Making of A Constitution For Europe. *Common Market Law Review*, Vol. 26, No. Issue 4 (1989). 596; Eric STEIN: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 1 (1981). 1.

⁵⁷ Joseph Weiler megfogalmazásában az európai integráció bírói átalakítását egy alkotmányos jellegű, föderális rendszerre addigra már a végtelenségig ismételtette a szakirodalom. Ld. Joseph H. H. WEILER: The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8 (1991). 2407.

⁵⁸ Koen LENAERTS: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, No. 2 (1990). 209–210.

nem tekintette releváns szempontnak.⁵⁹ Természetesen megalapozottan lehet amellel érvelni, hogy egy jogi dokumentum neve vagy formája nem feltétlenül az egyetlen meghatározó szempont, amikor az vizsgáljuk, hogy lényegét tekintve alkotmányról vagy szerződésről van szó – ahogy egy szerződés adott esetben lehet alkotmány, úgy egy államközi szerződés sem feltétlenül válik alkotmánnyá önmagában attól, ha a címe erre utal. Ugyanakkor nem lehet eltekinteni sem az elnevezés jelentőségétől, hiszen az alapvetően tükrözi a létrehozása mögött meghúzódó szándékot. Bár a diskurzus sokkal inkább alkotmányos jellegű jogrendszerrel, alkotmányos karakterű vagy jellegű dokumentumokról szólt, mint konkrétan alkotmányos rendszerrel és alkotmányról, egyértelművé vált, hogy a nemzetközi vagy nemzetek feletti jog és az alkotmányjog közötti határok egyre inkább elmosódnak. Az európai jogrend alkotmányos jellegével kapcsolatos elméleti kérdésekre később még visszatérünk, hiszen azok a mai napig fontos szerepet kapnak az uniós jog és a tagállami alkotmányjog viszonyát tárgyaló szakirodalomban – annak ellenére, hogy a 2004-es sikertelen európai alkotmányozási kísérlet, majd az annak helyébe lépő Lisszaboni Szerződés után ismét egyértelművé vált, hogy az integrációt a tagállamok továbbra is formálisan nemzetközi szerződések által megteremtett keretek között tartják.

2.4.2. Az EUB, mint szupranacionális alkotmánybíróság

Hasonlóképpen az EUB alkotmányos státuszát vagy szerepét hangsúlyozó állítások leginkább azt sugallják, hogy az EUB tulajdonképpen alkotmánybírósága az alkotmányos karakterű jogrendnek. Az EUB a Szerződés értelmezése révén arra is hivatott, hogy tagállami és uniós jogi aktusok és a Szerződés összhangjának kérdésében döntést hozzon (uniós „alkotmányossági” normakontroll), illetve az unió összetett kormányzati rendszerén belül a közhatalmat gyakorló intézmények közötti hatalommegosztás tekintetében döntést hozzon.⁶⁰ Mindemellett az EUB olyan érvelési technikákat alkalmaz, amelyek leginkább az alkotmánybíráskodásra jellemzőek.⁶¹ Az EUB tehát hasonló feladatokat lát el, mint általában az alkotmánybíróságok.⁶² Mindemellett azonban az EUB olyan uniós jogi kérdésekben is dönt,

⁵⁹ Trevor C. HARTLEY: Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 34, No. 2 (1986). 231.

⁶⁰ Geoffrey GARRETT – R. Daniel KELEMEN – Heiner SCHULZ: The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization*, Vol. 52, No. 1 (1998). 149; BOBEK 2015. i. m. 158. (1. lj.).

⁶¹ Bo VESTERDORF: A constitutional court for the EU? *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, No. 4 (2006). 609–610.

⁶² Martin SHAPIRO – Alec STONE SWEET: *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford University Press, 2002. 263; Timothy MOORHEAD: *The legal order of the European Union: the institutional role of the European Court of Justice*. London, Routledge, 2014. 51.

amelyeknek nincsen „alkotmányos” tartalma, ráadásul az EUB szerepe amiatt is szélesebb, mert az alapszerződések a tagállami alkotmányoknál több területet szabályoznak, tehát az „alkotmányjog” nagyobb területet fed le, az uniós jog „túlalkotmányosodik” (*over-constitutionalisation*).⁶³ Az Európai Bíróság tehát érdekes intézmény: bár az EU igazságszolgáltatási rendszerének legmagasabb fóruma, formálisan a tagállami bíróságok nem állnak vele alá-fölérendeltségi viszonyban, sok esetben a végső döntéseket a tagállami bíróságok hozzák, ugyanis az EUB nem jár el rendes felülvizsgálati fórumként. Hatáskörei és nem utolsósorban saját szerepfelfogása alapján számos hasonlóságot mutat egy alkotmánybírósággal – természetesen pusztán funkcionális értelemben, hiszen az a kérdés, hogy valóban alkotmánybíróság-e, nem választható el az alapszerződések jogi minőségét övező elméleti vitáktól.

Összességében, ezen a ponton még eltekintve az egy valódi alkotmányos rendszer meglétének feltételeit övező elméleti vitáktól, az Európai Bíróság által kialakított két alapvető doktrína nyomán terjedt el a „constitutionalisation”, vagyis „alkotmányosodás”⁶⁴ vagy „alkotmányjogiasodás”⁶⁵ kifejezés, ami azt a folyamatot hivatott leírni, amelynek eredményeképpen az európai jogrendszer működése hasonlóvá vált egy föderális állam alkotmányos berendezkedéséhez, leginkább az EUB ítéletei jelentette „építkezés” révén.⁶⁶

2.5. Az alkotmányosodás folyamatának háttere

2.5.1. Kinek az aktivizmusa? Európai bírók, tagállami bírók, jogászok, magánszemélyek

Gyakran hangoztatott megállapítás tehát, hogy az EUB az 1960-70-es években az ítélkezési gyakorlatán keresztül „alkotmányosította”, egy kvázi föderális jogrenddé alakította az európai integrációt. Ez az állítás amellet, hogy önmagában is figyelemre méltó, különösen meglepő annak fényében, hogy néhány évvel korábban bukott el a politikai közösség létrehozására tett

⁶³ Dieter GRIMM: The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case. *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4 (2015). 469–471; Fritz W. SCHARPF: Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review*, Vol. 1, No. 2 (2009). 187; Fritz W. SCHARPF: De-constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe. *European Law Journal*, Vol. 23, No. 5 (2017). 316.

⁶⁴ VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 58, No. 2 (2017). 95.

⁶⁵ ORBÁN 2025. i. m. 35. (3. lj.).

⁶⁶ Alec STONE SWEET: *The judicial construction of Europe*. Oxford, Oxford Univ Press, 2005. 53; Jean-Michel JOSSELIN – Alain MARCIANO: How the court made a federation of the EU. *The Review of International Organizations*, Vol. 2, No. 1 (2007). 67–73; Neil FLIGSTEIN – Alec STONE SWEET: Institutionalizing the Treaty of Rome. In: Alec STONE SWEET – Wayne SANDHOLTZ – Neil FLIGSTEIN (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford University Press Oxford, 2001. 30.

kísérlet az integráció ilyen mértékű mélyítésére irányuló tagállami politikai akarat hiányában. Sőt, a *Van Gend en Loos* és a *Costa v ENEL* ügyekkel egyidőben úgy tűnt, hogy a tagállamok inkább az integráció megállításának, a kormányköziség erősítésének útjára lépnek.⁶⁷

Az európai joggal foglalkozó szakirodalom számára a kezdetektől nyilvánvaló volt, hogy mindaz, ami az EUB ítéleteiből kiolvasható, gyökeresen eltér az „egyszerű” nemzetközi jogtól. Ugyanígy egyértelmű volt az is, hogy az EUB számára a szerződések szövege alapján eljutni a közvetlen hatály és az elsőbbség elveihez igényelt bizonyos mértékű kreatív szabadságot, vagy legalábbis a Római Szerződés szövegének (illetve „szellemének”) egyfajta teleologikus értelmezését. Ebből adódóan ez a transzformatív jogi integrációs folyamat is elsősorban egy önálló, saját útját járó bíróság munkájának eredményeként tűnt fel.⁶⁸ Idővel azonban a kérdéssel foglalkozó szakirodalom látóköre bővült, és immár nem kifejezetten csak a Bíróság és ítéletei, hanem a jogfejlesztésben közreműködő más szereplők is fokozott figyelmet kaptak. A folyamat legfontosabb közreműködőjeként elsősorban az előzetes döntéshozatali eljárásokat kezdeményező nemzeti bíróságok jelentek meg a szakirodalomban. Az európai jogra nyitott tagállami bírók aktív közreműködése az EUB számára az előzetes döntéshozatali kérdések beérkezése, majd az EUB ítéleteinek gyakorlati alkalmazása tekintetében is nélkülözhetetlen volt – maga az eljárás pedig a tagállami bíró számára is presztízzsel, a korábbi bírói gyakorlat esetleges megváltoztatásával járó lehetőséget jelentett.⁶⁹ A tagállami bíróságok és az EUB kapcsolatával később külön fejezetben foglalkozunk. Az EUB, illetve a hozzá az előzetes döntéshozatali eljárás miatt kapcsolódó tagállami bíróságok szerepén túl a jogi integráció folyamatának és annak mozgatórugóinak vizsgálata során idővel előtérbe kerültek a bíróságokon kívüli szereplők európai és tagállami szinten is: intézmények, ügyvédek és más

⁶⁷ Ezt az időszakot a francia „üres székek politikája” és az abból eredő válság határozta meg, ami végül az integráció kormányközi jellegét megerősítő Luxembourgi Kompromisszum révén szűnhetett meg. Ld. Anthony L. TEASDALE: *The Life and Death of the Luxembourg Compromise*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (1993). 567–569.

⁶⁸ Hjalte RASMUSSEN: *On law and policy in the European Court of Justice: a comparative study in judicial policymaking*. Dordrecht ; Boston : Hingham, MA, USA, M Nijhoff ; Distributors, for the US and Canada, Kluwer Academic Publishers, 1986; STEIN 1965. i. m. (51. lj.); MANCINI 1989. i. m. (56. lj.); COHEN 2007. i. m. 110. (52. lj.). idézi: Pierre Pescatore, 1992. *Une révolution juridique: Une révolution juridique. Le rôle de la Cour de justice européenne (entretien avec Hugues Calvet)*. *Commentaire* 15 (59); Lecourt, Robert. 1976. *L'Europe des juges*. Bruxelles: Bruylant.

⁶⁹ Karen J. ALTER: *The European Court's political power*. *West European Politics*, Vol. 19, No. 3 (1996). 466–468; ALTER 2009. i. m. 99–102. (26. lj.); Joseph H. H. WEILER: *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors*. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4 (1994). 523; WEILER 1991. i. m. 2426. (57. lj.); Marcus HÖRETH: *The least dangerous branch of European governance? The European Court of Justice under the checks and balances doctrine*. In: Mark DAWSON – Bruno DE WITTE – Elise MUIR (szerk.): *Judicial Activism at the European Court of Justice*. Cheltenham, Elgar, 2013. 35–36; VÁRNAY 2017. i. m. 94. (64. lj.).

jogászok, egyesületek, magáncégek és magánszemélyek, amelyeknek meghatározó szerepe lehetett az „alkotmányosodás” folyamatában.⁷⁰

2.5.2. Politikai helyett jogi integráció

Korábban is említettük, hogy az európai föderalizmus pártján álló jogászi, szakmai hálózatok azzal, hogy a tagállamok nem fogadtak el alkotmányt és a politikai közösség létrehozásának terve is kudarcot vallott, nem tettek le a céljaikról – viszont már a politikai helyett a jogi integráció tűnhetett a könnyebben járható útnak. Az 1960-as évek nagy doktrínáinak létrejötte mögött meghúzódó folyamatokat mások mellett Cohen, Alter, Vauchez és Rasmussen munkái helyezik sajátos megvilágításba.⁷¹

Az 1960-as évekre nyilvánvalóvá válhatott, hogy a politikai integráció tekintetében előrelépés a belátható jövőben nem várható.⁷² Ehelyett a jogászi szakma szereplői, különösen az Európai Bizottság jogi szolgálata és az Európai Bíróság bírái, alternatív utat választottak: fokozatosan felépítették azt a doktrínarendszert, amely a közösségi jogot autonóm, közvetlenül alkalmazható, és elsőbbséget élvező jogrendként mutatta be. Ebben a körben a legfontosabb szereplők között szokás számon tartani természetesen meghatározó EUB bírakat (pl. Robert Lecourt, Alberto Trabucchi) vagy akár főtanácsadókat (pl. Maurice Lagrange), azonban Vauchez és Rasmussen is kiemeli a Bizottság, és különösen a jogi szolgálat szerepét a folyamatban.⁷³ Külön említendő az utóbbit vezető Michel Gaudet személye, aki már az 1950-

⁷⁰ Tommaso PAVONE: *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*. Cambridge University Press, 2022; Richard RAWLINGS: The Eurolaw Game: Some Deductions from a Saga. *Journal of Law and Society*, Vol. 20, No. 3 (1993); Antoine VAUCHEZ: „Integration-Through-Law”: Contribution to a Socio-History of EU Political Commonsense. *EUI Working Papers*, No. 10 (2008); Antoine VAUCHEZ: *Brokering Europe: Euro-lawyers and the making of a transnational polity*. Cambridge New York Port Melbourne New Delhi Singapore, Cambridge University Press, 2018; WEILER 1994. i. m. (69. lj.); Karen J. ALTER: *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2006; Anne-Marie BURLEY – Walter MATTLI: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (1993); RASMUSSEN 2008. i. m. (15. lj.); Walter MATTLI – Anne-Marie SLAUGHTER: Revisiting the European Court of Justice. *International Organization*, Vol. 52, No. 1 (1998).

⁷¹ COHEN 2007. i. m. (52. lj.); ALTER 1996. i. m. (69. lj.); ALTER 2009. i. m. (26. lj.); ALTER 2006. i. m. (70. lj.); VAUCHEZ 2018. i. m. (70. lj.); Antoine VAUCHEZ: The Making of the European Union’s Constitutional Foundations: The Brokering Role of Legal Entrepreneurs and Networks. In: Wolfram KAISER – Brigitte LEUCHT – Michael GEHLER (szerk.): *Transnational Networks in Regional Integration*. London, Palgrave Macmillan UK, 2010; Antoine VAUCHEZ: The transnational politics of judicialization. *Van Gend en Loos and the making of EU polity*. *European Law Journal*, Vol. 16, No. 1 (2010); RASMUSSEN 2008. i. m. (15. lj.); Morten RASMUSSEN: Revolutionizing European law: A history of the Van Gend en Loos judgment. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1 (2014); Morten RASMUSSEN: Establishing a Constitutional Practice of European Law: The History of the Legal Service of the European Executive, 1952–65. *Contemporary European History*, Vol. 21, No. 3 (2012).

⁷² VAUCHEZ 2018. i. m. 133–134. (70. lj.); RASMUSSEN 2008. i. m. 81–82. (15. lj.).

⁷³ VAUCHEZ 2018. i. m. 51, 54–55. (70. lj.); VAUCHEZ 2010. i. m. 23. (71. lj.); RASMUSSEN 2012. i. m. (71. lj.).

es évek közepén úgy látta, hogy az EUB a szerződéseket teleologikusan, a szerinte azok szelleméből levezethető föderalista célok alapján értelmezve és a textualizmust elhagyva olyan alkotmányos státuszra tehetne szert, mint az Egyesült Államok Legfelső Bírósága.⁷⁴

2.5.3. A föderalista jogásztársadalom

A doktrínák, mérföldkönek tekintett ítéletek ezeknek az intézményeknek, szereplőknek az összehangolt munkája eredményeképpen születhettek meg. A *Van Gend en Loos* ügy konkrét háttere különösen jól mutatja a stratégiai szervezés mértékét. A holland vámhatóság és egy importőr közötti vitát a holland európai jogi egyesület, a holland bírók, valamint a Bizottság jogi szolgálata összehangoltan alakították „tesztüggé”.⁷⁵ Gaudet, a Bizottság jogi szolgálatának vezetője az előzetes döntéshozatali kérdés beérkezése után élt a lehetőséggel, és javasolta a Bizottságnak, hogy a Bíróság előtt érveljen a közösségi jog közvetlen hatálya és elsőbbsége mellett is, ami feltétlenül szükséges az egységes és hatékony jogérvényesüléshez – ezt az álláspontot a Bizottság el is fogadta.⁷⁶ Az EUB a kérdésben azonban megosztott volt, a közösségi jog elsőbbségét akkor még nem mondta ki, és a közvetlen hatály akkoriban önmagában is kellően radikálisnak tekinthető doktrínáját is csak 4:3 arányban fogadta el – a többség kialakításában pedig a föderalista Lecourt és Trabucchi vállaltak kulcsszerepet.⁷⁷

Az európai intézmények mellett különösen fontos szerepet játszott ebben a folyamatban az európai jogászhalózat. Ennek gerincét a nemzeti európai jogi, a főként a Bizottság anyagi támogatásával létrehozott FIDE (*Fédération Internationale de Droit Européen*) alkották, illetve az EUB bírói körül kialakuló szakmai körök.⁷⁸ Ezek a szereplők részt tudtak venni egyrészt a bírósági ügyek jogi megformálásában – többek között a *Costa v ENEL* is ilyen európai szemléletű jogászok által konstruált eljárásban születhetett meg.⁷⁹ Másrészt pedig az európai joggal kapcsolatos, akkor épp megszületőben lévő diskurzus alakításában és kontrolljában

⁷⁴ RASMUSSEN 2012. i. m. 379. (71. lj.); Julie BAILLEUX: Michel Gaudet, a law entrepreneur: The role of the legal service of the European executives in the invention of EC Law and the birth of the Common Market Law Review. *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. Issue 2 (2013).

⁷⁵ RASMUSSEN 2012. i. m. 386. (71. lj.); VAUCHEZ 2018. i. m. 120–121. (70. lj.); VAUCHEZ 2010. i. m. 9–10. (71. lj.).

⁷⁶ VAUCHEZ 2010. i. m. 10–11. (71. lj.); RASMUSSEN 2012. i. m. 386–387. (71. lj.); RASMUSSEN 2014. i. m. 151–153. (71. lj.).

⁷⁷ RASMUSSEN 2014. i. m. 153–154. (71. lj.); VAUCHEZ 2010. i. m. 11–12. (71. lj.).

⁷⁸ ALTER 2009. i. m. 65–76. (26. lj.); VAUCHEZ 2018. i. m. 119–121. (70. lj.); RASMUSSEN 2012. i. m. 384, 395. (71. lj.).

⁷⁹ Amedeo ARENA: From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of *Costa v. ENEL*. *European Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3 (2019); VAUCHEZ 2008. i. m. 17. (70. lj.).

játszottak fontos szerepet: konferenciákon, publikációkon, tankönyveken, folyóiratokon keresztül jöhettek létre az európai jog domináns értelmezési keretei.⁸⁰

Hasonlóképpen Alter is úgy látja, hogy az EUB a jogi integrációt megalapozó doktrínákat és saját autoritását egy fokozatosan kiépített, intézményi és személyi szövetségekre épülő stratégia eredményeként alakíthatta ki. Azonban Alter hangsúlyozza azt is, hogy az EUB ebben a küldetésben a legfontosabb szövetséget a tagállamokon belül dolgozó jogásztársadalomnak az európai jogot ismerő és az integrációs projekt iránt elkötelezett rétegével alakította ki.⁸¹ Ügyvédekkel, akik előtt a közösségi jog új lehetőségek tárházát nyitotta meg a bíróságok előtti érvelésben, akár a tagállami jog ellenében is, valamint az alsóbb szintű bíróságok bíróival, akiknek az előzetes döntéshozatali eljárás lehetőséget adott egyrészt közvetlen párbeszédre az Európai Bírósággal, másrészt saját presztízsük, jelentőségük növelésére a belső bírósági rendszerben, akár a legmagasabb szintű bíróságok rovására.⁸²

⁸⁰ VAUCHEZ 2010. i. m. 20–21. (71. lj.); VAUCHEZ 2008. i. m. 21–22. (70. lj.).

⁸¹ ALTER 2006. i. m. (70. lj.).

⁸² ALTER 2009. i. m. 99–102. (26. lj.); PAVONE 2022. i. m. (70. lj.).

3. A tagállamok viszonya a jogi integrációhoz

3.1. A tagállamok és az EUB – nem akarták vagy nem tudták megállítani?

Általánosan ismert és számtalanszor ismételt tétel tehát, hogy az EUB az európai jogrend „alkotmányosításán” túlmenően is jelentős szerepet vállalt az „egyre szorosabb” integráció létrehozásában. Ez európai jog hatékony érvényesülésének célját abszolutizálva, kreatív, teleologikus jogértelmezési módszerek alkalmazásával az uniós hatáskörök bővülésének nem az egyetlen, de kulcsfontosságú szereplője volt.⁸³ Amellett, hogy kizárólagos igényt tartott az utolsó szó jogára hatáskörmegosztást illető kérdésekben (*Kompetenz-Kompetenz*), ezen a területen született ítéleteit összességében egyértelműen „szupranacionális elfogultság” jellemezte.⁸⁴ Keohane és Hoffmann az 1990-es évek elején úgy fogalmaztak, hogy az európai integráció összes intézménye közül az EUB ment legmesszebbre a tagállami autonómia korlátozásában.⁸⁵ Előttük Rasmussen állította, hogy széles körben ismert és mégis ritkán leírt tény, hogy még a föderális Európa hívei számára is alkalmanként meghökkentő volt a Bíróság merész integráció-párti politikai preferenciája.⁸⁶ Természetesen azóta ennek a jelenségnek jelentős szakirodalma van.

Adja magát a kérdés, hogy ha a Bíróság az alapszerződések tartalmán, a szerződő felek, az európai tagállamok szándékán túlterjeszkedett, akkor a tagállamok miért nem állították meg ebben? A kérdésre alapvetően két válasz adható: nem akarták megállítani (részben cáfolva, hogy az EUB túlterjeszkedett volna a tagállamok szándékán) vagy nem tudták megállítani.

⁸³ Henry G. SCHERMERS: The European Court of Justice: Promoter of European Integration. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 3 (1974). 453–463; WEILER 1991. i. m. 2405–2453. (57. lj.); STONE SWEET 2005. i. m. 235–237. (66. lj.); Christian JOERGES – Michelle EVERSON: Law, economics, politics in the constitutionalization of Europe. In: Erik Oddvar ERIKSEN – John Erik FOSSUM – Agustín José MENÉNDEZ (szerk.): *Developing a Constitution for Europe*. New York, NY, Routledge, 2004. 166–167.

⁸⁴ R. Daniel KELEMEN – Susanne K. SCHMIDT: Introduction – the European Court of Justice and legal integration: perpetual momentum? *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 1 (2012). 1; Sacha GARBEN: Competence Creep Revisited. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 2 (2019). 209–211; Gunnar BECK: Judicial activism in the Court of Justice of the EU. *University of Queensland Law Journal*, Vol. 36, No. 2 (2017). 333–353; Sacha GARBEN: Confronting the Competence Conundrum: Democratizing the European Union through an Expansion of its Legislative Powers. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 1 (2015). 60–65; Marc BOSSUYT – Willem VERRIJDT: The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the *Melki* Judgment. *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, No. 3 (2011). 388.

⁸⁵ Robert O. KEOHANE – Stanley HOFFMANN: Institutional Change in Europe in the 1980s. In: Robert O. KEOHANE – Stanley HOFFMANN (szerk.): *The New European Community - Decisionmaking And Institutional Change*. Boulder, San Francisco, Oxford, Westview, 1991. 11–12.

⁸⁶ RASMUSSEN 1986. i. m. 3. (68. lj.).

3.2. Nem akarták megállítani?

Két meghatározó integráció-elméleti iskola, a neofunkcionalizmus és az „intergovernmentalizmus” (kormányköziség-elmélet) szembenállása jellemzi azt a szakirodalmi vitát, ami főképp az 1990-es években az EUB integrációs szerepének megítélése körül zajlott. Leegyszerűsítve előbbi szerint a tagállamok akarata ellenére vagy legalábbis attól függetlenül, míg utóbbi szerint a tagállamok támogatása vagy hallgatóságos beleegyezése mellett zajlott le a jog általi integráció.⁸⁷ A kormányközi iskola képviselői szerint tehát a tagállamok egyszerűen azért nem állták útját a folyamatnak, mert valójában azt nem is ellenezték.

Garrett központi tézise volt, hogy az európai jogi integráció nem egy, a tagállamok feje felett átcsapó, általuk kontrollálhatatlan folyamat volt, hanem éppen ellenkezőleg: a kialakult jogrend alapvetően a tagállamok, különösen a legerősebb tagállamok érdekeit szolgálta, és az EUB viselkedése is ezen érdekek mentén értelmezendő.⁸⁸ Eleinte úgy látta, hogy maguk a tagállamok akartak erős bíróságot a szerződések betartásának felügyeletére, és az EUB tulajdonképpen a tagállamoknak a belső piacra vonatkozó kollektív elképzelését hajtotta végre.⁸⁹ Később azonban elismerte annak jelentőségét, hogy például a közvetlen hatály és az elsőbbség doktrínájára a tagállamok nem számítottak a Szerződés aláírásakor, illetve azt is, hogy az EUB által így felépített jogrend létrejöttében jelentős szerepe volt nem állami (az állami szint feletti vagy alatti) szereplőknek.⁹⁰ Kiindulási alapja volt, hogy a tagállamok, ha akarnák, figyelmen kívül hagyhatnák az érdekeiket súlyosan sértő EUB ítéleteket. Érvelése alapvetően két tényezőre, a tagállami kormányok költség-haszon alapú hozzáállására és az EUB stratégiai önkorlátozására alapozott.

A költség-haszon alapú hozzáállás alapján a tagállamok mérlegelik a költségeket, például egy protekcionista szabály eltörlésének rövidtávú negatív gazdasági következményeit, és a hasznokat, például a határokon átnyúló szabad piac hosszútávú pozitív gazdasági hozadékait. Garrett szerint a híres *Cassis de Dijon* ügy tökéletesen példázza a költség-haszon alapú

⁸⁷ Lisa CONANT: Review Article: The Politics of Legal Integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. s1 (2007). 48–49.

⁸⁸ Geoffrey GARRETT: The politics of legal integration in the European Union. *International Organization*, Vol. 49, No. 1 (1995). 172.

⁸⁹ Geoffrey GARRETT: International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market. *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992). 558.

⁹⁰ GARRETT 1995. i. m. 173. (88. lj.).

tagállami magatartást.⁹¹ A német kormány az ügyben bár érvelt a francia likőr importját tiltó német szabály mellett, az azt közösségi jogot sértőnek nyilvánító ítéletet végül elfogadta. Garrett úgy látta, hogy azért, mert a negatívan érintett német iparág (a likőrgyártás) gazdaságilag viszonylag súlytalan volt, viszont Németország hosszabb távon inkább haszonélvezője volt a kölcsönös elismerés elvének, amelyet az ítélet megerősített, a rejtett kereskedelmi korlátokat lebontva és megnyitva az utat a német export előtt.⁹²

Garrett érvelésének másik fontos eleme a stratégiai önkorlátozás. Eszerint az EUB nem a politikától elzárt szereplőnek, hanem stratégiai, racionális aktor: elsődleges célja az európai jog és a saját hatásköreinek kiterjesztése, tudva ugyanakkor, hogy hatalma inkább a tagállamok elfogadásán (*acquiescence*), mint pusztán az alapszerződések betűin alapul.⁹³ Példaként a *Cinetheque* ügyet hozta fel, amelyben az EUB egy filmiparral kapcsolatos francia protekcionista szabályt vizsgált, de nem találta közösségi jogot sértőnek.⁹⁴ Garrett szerint az EUB azért döntött így, mert arra számított a, hogy a filmipar védelme a francia kormány számára egy olyan szimbolikus, kiemelt terület, ahol a kedvezőtlen ítéletet nem fogadnák el – ez viszont csorbította volna az EUB tekintélyét is, ezért inkább a konfliktus elkerülését választotta.⁹⁵

Összességében tehát amellett, hogy az intergovernmentalista álláspont képviselői sem vonják kétségbe az EUB szerepét az integráció mélyítésében, szerintük ezt szerepet a tagállamok szándékára tekintettel, és nem pedig annak ellenére vállalta.⁹⁶ Mindez nem minden esetben azt jelenti, hogy az EUB a tagállamok álláspontját szintetizálva hozta volna meg az ítéleteit és emiatt valójában nem releváns önállóan vizsgálni az integrációs folyamatban betöltött szerepét.⁹⁷ Nem következik belőle, hogy az EUB által létrehozott szupranacionális jogrendszer a tagállamok akaratával megegyezett, de még az sem, hogy nem ellenezték azt – csak az, hogy

⁹¹ 120/78. sz. ügy *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [ECLI:EU:C:1979:42]

⁹² GARRETT 1995. i. m. 176. (88. lj.).

⁹³ Uo. 173.

⁹⁴ 60-61/84. sz. ügy *Cinéthèque SA and others kontra Fédération nationale des cinémas français* [ECLI:EU:C:1985:329]

⁹⁵ GARRETT 1995. i. m. 179–180. (88. lj.).

⁹⁶ Clifford J. CARRUBBA – Matthew GABEL – Charles HANKLA: Understanding the Role of the European Court of Justice in European Integration. *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1 (2012). 222.

⁹⁷ Clifford J. CARRUBBA – Matthew GABEL – Charles HANKLA: Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice. *American Political Science Review*, Vol. 102, No. 4 (2008). 450.

a nyílt ellenállás, illetve a tagállamok koordinált fellépése jelentette veszély nem érte el azt a kritikus szintet, amire a Bíróság már komoly kockázatként tekintett volna.

3.3. Nem tudták megállítani?

Az EUB általi „alkotmányosodás” neofunkcionalista megközelítésének alapja, hogy a folyamatot nem a tagállamok (és konkrétan a kormányok), hanem a szupra- és szubnacionális szereplők határozták meg. Előbbi csoportban a Bíróság mellett az Európai Bizottság, utóbbiban pedig a tagállami bírók, ügyvédek és jogászok kaptak fontos szerepet.

3.3.1. A motiváció: intézményi önérdék

Az első felmerülő kérdés, amire a neofunkcionalistáknak választ kellett adniuk, az volt, hogy ha a tagállamok akarata nem játszott szerepet, akkor milyen egyéb tényezők motiválhatták az EUB bírót. Burley és Mattli szerint nincs szükség arra a feltételezésre, hogy az integrációs folyamat mögött valamilyen közjóra, közérdekre irányuló elvi elkötelezettség húzódott meg, mert a folyamatban résztvevő szereplők egyszerű önérdéke önmagában is elégséges magyarázat.⁹⁸ A szupranacionális szereplők (köztük a Bíróság) természetesen, utilitarista módon törekednek a saját szerepük, hatáskörük kiterjesztésére.⁹⁹ A tagállami bírók, különösen az alsóbb szintű bíróságok számára az önérdéket a *judicial empowerment* jelenti: a közösségi jog révén, különösen pedig az EUB doktrínái által biztosított felhatalmazás révén eszközt kaptak többek között a tagállami belső jog felülvizsgálatára, amely lehetőség azelőtt legfeljebb a legmagasabb szintű bíróságoknak állt rendelkezésére.¹⁰⁰ Hasonlóképpen a magánszemélyek, cégek és különösen az ügyvédek számára a közvetlen hatály elve szintén új perleési lehetőségeket nyitott meg, új jogi alapokat adott a tagállamokkal szembeni jogérvényesítésnek.¹⁰¹

3.3.2. A jog, mint „maszk és pajzs”

Arra, hogy az EUB valamely ítéletét vagy doktrínáját egy vagy több tagállam nyíltan ellenezze, megszámlálhatatlan példa áll rendelkezésre. Az „alapok” kapcsán például ki lehet emelni, hogy a közvetlen hatály és az elsőbbség elvét a tagállamok nem írták bele a szerződésekbe, sőt, a *Van Gend en Loos* ügyben részt vevő három tagállam (Belgium, Németország és Hollandia – az

⁹⁸ „Ruthless egoism does the trick by itself.” BURLEY – MATTLI 1993. i. m. 54–55. (70. lj.).

⁹⁹ Uo. 55.

¹⁰⁰ Uo. 63; WEILER 1991. i. m. 2426. (57. lj.).

¹⁰¹ BURLEY – MATTLI 1993. i. m. 60–62. (70. lj.).

összes tagállam fele) a bíróság előtt egyértelműen az ellen érvelt, hogy a Római Szerződés közvetlen hatállyal rendelkezne.¹⁰² Miért nem tudtak akkor mégsem eredményesen fellépni?

Burley és Mattli szerint a jogi integráció sikere részben azon múlt, hogy egy apolitikusnak látszó, technikai közegben zajlott. A Bíróság a legmerészebb döntéseit is a jog semleges és objektív nyelvezetébe csomagolta, a jogi érvelés „maszkként” működött, elrejtve a politikai szándékot.¹⁰³ Másrészt pedig a jog egyben „pajzsként” is védte a Bíróságot – a jogi érvelés legitimitásából adódóan nem lehet azt pusztán politikai alapon megkérdőjelezni, hanem alkalmazkodni kell a racionáléjához, a „saját pályáján” kell legyőzni, jelentősen szűkítve a politika mozgásterét.¹⁰⁴

Az apolitikus, technikai jellegű jogviták ráadásul a tagállamoknak is kevésbé kelthették fel a figyelmét.¹⁰⁵ Az EUB számára stratégiai előnnyel járt, hogy más távlatokban gondolkodik, mint a politikusok. Utóbbiakat a választási ciklusok miatt az ítéletek közvetlen és azonnal beálló politikai következményei, költségei foglalkoztatták inkább és nem engedhették meg maguknak, hogy minden olyan ítélettel szembemenjenek, amelyek a jövőre nézve jelentenek potenciális problémát. Ezzel szemben az EUB megengedhette magának a hosszútávú építkezést. Rendszeresen alkalmazta azt a módszert, hogy a jelentős doktrínákat megalapozó ítéleteiben az adott alapelvet még nem alkalmazta a tagállam rovására, csökkentve a lehetséges ellenállás kockázatát.¹⁰⁶ Alter szerint maga a Bizottság is úgy válogatta meg a kötelezettségszegési ügyeket, hogy azok alkalmasak legyenek új EUB doktrínák kialakítására és azok tagállami bíróságok általi alkalmazására anélkül, hogy komoly politikai ellenállás kockázatát hordoznák.¹⁰⁷

Mattli és Slaughter szerint a kormányköziséget hangsúlyozó Garrett érvelésének legnagyobb hibája, hogy utólag konstruál egy lehetséges racionális magyarázatot (a számtalan lehetséges racionális magyarázat közül) a tagállamok és az EUB viselkedésére, és az érdekek tekintetében specifikus gazdasági tényezőkre fókuszál, figyelmen kívül hagyva egyébként a bíróságnak és a

¹⁰² RASMUSSEN 2008. i. m. 93. (15. lj.).

¹⁰³ BURLEY – MATTLI 1993. i. m. 44, 70. (70. lj.).

¹⁰⁴ Uo. 72.

¹⁰⁵ Erre tesz utalást Stein és Mancini is. LD. STEIN 1981. i. m. 1, 3. (56. lj.); MANCINI 1989. i. m. 597. (56. lj.).

¹⁰⁶ Karen J. ALTER: Who Are the “Masters of the Treaty”? European Governments and the European Court of Justice. *International Organization*, Vol. 52, No. 1 (1998). 131; Trevor HARTLEY: *The Foundations of European Community Law*. Oxford, Clarendon Press, 1988. 78–79.

¹⁰⁷ ALTER 1998. i. m. 131. (106. lj.).

tagállamoknak az integráció sebességére és mélységére vonatkozó szembenálló elképzeléseit.¹⁰⁸ Emellett szerintük tévesen, kizárólag politikai alapon működő testületként tekint az EUB-ra, ami ad hoc jelleggel, mindig csak az aktuális érdekeket mérlegelve hoz döntést, tulajdonképpen tagadva a jog szerepét a bírósági döntésekben.¹⁰⁹ Szerintük is van ugyan a bírósági döntéseknek politikai jelentősége és tartalma, azonban ettől függetlenül az érveknek az írott jogon kell alapulniuk, jogi érvelést kell tartalmazniuk – ha a bíró a saját politikai elképzelését szeretné keresztülvinni, akkor is képesnek kell lennie azt a megfelelő jogi formában megjeleníteni. Ebből adódik az az elvárás, hogy a bíróság érvelésével szembeni ellenvetések is ebben a formában, a releváns jogi szöveg alternatív olvasataként jelenjenek meg – szerintük Garrett azért nem vesz tudomást a jog „maszk és pajzs” funkciójáról, mert nem tulajdonít kellő jelentőséget ennek a bírósági és a politikai döntések közötti különbségnek.¹¹⁰ Kritizálták Garrett elemzését a *Cassis de Dijon* ügy kapcsán is, abból ugyanis szerintük az következik, hogyha az ítélet egy Németország számára fontosabb gazdasági területen (pl. sörgyártás) születik, akkor ellenállásba ütközött volna. Azonban amikor 1987-ben ez a német sörtiltasági törvény ügyében megtörtént, Németország szintén végrehajtotta az ítéletet, rácsafolva ezzel Garrett tézisére.¹¹¹ Ráadásul az sem helytálló szerintük, hogy hosszútávon Németország arra számított, hogy a kölcsönös elismerés elvének haszonélvezője lesz, sőt, a jellemzően a többi tagállamnál magasabb minőségi standardjaikból adódóan Franciaországgal együtt kifejezetten ellenezték a kölcsönös elismerést.¹¹² Összességében tehát szerintük az EUB integrációs tevékenységének kormányköziségen alapuló felfogása nem állja ki a valóság próbáját, hibásan konstruál utólag racionális stratégiai magyarázatokat az EUB és a tagállamok viselkedésére, illetve nem veszi figyelembe a jogi, bírósági döntéshozatal sajátosságait.

A neofunkcionalista logika alapján tehát a jog a politika maszkjaként működik – nem lehet teljesen elválasztani a politikától, de a politikai célok is a jog nyelvezetéhez és logikájához alkalmazkodnak, és ez a formalizált rendszer pont elegendő védelmet biztosít ahhoz, hogy el lehessen érni olyan eredményeket, amelyek pusztán politikai alapon nem valósulhattak volna meg. A jogi közeg által a politikai céloknak nyújtott „védettség” azonban korlátozott, mert csak

¹⁰⁸ Walter MATTLI – Anne-Marie SLAUGHTER: Law and politics in the European Union: a reply to Garrett. *International Organization*, Vol. 49, No. 1 (1995). 184–185.

¹⁰⁹ Uo. 186.

¹¹⁰ Uo. 187.

¹¹¹ 178/84. sz. ügy *Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság* [ECLI:EU:C:1987:126]

¹¹² MATTLI – SLAUGHTER 1995. i. m. 188. (108. lj.).

addig marad fenn, amíg az átpolitizáltság egy kritikus szint alatt marad, és megmarad az anyagi joggal és a jogi módszertannal egy minimális kapcsolat. Ebből következik az a paradox helyzet, hogy a 'jogi' és a 'politikai' merev elkülönítése a gyakorlatban hatásos politikai eszközt eredményez.¹¹³ Ezt felerősítette az a körülmény is, hogy az európai alkotmányjog-tudomány, szemben az amerikaival, az alkotmányjog politikamentes megközelítéséhez ragaszkodott, amelyben Shapiro szerint „a szakmai kommentár a jogi igazság, az esetjog az alkotmányos szövegből fakadó helyes következtetések elkerülhetetlen kibontakozása, az alkotmánybíróság (az Európai Bíróság) pedig a józan ész és az alkotmányos teleológia hangja”.¹¹⁴

3.4. A neofunkcionalizmus intézményi biztosítékai

A formalizált jogi keretek és az európai jogtudományi diskurzus sajátos természetén túl két fontos tényező játszott szerepet abban, hogy a tagállamok nem tudtak hatékonyan fellépni az EUB általi alkotmányosítással szemben: az egyik, hogy nem, vagy nem elég korán érzékelték a Bíróság tevékenységének súlyát; a másik, hogy a hatékony fellépést intézményes, strukturális akadályok tették valószínűtlenné vagy lehetetlenné.

Az EUB autonómiáját a tagállamokkal szemben védő akadályok közül Mattli és Slaughter, valamint Pollack is kiemelte a már említett *judicial empowerment* jelentőségét: az EUB azzal, hogy szövetségesévé, és az integrációban érdekeltté tette, elérte, hogy egy tagállami kormánynak, ha szembe akart szállni az EUB valamely ítéletével, akkor egyúttal a saját bíróságaival is szembe kellett volna szállnia, ami jelentősen megnövelte ennek a politikai költségeit és kockázatait.¹¹⁵ Pollack emellett az EUB autonómiáját erősítő tényezők közé sorolta, hogy a tagállamok nem távolíthatják el a bírókat, a bírók a döntéseket testületileg (különvélemények nélkül) hozzák, és a jogalkotási *override* vagy az EUB hatásköreit megvonó szerződésmódosítás jelentette fenyegetés nem hiteles, tekintettel arra, hogy túl magas fokú konszenzust igényelnek (előbbi esetben egyhangúság vagy minősített többség, utóbbi esetben egyhangúság).¹¹⁶

A magas fokú konszenzus szükségességét emelte ki Alter is alapvető akadályként, az EUB ítéleteinek felülírására vagy hatásköreinek szűkítésére alkalmazva a Scharpf-féle együttdöntési

¹¹³ BURLEY – MATTLI 1993. i. m. 44. (70. lj.).

¹¹⁴ MARTIN SHAPIRO: Comparative law and comparative politics. *Southern California Law Review*, Vol. 53 (1980). 538.

¹¹⁵ MARK A. POLLACK: Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (1997). 121; MATTLI – SLAUGHTER 1998. i. m. 182. (70. lj.).

¹¹⁶ POLLACK 1997. i. m. 120–121. (115. lj.).

csapda (*joint-decision trap*) problémáját.¹¹⁷ Scharpf szerint együttdöntési csapda áll elő, ha a föderális rendszerben a központi kormányzati döntést a tagállamok közösen hozzák meg és ehhez a döntéshez egyhangúság vagy közel egyhangúság szükséges, kiegészülve azzal a harmadik feltétellel, hogy döntési képtelenség esetén érvényben marad a vitatott szövetségi szintű aktus.¹¹⁸ Scharpf szerint az egyetértés hiányából az adódna, hogy ebben az esetben nincs közös döntés, hanem „mindenki a saját útját járhatja”. Ebben az esetben azok az intézkedések születnek meg közös döntésként, amelyek valóban minden résztvevő érdekében állnak – ez jellemzi szerinte a föderális alkotmány szerződések kezdeti időszakait. Idővel azonban ez a folyamat megfordul, és az egyetértés hiánya egy adott ügyben nem a korábbi közös döntés visszafordítását, hanem a folytatását eredményezi. Emiatt a változó körülmények okán időközben a tagállamok többségének érdekeivel már ellentétessé vált intézkedés akkor is érvényben marad, ha csak egyetlen tagállam van, amelyiknek továbbra is érdekében áll.¹¹⁹ Alter szerint ez a probléma az EUB esetében is fennáll: az államok akadályozni tudják azt, hogy új hatásköröket kapjon a Bíróság, de az általa megteremtett doktrínák felülírását az együttdöntési csapda ellehetetleníti – mindig voltak és lesznek olyan tagállamok, amelyeknek aktuálisan érdekében áll az EUB erős pozíciója vagy egy konkrét döntése.¹²⁰ Hasonlóképpen Kelemen is amellett érvel, hogy az együttdöntési csapda a legjelentősebb akadálya az EUB jogalkotási, politikai úton történő korlátozásának, mert valószínűtlen, hogy kellően magas konszenzus jöjjön létre a tagállamok között ebben a kérdésben.¹²¹ Az autonómia megőrzésének további biztosítékeként tartja számon emellett azt is, hogy az EUB elfogadottsága az európai közvélemény szemében magas, növelve a vele szembeni fellépés politikai kockázatát.¹²² Davies is azt hangsúlyozza, hogy valójában az EUB által kialakított doktrínák felülírásának egyetlen hatékony módja a szerződésmódosítás lehetne, ami szinte megvalósíthatatlan, de a hatékonysága még megvalósítás esetén sem garantálható, hiszen az EUB számos alapelvet az

¹¹⁷ ALTER 1998. i. m. 136. (106. lj.).

¹¹⁸ Fritz W. SCHARPF: The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, Vol. 66, No. 3 (1988). 254–258.

¹¹⁹ Uo. 258.

¹²⁰ ALTER 1998. i. m. 137. (106. lj.).

¹²¹ R. Daniel KELEMEN: The political foundations of judicial independence in the European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 1 (2012). 45–46.

¹²² Uo. 47–49.

európai jog természetéből vagy szelleméből vezetett le, nem pedig a Szerződések szövegéből.¹²³

3.5. Neofunkcionalizmus és kormányközi elmélet – mit mondanak az adatok?

Carrubba, Gabel és Hankla empirikus adatokkal is törekedtek alátámasztani a kormányközi megközelítést. Úgy vélték, hogy az EUB stratégiája elsősorban az ítéleteinek nemteljesítése (*noncompliance*) és méginkább azok jogalkotási felülbírlata (*legislative override*) jelentette veszélyek elkerülését jelenti.¹²⁴ Az EUB előtti eljárásokban benyújtott tagállami írásbeli észrevételek alapján arra jutottak, hogy minél nagyobb egy adott jogi álláspont tagállami támogatottsága, annál valószínűbb, hogy a bíróság is azt az álláspontot fogja követni.¹²⁵ Szerintük ezen túlmenően az EUB hajlamosabb figyelembe venni a tagállami érdekeket olyan ügyekben, ahol egy tagállam maga is perben áll, ezekben ugyanis szerintük nagyobb az ítélettel szembeni nyílt ellenállás kockázata.¹²⁶

Stone Sweet és Brunell ugyanazokat az adatokat újraértelmezve törekedtek cáfolni Carrubba, Gabel és Hankla állításait arról, hogy az EUB döntéseit befolyásolja a tagállamok álláspontja. Szerintük a középpontba állított, a Bírósággal szembeni olyan politikai korlátok, mint a kollektív *override* és a tagállami *noncompliance*, valójában nem jelentenek számottevő korlátozást. Az *override* azért nem, mert az adatbázisban szereplő ügyek túlnyomó többségében egyhangúságra lett volna szükség, ami rendkívül valószínűtlenné teszi ezt a fenyegetést – ráadásul ez egyetlen jelentős ügyben sem fordult még elő. Davies is úgy látja, hogy a *legislative override* fenyegetése csupán mítosz, hiszen az EUB ítéletei a Szerződések, tehát a magasabb rendű „alkotmányos” normák értelmezésén alapulnak, ami másodlagos jogalkotás révén nem írható felül.¹²⁷ A *noncompliance* esete pedig Stone Sweet és Brunell szerint általában nem megbénítja, hanem éppenséggel aktivizálja az uniós jogrendszert, mivel újabb pereket, további jogfejlődést generál – olyan ügyet nem találtak, amelyben konkrétan a tagállami ellenállás tartotta volna vissza az EUB-ot.¹²⁸ Ezzel szemben az adatok alapján inkább azt az állítást látták igazolhatónak, hogy amikor a Bizottság és a tagállamok preferenciái ütköznek, a Bíróság az

¹²³ Gareth DAVIES: The European Union Legislature as an Agent of the European Court of Justice. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 4 (2016). 849–850.

¹²⁴ CARRUBBA – GABEL – HANKLA 2008. i. m. 435–439. (97. lj.).

¹²⁵ Uo. 440.

¹²⁶ Uo. 443.

¹²⁷ DAVIES 2016. i. m. 849–851. (123. lj.).

¹²⁸ Alec STONE SWEET – Thomas BRUNELL: The European Court of Justice, State Noncompliance, and the Politics of Override. *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1 (2012). 205.

esetek elsöprő többségében (kb. 70%-ban) a Bizottság álláspontja mellé állt, sokkal inkább a neofunkcionalista elméletet támasztva alá.¹²⁹ Ezen túlmenően úgy látták, hogy a tagállami preferenciáknak valójában csak akkor van érzékelhető hatásuk az ügy kimenetelére, ha azok egybeesnek a Bizottság álláspontjával.¹³⁰ Carrubba, Gabel és Hankla szerint azonban Stone Sweet és Brunell következtetései többek között azért hibásak, mert nem veszik figyelembe a konkrét ügyekben a per jogi megalapozottságát, ami szintén meghatározó tényező lehet az ítélet kimenetele szempontjából – szerintük így az adatok végső soron sem a neofunkcionalista, sem a kormányközi elméletet nem támasztják alá egyértelműen, hanem három tényező (tagállami preferenciák, a Bizottság álláspontja, jogi megalapozottság) együtthatasát mutatják.¹³¹

Larsson és Naurin szerint a bírók valójában politikai bizonytalanságban vannak: nincsenek elég információ birtokában ahhoz, hogy stratégiai szemmel pontosan tudjanak kalkulálni a lehetséges tagállami reakciókkal, és az *override* lehetőségét sem tudják kizárni. A bizonytalanság egyrészt arra ösztönzi a bírókat, hogy figyeljenek a tagállamok felől érkező jelzésekre – viszont előfordulhat az is, hogy rosszul mérik fel a körülményeket, ezért esetenként komoly politikai ellenállásba ütköznek, vagy éppen szükségtelenül korlátozzák magukat.¹³² Az általuk vizsgált adatok szerintük azt mutatják, hogy az EUB bizonyos mértékig rezonál a tagállami preferenciákra, főképp akkor, amikor a jogalkotási *override* akár minősített többséggel is lehetséges lenne, illetve amikor a tagállamok álláspontja többnyire egységes.¹³³ Ugyan Larsson és Naurin szerint az EUB ha számol is a tagállamok preferenciáival, azok nem egyenlő súllyal esnek latba: a szupranacionális elfogultság neofunkcionalista téziséét erősíti az a megállapításuk, hogy az integráció mélyítését támogató tagállami *amicus curiae* beadványok hatása az EUB álláspontjára négyszer olyan erős, mint azoké, amelyek inkább visszatartanak.¹³⁴ A bíróság „barátai” tehát szerintük nagyobb súllyal esnek latba, mint az „ellenfelei”, azért, mert előbbiek kisebbségben is ellen tudnak tartani az utóbbiaknak.¹³⁵ Más kutatások szerint egyébként az *amicus curiae* beadványok az egyéni bírók szintjén is érzékelhető hatást tudnak kifejteni: Cheruvu szerint amikor az észrevételt benyújtó tagállam által delegált bíró része az

¹²⁹ Uo. 211.

¹³⁰ Uo. 211–212.

¹³¹ CARRUBBA – GABEL – HANKLA 2012. i. m. 220–222. (96. lj.).

¹³² Olof LARSSON – Daniel NAURIN: Judicial Independence and Political Uncertainty: How the Risk of Override Affects the Court of Justice of the EU. *International Organization*, Vol. 70, No. 2 (2016). 378.

¹³³ Uo. 403–405.

¹³⁴ Uo. 398.

¹³⁵ Uo. 390.

ügyet eldöntő tanácsnak, akkor magasabb a valószínűsége annak, hogy a preferenciáinak megfelelő ítélet születik.¹³⁶

Castro-Montero *et al.* az összes kötelezettségszegési eljárás eredményét vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a potenciálisan az EUB számára kedvezőtlen szerződésmódosítás is olyan tényező, amivel a Bíróság kalkulálhat, még akkor is, ha ennek az egyhangúsági követelmény, illetve a kormányközi konferencia (*Intergovernmental Conference, IGC*) összehívása jelentette nehézségek miatt egyébként rendkívül alacsony a valószínűsége. A szerződésmódosítás politikai költségeinek egy jelentős része azonban elhárulhat akkor, amikor a kormányközi konferencia már éppen folyamatban van – ilyenkor az elégedetlen tagállamoknak nagyobb esélye lehet arra, hogy napirendre tudják tűzni akár az EUB hatásköreinek kérdését is.¹³⁷ A másik tényező, ami stratégiai visszafogottságra sarkallhatja a Bíróságot a kormányközi konferenciák ideje alatt, az egy esetleges, a hatásköreit kiterjesztő szerződésmódosítás kilátása – amelyet akár egyetlen tagállam is megakadályozhat.¹³⁸ A kötelezettségszegési eljárások eredményei alapján igazoltak találták ezt a feltételezést: a kormányközi konferenciák idején, azok végső szakaszában jelentősen, akár 44 százalékkal alacsonyabb volt a tagállamokat elmarasztaló EUB ítélet valószínűsége.¹³⁹

Ovádek a neofunkcionalisták és a kormányközi vonalat képviselők alapállásait tulajdonképpen szintetizálva abból az alapvető problémából indult ki, hogy önmagában az EUB ítéleteiből nehéz megállapítani a valódi preferenciáit, mivel ha azok mérsékeltek, az jelenthet valóban mérsékelt hozzáállást, de ugyanakkor jelentheti azt is, hogy az EUB a valódi preferenciáihoz képest önkorlátozó magatartást tanúsít annak érdekében, hogy elkerülje a tagállamok ellenállását.¹⁴⁰ Az EUB valódi preferenciáinak mérésére Ovádek egy ún. „ideálpont-becslési modellt” alkalmazott, kifejezetten olyan hatáskörökkel kapcsolatos ügyeket vizsgálva, amelyekben a jogvita valamely uniós hatáskör vagy jogalkotási mechanizmus alkalmazásának jogalapjáról szól, és amelyeknek általános jellemzője, hogy átpolitizáltabbak, mint az EUB

¹³⁶ Sivaram CHERUVU: Are European Court of Justice judges biased towards their member states? *European Union Politics*, Vol. 26, No. 2 (2025). 281–295.

¹³⁷ José Luis CASTRO-MONTERO – Edwin ALBLAS – Arthur DYEVE – Nicolas LAMPACH: The Court of Justice and treaty revision: A case of strategic leniency? *European Union Politics*, Vol. 19, No. 4 (2018). 572, 576.

¹³⁸ Uo. 580.

¹³⁹ Uo. 572.

¹⁴⁰ Michal OVÁDEK: Supranationalism, constrained? Locating the Court of Justice on the EU integration dimension. *European Union Politics*, Vol. 22, No. 1 (2021). 47.

előtti eljárások többsége.¹⁴¹ Ezek alapján a jogvitákban részt vevő összes uniós intézményt (EUB, Bizottság, Parlament) és a tagállamokat az ideálpont alapján elhelyezte egy, a kormányközi és szupranacionális álláspontok között húzódó integrációs skálán.¹⁴² Az eredmények alapján összességében az EUB egyértelműen integráció-párti, azonban némileg mérsékeltebb, mint a Bizottság vagy a Parlament – ugyanakkor közelebb áll hozzájuk, mint a tagállamokhoz.¹⁴³ Ovádek azonban azt is kimutatja, hogy az EUB preferenciáit szisztematikusan befolyásolják bizonyos politikai korlátok: ha sok tagállam van egy adott állásponton, akkor valószínűbb, hogy az EUB is azt az álláspontot fogadja el, viszont erősebben integráció-párti, amikor a tagállamok megosztottak. Szintén mérsékeltebbé válik a kormányközi konferenciák (IGC) idején, amikor magasabb a kockázata annak, hogy egy ítéletre a tagállamok szerződésmódosítással reagálhatnak.¹⁴⁴ Azonban a stratégiai korlátozó tényezők hatását kiszűrve teljes mértékben a szupranacionális preferenciák irányába mozdul az EUB pozíciója, ami így már a Bizottságéval esik egybe – a politikai korlátozó tényezők hiányában tehát még inkább integráció-párti.¹⁴⁵ Ez alapján Ovádek arra a következtetésre jut, hogy a neofunkcionalista és az intergovernmentalista elméletek is tartalmazzak igazságot: az EUB szupranacionális elfogultsága nyilvánvaló, ugyanakkor a tagállamokkal való nyílt konfrontáció elkerülése érdekében bizonyos helyzetekben hajlamos az önkorlátozásra is. Az EUB szerinte „inkább szupranacionális, mint korlátozott, anélkül, hogy a kettő kizárná egymást”.¹⁴⁶

Összességében az EUB és a tagállami kormányok kapcsolatára vonatkozó empirikus kutatások alapján a neofunkcionalista és a kormányköziség-alapú megközelítés is tartalmaz igazságot. Az EUB egyértelműen és határozottan integráció-párti és önállóan, gyakran a tagállamok kifejezett akaratával szemben is képes volt az integráció mélyítésére (*neofunkcionalizmus*), viszont jellemző rá az is, hogy az ellenállás elkerülése érdekében bizonyos helyzetekben mérsékeltebb, nyitottabb a tagállami preferenciákra (*intergovernmentalizmus*).¹⁴⁷ Az azonban nem tűnik helytállónak, hogy az EUB döntései bármilyen mértékben a tagállami preferenciák szintézisei lennének, a Bíróság álláspontja ehhez képest sokkal inkább a Bizottság preferenciáival van

¹⁴¹ Uo. 49–51.

¹⁴² Uo. 53–56.

¹⁴³ Uo. 55.

¹⁴⁴ Uo. 58–63.

¹⁴⁵ Uo. 64–65.

¹⁴⁶ Uo. 66.

¹⁴⁷ CONANT 2007. i. m. 49–54. (87. l.).

szorosabb összefüggésben.¹⁴⁸ Ezek az eredmények arra engednek következtetni, hogy az egyértelműen szupranacionális beállítottságú EUB ítéleteiben a stratégiai önkorlátozás az intézményi önérdemeknek alárendelve jelenik meg, ami egyértelműen inkább a neofunkcionalista megközelítést támogatja, ugyanakkor árnyalja azt, hogy a jog mint „maszk és pajzs” önmagában is elegendő védelmet biztosítana az EUB autoritásának.

3.6. A tagállamok viszonya az EUB-hoz

3.6.1. Az intézményközi verseny és a felbomlott állam problémája

Annak vizsgálatát, hogy a tagállamok hogyan viszonyulnak az EUB-hoz, illetve az általa létrehozott „alkotmányosító” doktrínákhoz, bonyolítja az a tényező, hogy az esetek többségében az álláspontok azonosításakor az államot nem tudjuk egységesen kezelni, hanem külön kell vizsgálni egyes állami szereplőket. A tagállamokon belüli állami szereplőknek az integrációval, különösen az „alkotmányosítás” folyamatával kapcsolatos álláspontja már a kezdetekkor elszakadt egymástól. A Mattli és Slaughter által az állam „felbomlásaként” leírt folyamat első és legfontosabb lépése volt, hogy az EUB szoros természetes szövetségesére talált az alsóbb szintű tagállami bíróságokban.¹⁴⁹ Az európai jog, különösen a közvetlen hatály és elsőbbség doktrínáinak belső recepciója folyamán felerősödött az intézményközi verseny: a bírói és a politikai hatalmi ágak között, előbbi ugyanis új lehetőséget kapott a tagállami jog bírói felülvizsgálatára; szintén ebből adódóan emellett a bírói hatalmi ágon belül is verseny keletkezett egyrészt a törvényhozás bírói felülvizsgálatának jogával korábban rendelkező és nem rendelkező felsőbíróságok között (horizontálisan, tipikusan pl. specializált alkotmánybíróságok és a rendesbíróságok legfelső szintje között), másrészt a rendesbíróságok különböző szintjei között (vertikálisan).¹⁵⁰ Ez a „verseny” egyrészt jelentős mértékben elősegítette az elsőbbség doktrínájának gyors elterjedését elsősorban a rendesbíróságok jogalkalmazásában, másrészt azonban az állami szereplők hozzáállásának divergenciáját is eredményezte. Ennek következtében az esetek jelentős részében nem lehet egységes megközelítésről beszélni az állami szereplők körében, sőt, sokszor a bírósági rendszeren belül sem. A törvényhozás és a végrehajtó hatalom álláspontja között általában feltételezhető az összhang a parlamentáris rendszerek jellemzőjeként – bár az

¹⁴⁸ Uo. 53.

¹⁴⁹ „Disaggregated state” Ld. MATTI – SLAUGHTER 1998. i. m. 177–181. (70. lj.).

¹⁵⁰ ALTER 2009. i. m. 99–106. (26. lj.); MATTI – SLAUGHTER 1998. i. m. 190–194. (70. lj.).

„alkotmányosodás” időszakában még az sem volt példátlan, hogy a kormányzaton belül is különböző álláspontok jelenjenek meg.¹⁵¹

3.6.2. A tagállamok és az uniós jog elsőbbsége

Az uniós jog elsőbbségének doktrínáját a bírói jogfejlesztés hozta létre, volt azonban törekvés arra nézve, hogy szerződéses formában is rögzítésre kerüljön. Az európai alkotmányos szerződés végül kudarcot vallott tervezetében szerepelt, hogy az európai alkotmány, illetve az átruházott hatáskörök révén uniós intézmények által alkotott jog a tagállami belső joggal szemben elsőbbséget élvez.¹⁵² Miután az alkotmánytervezet a francia és holland népszavazásokon elbukott, a helyette elfogadott, az alapszerződést módosító Lisszaboni Szerződés rendelkezései közé az uniós jog elsőbbsége már nem került be.

Az alkotmányos szerződés kudarcát követő, végül a Lisszaboni Szerződés elfogadásába torkolló kormányközi konferencia mandátumát meghatározó döntésében a Tanács úgy fogalmazott, hogy az elfogadandó szerződéseknek nem lesz „alkotmányos karaktere”. Az alkotmányos jellegre emlékeztető rendelkezések elhagyása mellett a Tanács egy, az EUB meglévő ítélkezési gyakorlatára emlékeztető nyilatkozat elfogadására adott felhatalmazást.¹⁵³

A szerződéshez csatolt nyilatkozatok között a 17. Nyilatkozat szerint „a Konferencia emlékeztet arra, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek”. A nyilatkozathoz csatolták a Tanács Jogi Szolgálatának véleményét is az elsőbbség doktrínájáról. Eszerint „a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a közösségi jog elsőbbsége a közösségi jog egyik alapelve. [...] E megszilárdult ítélkezési gyakorlat első ítélete (a 6/64. sz. Costa kontra ENEL ügyben hozott 1964. július 15-i ítélet) meghozatalának idején a Szerződésben nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan. Ma ugyanez a helyzet. Az a tény, hogy az elsőbbség elvét a jövőbeli szerződés sem fogja tartalmazni, semmiképpen sem változtat az elv meglétén és a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatán”.

¹⁵¹ Ld. pl. Bill DAVIES: *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. Cambridge University Press, 2012. 158, 173–174.

¹⁵² Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/00260000HU.pdf>

¹⁵³ Council of the European Union decision 11218/07 on the IGC 2007 Mandate. Brussels, 26 June 2007 https://www.cvce.eu/en/obj/mandate_for_the_2007_igc_26_june_2007-en-f373c9eb-5bef-4773-a2fc-62122bf88394.html

A nyilatkozat lényegi jelentőségének megítéléséhez a Jogi Szolgálat véleménye számos támaszponttal szolgál. Megerősíti az egyébként nyilvánvaló tény, hogy az elsőbbség doktrínáját a szerződés nem említi – maga a nyilatkozat tisztázza tehát, hogy az elv nyilatkozati szintű említése nem tekinthető szerződéses rendelkezésnek. A csatolt vélemény szerint a „helyzet ugyanaz”, mint amikor az elv sem szerződésben, sem pedig nyilatkozatban nem volt lefektetve. A vélemény megállapítja tehát, hogy az elsőbbség elvének jogalapját nem a szerződés és nem is a nyilatkozat adja, tehát nem a szerződő felek politikai konszenzusa, hanem pusztán „a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik”. Ennek tényén a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. Nyilatkozat nemhogy változtatna, hanem inkább megerősíti azt. Vitán felül áll, hogy az, hogy az elsőbbség elvét kimondó bírói gyakorlatra emlékeztető nyilatkozat nem tekinthető úgy, hogy az elsőbbség elvét a Szerződés tartalmazza – egy szerződéses rendelkezés az EUB számára is új, jelentősen erősebb hivatkozási alapot jelentett volna, szemben a Nyilatkozattal. A tagállamok valójában nem az elsőbbség elvének szerződéses rögzítésében állapodtak meg, hanem épp ellenkezőleg abban, hogy ezt az elvet nem kívánják ezen a szinten rögzíteni. Márpedig az elsőbbség szerződési (vagy alkotmányi) szintű kodifikációjának lett volna jogi relevanciával is bírói legitimációs jelentősége. Azt, hogy a tagállamok nem rögzítik ezt szerződéses szinten, nem lehet csendes beleegyezéséként értékelni, legfeljebb úgy, hogy nincs közöttük egyetértés sem az elsőbbség doktrínájának megerősítésében, sem pedig annak eltörlésében – az egyetértés legfeljebb abban lehet, hogy ezt a kérdést nyitva akarják hagyni.¹⁵⁴ A nyilatkozat is ezt a status quo-t erősíti meg, jelezve, hogy az elsőbbségi klauzula kitörlése a sikertelen alkotmányos szerződésből semmiképp sem jelenti az elsőbbség elvének konszenzusos eltörlését.

3.6.3. Politikai kísérletek a jog általi integráció megállítására

Abban, hogy a „jog általi integráció” meghatározó lépéseivel egyidőben a politikai integráció mérsékeltebb ütemben haladt, jelentős szerepet vállalt a szupranacionális intézményrendszerrel szemben a kormányközi elemek erősítése mellett elkötelezett francia vezetés, különösen az elnök Charles de Gaulle. Az a tény, hogy Robert Lecourt euroföderalista nézetei ellenére, tulajdonképpen politikai száműzöttként került ekkoriban az EUB tagjai közé 1962-ben, miután egy évvel korábban távozott a Michel Debré vezette kormányból, azt támasztja alá, hogy a

¹⁵⁴ Mattias KUMM – Victor Ferreres COMELLA: The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 2–3 (2005). 477–478. Kumm és Comella szerint ezért nem lehet azt sem állítani, hogy azok a tagállamok, akik később – már ismervé az EUB vonatkozó gyakorlatát – csatlakoztak az európai integrációhoz, ezzel határozottan igent mondtak volna az európai jog elsőbbségére. Uo. 478.

francia vezetés nem tulajdonított eleinte nagy politikai jelentőséget a Bíróságnak.¹⁵⁵ Debré szerint azonban 1968-ban Charles de Gaulle már jelezte, hogy szükségesnek tartja az EUB hatásköreinek felülvizsgálatát, ezt azonban a többi tagállam elutasította.¹⁵⁶ Szintén a francia politika részéről érte tíz évvel később kihívás az EUB autoritását, 1978-ban ugyanis néhány szavazaton múlt, hogy a francia törvényhozás semmisnek nyilvánítsa az EUB 1/78 számú véleményét, amelyben az Euratom szerződésre is kiterjesztette az egységes piac követelményét. A francia alkotmány „atyjának” is nevezett, korábbi miniszterelnök Debré és a szintén neves jogtudós Jean Foyer által jegyzett törvényjavaslat azonban hangnemében túlment volna a bírósági vélemény semmissé nyilvánításán, és általánosságban is kiterjesztő és torzító értelmezéssel, a szupranacionalista ideológia tagállamokra kényszerítésével vádolta az EUB-ot, és egészében kérdőjelezte meg annak legitimitását. A törvényjavaslat elfogadását végül csak a francia kormány „taktikai” ellenjavaslata akadályozta meg, amely tulajdonképpen egyetértett a Foyer és Debré által megfogalmazott kritikákkal, de igyekezett az EUB döntését egyszerű, nem kötelező véleményként, ebből adódóan a törvényjavaslatot pedig szükségtelen és túlzott reakcióként feltüntetni, emellett pedig kezdeményezte az Euratom szerződés felülvizsgálatát.¹⁵⁷ A konfliktus azonban tovább éleződött az ún. juhhús-ügy miatt, amelyben az EUB a juhhús importját korlátozó francia szabályozást minősítette jogellenesnek.¹⁵⁸ Franciaország nem hajtotta végre az ítéletet, ami további kötelezettségszegési eljárásokhoz vezetett, a konfliktust pedig végül francia javaslatra egy közös juhhús-kereskedelmi szervezet felállítása oldotta fel. A Foyer-Debré javaslat és a juhhús-ügy után azonban Valéry Giscard d'Estaing francia elnök az EUB „jogellenes döntéseit” megakadályozandó olyan *court-packing* tervet javasolt, amelyben a négy legnagyobb tagállam mindegyike további két bírót kinevezhetett volna – az összes tagállam egyöntetű támogatása azonban hiányzott ehhez.¹⁵⁹

A franciák helyébe ezután a britek léptek. Alter leírása szerint ugyanis az EUB autonómiájával szembeni legsúlyosabb fenyegetés az Egyesült Királyság részéről érkezett, az 1996-os kormányközi konferencia előtt ugyanis több, az EUB ellen irányuló, többek között az ítéletei politikai felülvizsgálatának lehetőségét vagy hatásainak enyhítését tartalmazó javaslatot is

¹⁵⁵ Később Lecourt az EUB elnöke lett, és a nevéhez fűződik az elsőbbség elvét kimondó Costa kontra ENEL ügyben született ítélet is. Ld. ORBÁN 2025. i. m. 56. (3. lj.).

¹⁵⁶ ALTER 2009. i. m. 120. (26. lj.).

¹⁵⁷ RASMUSSEN 1986. i. m. 347–353. (68. lj.).

¹⁵⁸ 232/78. sz. ügy *Bizottság kontra Franciaország (Sheep Meat)* [ECLI:EU:C:1979:215]

¹⁵⁹ GARRETT – KELEMEN – SCHULZ 1998. i. m. 164. (60. lj.); RASMUSSEN 1986. i. m. 355–357. (68. lj.).

tettek, bízva a bírósággal gyakran kritikus Helmut Kohl esetleges támogatásában és abban, hogy állítólag a német fél részéről is felmerült egy javaslat az előzetes döntéshozatali eljárás korlátozására. Mivel a többi tagállam ezt elutasította, ezért egy óvatosabb brit javaslat is született, amely alapján az EUB vizsgálhatta volna újra felül a saját döntéseit politikai ellenkezés esetén, azonban végül ez a javaslat sem lett eredményes.¹⁶⁰

Az EUB autonómiáját ezek után a tagállamok részéről komoly politikai fenyegetések nem érték, többnyire alátámasztva azt a tézist, hogy az együttdöntési csapda miatt a tagállamok nem tudnak „visszafelé” haladni, az egyetlen eszköz tulajdonképpen az marad a kezükben, hogy akadályozni tudják szerződésmódosítások esetén az EUB hatásköreinek további bővítését. A politikai kihívások tehát kudarcot vallottak, azonban addigra az EUB-nak már egy még komolyabb kihívással kellett szembenéznie, ami már nem a hagyományosan a kevesebb integrációt támogató tagállamok politikusaitól, hanem a bíróságoktól érkezett.

¹⁶⁰ ALTER 2009. i. m. 130–131. (26. l.).

4. Az ellenállás: tagállami alkotmánybíróságok

4.1. Az előzetes döntéshozatali eljárás nyertesei

A Római Szerződés által bevezetett előzetes döntéshozatali eljárás fokozatosan egyre nagyobb népszerűségere tett szert az alsóbb szintű bíróságok körében.¹⁶¹ Az eljárás, ami lehetővé teszi bármely tagállami bírónak, hogy közvetlenül az EUB-hoz forduljon az európai jog értelmezését kérve, kölcsönös előnyökkel járt különösen az EUB és a rendesbíróságok alsóbb szintjei számára. Az EUB azzal, hogy közvetlen kapcsolatot alakított ki a tagállami bíróságokkal és következetesen törekedett az ennek a kapcsolatnak az intenzitását visszafogó akadályok lebontására, lehetőséget teremtett arra, hogy a közösségi jognak és különösen a saját gyakorlatának alkalmazását már a tagállami bíróságok legalsó szintjein is hatékonyan érvényre juttassa.¹⁶² Nem kellett tehát igazodnia a belső bírósági struktúrákhoz: az EUB doktrínái fordított irányban, lentől felfelé építkezve vertek gyökeret a tagállami bíróságok jogalkalmazásában.

Az alsóbb szintű bíróságok számára az előzetes döntéshozatali eljárásban rejlő lehetőségeket a *judicial empowerment* kifejezéssel szokás összefoglalni. Önmagában is presztízserővel bírhat a közvetlen kapcsolat kialakítása az EUB-bal. A presztízs mellé azonban olyan lehetőségeket is biztosít az EUB, amelyek pusztán a belső jog alapján nem állnának rendelkezésére a bírónak: a közvetlen hatály, az elsőbbség, az *Internationale Handelsgesellschaft* és a *Simmenthal* doktrínák kombinációja lehetővé teszi számára a bírói normakontroll gyakorlását a tagállami jog felett, vagy akár a felsőbbbíróságok, alkotmánybíróságok ítéleteinek megkérdőjelezését az európai jog alkalmazása révén.¹⁶³ A tagállami jog alapján egyébként nem gyakorolható *judicial review* „mámorító” lehetősége tehát egyrészt a teljes bírói hatalmi ágat megerősíti a törvényhozó hatalommal szemben, a bíróságokon belül pedig az alsóbb szinteket a hierarchia csúcsán állókkal szemben.¹⁶⁴ Nem kizárható, hogy az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül a tagállami jog vagy bírósági gyakorlat alkalmazhatóságát megkérdőjelező tagállami bíró motivációi között szerepet játszik egyébként az integráció és az európai jog hatékony érvényesülése iránti elkötelezettség is – de ennek hiányában is racionális magyarázatot biztosít

¹⁶¹ Renaud DEHOUSSE: *The European Court of Justice*. London, Macmillan Education UK, 1998. 28–33.

¹⁶² Daniel SARMIENTO: *The Silent Lamb and the Deaf Wolves*. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 286.

¹⁶³ ALTER 2009. i. m. 99–100. (26. lj.); HÖRETH 2013. i. m. 35–36. (69. lj.).

¹⁶⁴ WEILER 1991. i. m. 2426. (57. lj.).

az egyszerű önérték.¹⁶⁵ Nem véletlen, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás a magasabb szintű bíróságok között viszont korántsem lett annyira népszerű, az alkotmánybíróságok körében pedig egyenesen népszerűtlen.¹⁶⁶ Némileg növekedett ugyan azoknak az alkotmánybíróságoknak a száma, akik mára már kezdeményeztek előzetes döntéshozatali eljárást, de ezek mennyisége így is elenyésző.¹⁶⁷ Mivel az EUMSZ 267. cikke a legmagasabb szintű bíróságok számára kötelezővé is teszi az előzetes döntéshozatali kérdés felterjesztését értelmezési bizonytalanság esetén, az ettől való elzárkózást tipikusan megalapozó érvelés szerint megkérdőjelezhető, hogy amikor a Szerződés a „bíróságokra” („*any court or tribunal*”) utal, abba beleértendőek-e az egyébként klasszikus bírói feladatokat nem végző alkotmánybíróságok.¹⁶⁸

4.2. Az alkotmánybíróságok kiszorítása

Az *Internationale Handelsgesellschaft* és a *Simmenthal* ítéletek következménye, hogy az előzetes döntéshozatali eljárással együtt járó *judicial empowerment* jelensége az alkotmánybíróságok autoritását kifejezetten negatívan érinti. Részben azért, amiért általánosságban a felsőbbbíróságokat is: az előzetes döntéshozatali eljárás nagyobb teret ad az alsóbb szintű bíróságoknak arra, hogy megkerüljék a kialakított gyakorlatot.¹⁶⁹ Ennél is nagyobb problémát jelenthet azonban a normakontroll-monopólium elvesztése. A két tényező együtthatásának enyhébb (de presztízsveszteséggel járó) következménye, ha a rendesbíróság alkalmazhatatlannak találja az alkotmánybíróság által korábban felülvizsgált, de meg nem semmisített normát. Súlyosabb következménye, ha a bíróság az európai jogra hivatkozva alkalmazza az alkotmánybíróság által már alkotmányellenesnek nyilvánított és megsemmisített normát.

Bobek két fő kategóriába – anyagi és eljárási – sorolja azokat a kihívásokat, amik elé az előzetes döntéshozatali eljárás és az EUB ítélezési gyakorlata az alkotmánybíróságokat állították. Anyagi kihívást jelent, ha a rendes bíróságok kétségbe vonják az alkotmánybíróság egyébként

¹⁶⁵ BURLEY – MATTLI 1993. i. m. 54–55. (70. lj.).

¹⁶⁶ Franz C. MAYER: The European Constitution and the Courts. In: Armin VON BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2006. 287–289; Karen J. ALTER – R. Daniel KELEMEN: Understanding the European Courts Political Power. In: Hubert ZIMMERMANN – Andreas DÜR (szerk.): *Key Controversies in the European Integration*. London, Palgrave Macmillan, 2016. 90.

¹⁶⁷ Maria DICOSOLA – Cristina FASONE – Irene SPIGNO: Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System After the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis. *German Law Journal*, Vol. 16, No. 6 (2015). 1320–1321.

¹⁶⁸ Monica CLAES: Luxembourg, Here We Come? Constitutional Courts and the Preliminary Reference Procedure. *German Law Journal*, Vol. 16, No. 6 (2015). 1331.

¹⁶⁹ HÖRETH 2013. i. m. 35–36. (69. lj.); ALTER 2009. i. m. 11. (26. lj.).

kötelező erejű alkotmányértelmezését az előzetes döntéshozatali eljárás révén az EUB-hoz fordulva. Eljárási kihívást jelent, ha közvetve vagy közvetlenül magát a bírósági hierarchiát kérdőjelezi meg (e tekintetben az alkotmánybíróság és más felsőbbbíróságok sorstársak), vagy specifikusan az alkotmánybíróságot.¹⁷⁰

Az anyagi jogi kihívás jellemzően azt jelenti, hogy az alsóbb bíróság nem kimondotta, de burkoltan, az uniós jog értelmezésével kapcsolatban feltett általános kérdésére vár olyan választ, amely az alkotmánybíróság valamely korábbi határozatával szembemenne.¹⁷¹ A bírósági hierarchiával szembeni eljárás kihívás már konkrétan egy magasabb szintű bírósági döntés ellen irányul. Erre példa az alsóbb fokú bíróság által hozott előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést hatályon kívül helyező magasabb szintű bírósági határozat kötelező tagadó EUB doktrína (*Cartesio* ügy), ami az alkotmánybírósági döntésekre is vonatkozik (e kérdésben az alkotmánybíróság más felsőbbbíróságok sorsát osztja annyiban, amennyiben alkotmányjogi panasz eljárás révén tkp. fellebbviteli fórumként működik).¹⁷² Az eljárás kihívás, ami specifikusan az alkotmánybíróságokat érinti, a normakontroll funkcióhoz kapcsolódik. Az EUB gyakorlata szerint abban az esetben, amikor a tagállami jog potenciálisan az alkotmánnyal és az uniós joggal is ellentétes, nem lehet előírni, hogy a bíróság alkotmánybírósági normakontrollt kezdeményezzen előbb, előzetes döntéshozatali eljárást pedig később.¹⁷³ Sőt, ha az alkotmánybíróság megsemmisít egy jogszabályt annak alkotmányellenessége folytán, de későbbi hatállyal, hagyva a jogalkotónak felkészülési időt annak pótlására, az EUB szerint azt a jogszabályt a bíróságok már a hatályvesztés előtt is félretehetik, ha úgy találják, hogy az uniós joggal is ellentétes.¹⁷⁴ Ezenél még komolyabb eljárás kihívást jelent a később részletesen elemzésre kerülő *A.B. és társai* ügyben hozott EUB ítélet, amely tulajdonképpen az alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabály alkalmazására hatalmazza fel a rendes bíróságot.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Michal BOBEK: The Impact of the European Mandate of Ordinary Courts on the Position of Constitutional Courts. In: Monica CLAES – Maartje DE VISSER – Catherine VAN DE HEYNING – Patricia POPELIER (szerk.): *Constitutional Conversations in Europe*. Mortsel, Intersentia, 2012. 291–292.

¹⁷¹ BOBEK ebbe a kategóriába sorolja például a későbbiekben részletesen kifejtendő Landtová (EUB C-399/09.) ügyet. Uo. 292.

¹⁷² Uo. 293. Ld. C-210/06. sz. ügy *Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt.* [ECLI:EU:C:2008:723] 125. pont

¹⁷³ C-348/89. sz. ügy *Mecanarte - Metalúrgica da Lagoa Lda* kontra *Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto* [ECLI:EU:C:1991:278] 46. pont

¹⁷⁴ BOBEK 2012. i. m. 295. (170. lj.).

¹⁷⁵ C-824/18. sz. ügy *A.B. és társai* kontra *Krajowa Rada Sądownictwa* [ECLI:EU:C:2021:153] 150. pont

Hasonló helyzetre hívja fel a figyelmet Komárek is, aki szerint a közelmúlt fejleményei még tovább rontják az alkotmánybíróságok belső pozícióját, tulajdonképpen a rendes bíróságok kiszorítják őket („*displacement*”) a helyükről. Ennek oka szerinte egyrészt az Európában kibontakozó „alapjogi forradalom”: az Alapjogi Charta hatálybalépése óta még tovább nőtt az előzetes döntéshozatali indítványok száma a rendes bíróságokról. Másrészt az EUB az előzetes döntéshozatali eljárásban többször megállapította, hogy egy alkotmánybírósági döntés félretehető, ha uniós jogot sért („*displacement doctrine*”). A *displacement* doktrína tehát annyit jelent, hogy az alkotmánybíróságokat a rendes bíróságok az EUB közreműködésével kiszorítják az alkotmányos rendben betöltött szerepükből.¹⁷⁶

4.3. Az alkotmánybíróságok viszonya az uniós jog alkotmányosításához

Az 1970-es évek óta, pontosabban pedig az olasz alkotmánybíróság (*Corte costituzionale*) *Frontini* ítélete és a német alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) első *Solange* határozata óta időről-időre visszatérő toposza az európai jogi diskurzusnak, hogy egy tagállami bíróság – tipikusan alkotmánybíróság vagy legfelső bíróság – az EUB egy ítéletének vagy doktrínájának „ellenáll”. Kétségtől eltekintve ritka jelenségnek számított ez, mára azonban a szakirodalomnak vissza-visszatérő lehetősége adódik ilyen bírósági döntéseket elemezni. Ilyenkor az „ellenálló” tagállami bíróság hosszabb-rövidebb ideig élvezheti az európai jogászok figyelmét, ítéletét és érvelését részletekbe menően elemzik a legnevesebb folyóiratok hasábjain és a legnagyobb konferenciákon – és a domináns narratíva többnyire hibásnak vagy akár kifejezetten ellenségesnek, destruktívnak találja azokat. A tagállami alkotmánybíróságok időnkénti ellenállása kapcsán jelentős leegyszerűsítés lenne azt állítani, hogy kifejezetten az uniós jog elsőbbsége, mint alapelv ellen irányulnának. Az uniós jog elsőbbségének elismerése az időben később alkotott tagállami törvényekkel szemben, ahogy azt az EUB a *Costa kontra ENEL* ügyben kimondta, mára ritkán merül fel kérdésként – leszámítva az olyan különleges jogi helyzeteket, amelyet az Egyesült Királyság tagsága idején a parlamenti szuverenitás elve jelentett. Az ellenállást inkább az *Internationale Handelsgesellschaft* és a *Simmenthal* ítéletekben megjelenő, az uniós jog hatékonyságát az alkotmányokkal szemben is abszolutizáló

¹⁷⁶ Jan KOMÁREK: National constitutional courts in the European constitutional democracy. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 3 (2014). 526–528. . Ld. pl. „[...] az EUMSZ 267. cikket úgy kell értelmezni, hogy a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonló nemzeti bíróság hivatalból köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bírósághoz fordulni még akkor is, ha az első határozatának az érintett tagállam alkotmánybírósága általi hatályon kívül helyezését követő visszautalás után kell határozatot hoznia, és valamely nemzeti szabály előírja számára, hogy határozatát az alkotmánybíróság által elfogadott jogi álláspontot követve kell meghoznia.” C-416/10. sz. ügy *Jozef Križan és társai kontra Slovenská inšpekcia životného prostredia* [ECLI:EU:C:2013:8] 73. pont; újabban pedig a később részletesen kifejtésre kerülő C-824/18. sz. ügy *A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa* [ECLI:EU:C:2021:153] 150. pont.

megközelítés váltja ki. Míg vannak tagállamok, amelyek ezt is elfogadják, addig egyes alkotmánybíróságok az alkotmánnyal szembeni elsőbbséget csak korlátok között, mások pedig egyáltalán nem ismerik el.

Az alkotmánybíróságok ellenállásának jelensége kétarcú: egyik arca az állami szuverenitással és alkotmányossággal, az állami hatáskörök átruházásával és az uniós jog természetével kapcsolatos elméleti probléma, másik pedig az ezzel szoros összefüggésben kialakuló, bíróságok közötti hatalmi verseny. A hatalmi verseny alapvető okai a *Simmenthal* doktrína óta többé-kevésbé ugyanazok, ugyanakkor az intenzitása széles skálán változik. Az alábbi áttekintés nem az összes releváns alkotmánybírósági döntés bemutatását célozza, csupán az alkotmányjogi problémák és érvek feltérképezését azok egy részén keresztül. Ezek az érvek azt mutatják, hogy az elsőbbség doktrínája, amennyiben arra úgy tekintünk, mint két egyaránt érvényes jogi norma ütközését feloldó jogalkalmazási szabályra, valójában háttérbe szorul. A probléma középpontjában ugyan a jogforrási hierarchia marad, de nem mint érvényes jogi normák közötti kollíziós szabályrendszer, hanem mint az érvényességet meghatározó felhatalmazási struktúra. A felhatalmazás kereteit, a hatásköröket túllépő jogi normának nem az alkalmazási elsőbbsége, hanem érvényessége kérdőjeleződik meg – a kérdés, hogy pontosan hol húzódnak a határok és ki állapíthatja meg azok túllépését (*Kompetenz-Kompetenz*).

4.4. Az alkotmánybírósági „ellenkorlátok”

4.4.1. Az olasz „controlimit” doktrína – a Frontini, Granital és Fragd ügyek

Az alkotmánybíróságok ellenállásának előzményeként érdemes röviden felidézni a *Costa kontra ENEL* és a *Simmenthal* ügyek eredetét. A *Costa* ügyben olasz alkotmánybíróság (*Corte costituzionale*) a tagállami és a közösségi jog kollíziójának problémájára a *lex posteriori derogat legi priori* alapelv hagyományos megoldását javasolta: eszerint a nemzeti joggal ellentétes későbbi közösségi jogi aktus lerontja a nemzeti jogot – de fordítva is, a később alkotott belső jog nyer elsőbbséget a korábbi közösségi szabállyal. Erre a feltételezésre érkezett válaszul az EUB részéről a *Costa kontra ENEL* ügyben kimondott elsőbbségi doktrína. A *Corte costituzionale* ezt követően új álláspontra helyezkedett: a belső jogrendszer logikája alapján ha a közösségi jog és így az elsőbbség elve is a szerződést ratifikáló olasz csatlakozási törvényből ered, amelynek elfogadására (nemzetközi szerződések kötésére és a szuverenitás abból eredő korlátozására) az olasz alkotmány ad felhatalmazást, akkor a közösségi joggal ellentétes, időben később alkotott olasz jogszabály azon az alapon helyezhető hatályon kívül, hogy az az alkotmány vonatkozó rendelkezésével ellentétes. Ennek megfelelően alakította ki a *Corte costituzionale* azt a gyakorlatot, hogy a közösségi joggal ellentétes olasz jogszabályokat

hatályon kívül helyezte azok alkotmányellenessége folytán – az alkotmányellenesség kimondásáig azonban alkalmazandóak maradtak.¹⁷⁷ Az EUB ezt a megoldást nem tartotta elfogadhatónak, ennek adott hangot a *Simmenthal* ítéletben. Nyilvánvaló, hogy az olasz alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat nem a közösségi jog elsőbbségének megkérdőjelezésére, hanem pont annak megfelelő biztosítására irányult, de mégis fontos, hogy az esetleges ellenállás megalapozására is alkalmas logikát követett: a közösségi jog kötőereje nem „önmagától”, hanem a csatlakozási törvény és az alkotmány felhatalmazása alapján áll fenn, az azzal ellentétes más jogszabály pedig nem a közösségi joggal fennálló konfliktus, hanem azon keresztül az alkotmánnyal fennálló konfliktus alapján veszi el a kötőerejét.

Annak ellenére, hogy a *Corte costituzionale* következetesen hatályon kívül helyezte a közösségi joggal ellentétes olasz törvényeket, jelezte azt is, hogy mindez nem pusztán formalitás vagy automatizmus, mert legalábbis elméleti szinten előállhat olyan helyzet, amikor a közösségi jog elsőbbségét nem állna módjában ilyen módon biztosítani. Az 1973-as ún. *Frontini* ügyben az olasz alkotmánybíróság ugyanis megjegyezte, hogy a közösségi jog elsőbbségének „ellenkorlátjait” (*controlimiti*) jelentik az olasz alkotmány alapértékei és az elidegeníthetetlen emberi jogok.¹⁷⁸ A *Corte costituzionale* azt a lehetőséget, hogy a közösségi jogalkotás átlépje ezeket a határokat, pusztán elméleti, a valóságban szinte kizárt eshetőségnek tartotta, tekintettel, arra, hogy a közösségi jog pusztán gazdasági ügyeket szabályozhat – mégis fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az alkotmány által a közösségi jogalkotásra adott felhatalmazás nem korlátok nélküli. A közösségi jog azért élvez elsőbbséget, mert a számára kijelölt hatáskörök területét az állam átengedte, ebből adódóan az elsőbbség elve csak az átengedett területekre vonatkozhat.¹⁷⁹ Később, a *Granital* ügyben az olasz alkotmánybíróság ugyanezt a logikát erősítette meg.¹⁸⁰ Nem helyezkedett nyíltan szembe az EUB-bal, sőt, a célja pont az volt, hogy megfelelő alkotmányos keretést adjon a közvetlen hatály és az elsőbbség elvének, illetve a *Simmenthal* doktrínának is. A felhatalmazás elvéhez, tehát ahhoz, hogy a közösségi jog a kötőerejét a csatlakozási törvényből és az arra felhatalmazást adó alkotmányos rendelkezésből

¹⁷⁷ Marta CARTABIA: The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community. *Michigan Journal of International Law*, Vol. 12, No. 1 (1990). 176–178.

¹⁷⁸ Judgment of Italian Constitutional Court n. 183 of 18 December 1973

¹⁷⁹ P. Ruggeri LADERCHI: Report on Italy. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 163.

¹⁸⁰ Judgment of Italian Constitutional Court n.170 of 5 June 1984

nyeri, továbbra is ragaszkodott.¹⁸¹ A *Frontini* és *Granital* ügyekben lefektetett felhatalmazás elvéből egyértelműen következik, hogy az adott felhatalmazás kereteinek megállapítása (*Kompetenz-Kompetenz*) a felhatalmazást adó állam oldalán jelentkező lehetőség – a közösségi jog csak a megadott kereteken belül érvényesülhet.¹⁸² Ezek alapján a hatáskörökön belüli közösségi joggal ellentétes belső jogot félretehetik a bíróságot, a potenciálisan hatáskörökön kívüli közösségi jog kérdését pedig az alkotmánybíróság elé kell utalniuk, ami megvizsgálja a közösségi jog alkotmányosságát – pontosabban a csatlakozási törvény alkotmányosságát.¹⁸³ Az 1989-es *Fragd* ügyben is azt erősítette meg a *Corte costituzionale*, hogy a csatlakozási törvény alkotmányossági felülvizsgálatán keresztül vizsgálhatja a Szerződés rendelkezéseinek (illetve annak, ahogy azt a közösségi intézmények értelmezik és alkalmazzák) alkotmányosságát.¹⁸⁴

4.4.2. A német *Solange* doktrína

A *Costa kontra ENEL* ügy után úgy tűnt, hogy a német alkotmánybírósági gyakorlat következetesen elfogadja a közösségi jog elsőbbségét és autonómiáját (utóbbi alatt tulajdonképpen annak a nemzeti jogtól és a hagyományos nemzetközi jogtól is eltérő *sui generis* jellegét értve).¹⁸⁵ Ebben azonban némi változást hozott az 1974-es *Solange I* döntés, amely már előrevetítette, hogy a *Bundesverfassungsgericht* is fenntarthatja magának a lehetőséget a közösségi jog alkotmányossági felülvizsgálatára – nem kizárt, hogy e tekintetben inspirációs forrás lehetett számára az olasz *Frontini* ügy.¹⁸⁶ Bár a döntést sokkal hangsúlyosabban inkább az alapvető jogok biztosításának szükségességére alapozták, megjelentek benne az olasz gyakorlatban központi szerepet kapó alkotmányos felhatalmazás és hatáskör-átruházás elvén alapuló érvek első csírái is. A *Bundesverfassungsgericht* kifejezetten hangsúlyozta, hogy a német jog és a közösségi jog egymástól függetlenül létező jogrendszerek, előbbiben az alkotmánybíróság, utóbbiban pedig az EUB feladata a normakontroll, és egyik sem tévedhet a másik területére.¹⁸⁷ Megjegyezte azonban, hogy nem ilyen egyszerű a helyzet a két jogrendszer

¹⁸¹ LADERCHI 1998. i. m. 165–166. (179. lj.).

¹⁸² Marta CARTABIA: The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 143.

¹⁸³ Uo. 138.

¹⁸⁴ Judgment of Italian Constitutional Court n.232 of 21 April 1989. Ld. Giorgio GAJA: New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law. *Common Market Law Review*, Vol. 27, No. 1 (1990). 94; CARTABIA 1990. i. m. 184. (177. lj.).

¹⁸⁵ Juliane KOKOTT: Report on Germany. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 83.

¹⁸⁶ GAJA 1990. i. m. 93. (184. lj.).

¹⁸⁷ *Bundesverfassungsgericht* 2 BvL 52/71 (Solange I) 23. pont

kollíziója esetén, főleg, ha a közösségi jogot és a német alkotmányjogot a két bíróság erre irányuló erőfeszítései sem tudják összhangba hozni. Ilyen helyzetben a *Bundesverfassungsgericht* szerint nem lehet automatikusan a közösségi jog elsőbbségét feltételezni pusztán azon az alapon, hogy máskülönben alapjaiban kérdőjeleződne meg az egész integráció. Ahogy a nemzetközi jog sem kérdőjeleződik meg azáltal, hogy a német alkotmány csak az egyszerű törvényekkel szemben biztosít annak elsőbbséget, úgy a közösségi jog esetében sem lenne végzetes az elsőbbség megtagadása kivételes esetekben.¹⁸⁸ A német alkotmánybíróság szerint az alkotmány által megvalósított szuverenitás-transzfer a jogrendszer „megnyitását” jelenti a közösségi jogalkotás előtt, ami azonban nem eredményezheti az alkotmány alapvető struktúrájának megváltoztatását – és ehhez az alapvető struktúrához hozzátartozik az alapjogi katalógus.¹⁸⁹ Így jutott végül arra a következtetésre a *Bundesverfassungsgericht*, hogy „mindaddig, amíg” az integrációs folyamat nem jutott el arra a szintre, hogy a közösségi jog tartalmazzon egy parlament által elfogadott, a német alkotmányéval egybevágó alapjogi katalógust, a német bíróságoknak az előzetes döntéshozatali eljárást követően ha a közösségi jogot alapjogsértés miatt alkalmazhatatlannak találják, kezdeményezniük kell az alkotmánybírósági felülvizsgálatot.¹⁹⁰

A *Solange* határozat, és kisebb részben az azt megelőző olasz *Frontini* ügy nyomán már megjelent a szakirodalomban az a vélemény, hogy ha ezek nyomán más bíróságokra is áttérjed ez a fajta ellenállás, az végzetes következményekkel járhat az európai jogrendre nézve.¹⁹¹ Bár a határozatban a német alkotmánybíróság nem állapított meg konkrét alapjogsértést a közösségi jog részéről (így nem semmisítette meg azt), egyértelműen elutasította az EUB már korábban említett, az alapvető jogokat a saját ítélkezési gyakorlatába beemelő kísérleteit.¹⁹²

A *Solange* ítélet következményei között tartható számon, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977-ben közös nyilatkozatban köteleződött el a tagállami alkotmányokban és az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt alapvető jogok tiszteletben tartása mellett, a

¹⁸⁸ Uo. 24. pont

¹⁸⁹ Uo. 25-27. pont

¹⁹⁰ Uo. 38. pont

¹⁹¹ Ld. DAVIES 2012. i. m. 185. (151. l.).

¹⁹² Ld. pl. 11-70. sz. ügy *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [ECLI:EU:C:1970:114]; 4-73. sz. ügy *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:1974:51]; 44/79. sz. ügy *Lislotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* [ECLI:EU:C:1979:290]

Bizottság pedig 1979-ben javasolta a Közösség csatlakozását az Egyezményhez.¹⁹³ Maga az EUB pedig a *Hauer* ügyben tovább hangsúlyozta, hogy a közösségi jogban nem engedhető meg a tagállamok „alkotmányai által elismert alapvető jogokkal össze nem egyeztethető intézkedések”.¹⁹⁴ A *Bundesverfassungsgericht* pedig ezek kimondott figyelembevételével elismerte, hogy a közösségi alapjogvédelem szintje így tulajdonképpen felzárkózott a tagállamokhoz, és visszavonulót fűjt: az 1986-os ún. *Solange II.* határozatban kimondta, hogy „mindaddig, amíg” ez az alapjogvédelem közösségi szinten biztosított, addig az első „*Solange I.*” határozatban kimondott hatáskörét nem gyakorolja, tehát nem vizsgálja felül a közösségi jogot a német alkotmány alapjogi katalógusának mércéje alapján.¹⁹⁵ A német alkotmánybíróság ezzel tulajdonképpen mégis elfogadta a közösségi jog elsőbbségét *Simmenthal* doktrínával együtt, és a konfliktus megoldódni látszott.¹⁹⁶

Azonban a *Solange I.* és a *Solange II.* is tartalmazott olyan elemeket, amelyek később még fontosabb szerepet kaptak a német alkotmánybírósági gyakorlatban. Juliane Kokott későbbi EUB főtanácsnok például kiemeli, hogy a *Solange II.* határozat már nem a közösségi jog autonómiáját, hanem a német alkotmány útján történő hatáskör-transzfer felhatalmazási logikáját hangsúlyozza, ezzel tulajdonképpen fenntartva az „utolsó szó jogát” konfliktushelyzet esetén.¹⁹⁷ Davies pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a *Solange I.* döntés kifejezetten az alapjogok parlamenti garanciájának hiányát róta fel, az európai parlamentarizmus gyengesége, a tagállamokkal szembeni demokratikus és legitimitációs deficitje pedig szintén hamar fontos szerepet kapott még a német alkotmánybírósági gyakorlatban.¹⁹⁸

4.4.3. Az ellenérvek kiteljesedése: a német alkotmánybíróság Maastricht-határozata

A *Solange* határozatok ugyan nem a hatáskörmegosztás problémáját helyezték a középpontba, hanem az alapjogvédelmet, a német alkotmánybíróság érvelése azonban egyértelművé tette, hogy az európai integráció jellegéből adódóan a Közösség nem határozhatja meg a saját hatásköreit, így az utolsó szó joga a tagállamoknál marad. Amikor tehát az Európai Uniót

¹⁹³ DAVIES 2012. i. m. 183. (151. lj.).

¹⁹⁴ 44/79. sz. ügy *Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* [ECLI:EU:C:1979:290] 15. pont

¹⁹⁵ *Bundesverfassungsgericht* 2 BvR 197/83 (*Solange II*)117. pont

¹⁹⁶ Joseph H. H. WEILER: Court of Justice on Trial: A Review of H. Rasmussen: On Law and Policy in the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, Vol. 24, No. 3 (1987). 585.

¹⁹⁷ KOKOTT 1998. i. m. 85. (185. lj.).

¹⁹⁸ DAVIES 2012. i. m. 27–28. (151. lj.).

létrehozó Maastrichti Szerződés ratifikációját követően született ún. *Maastricht* határozatban ezt egyértelműen megerősítette, az önmagában nem jelentett újdonságot – viszont az már kifejezetten a hatáskör átruházás és a *Kompetenz-Kompetenz* kérdését válaszolta meg a német alkotmány alapján, egyértelművé téve, hogy a *Solange II* egyáltalán nem jelentette a *Bundesverfassungsgericht* visszavonulását az európai ügyektől.

A Maastrichti Szerződés alkotmányossági felülvizsgálata esetében is kiindulási pontként megmaradtak azonban az alapjogi érvek: a német alkotmánybíróságnak alkotmányjogi panasz alapján arra a kérdésre kellett válaszolnia, hogy az Európai Uniót létrehozó szerződés nem jelent-e olyan mértékű hatáskörátruházást, amely sérti a német állampolgárnak a demokratikus parlamenti képviselőhöz fűződő alkotmányos jogát. Ezt a jogot ugyanis kiüresítené, ha a megválasztott parlament (*Bundestag*) a hatáskör-transzfer eredményeképp elveszítené lényegi funkcióját.¹⁹⁹ Önmagában ebből már több fontos következtetést le lehet vonni. Elsősorban azt, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat itt már nem az uniós jog elsőbbségének doktrínáját, hanem kifejezetten a hatáskörmegosztás kérdését helyezi a középpontba, bár a kettő nem választható el egymástól teljes mértékben. Másrészt visszatért a demokratikus legitimitáció, mint a tagállamok és a szupranacionális intézmények közötti hatáskör-transzfer lehetséges mércéje.²⁰⁰ Harmadrészt pedig az alapjogi megközelítés tulajdonképpen lehetővé teszi, hogy a nemzetközi szerződésekkel, illetve az uniós joggal szemben is bármely állampolgár alkotmányjogi panasszal élhessen, kérhesse annak alkotmányossági felülvizsgálatát.²⁰¹

A német alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Maastrichti Szerződés nem jelent olyan mértékű hatáskör-átruházást, amely alkotmányellenességet eredményezne, ugyanis a hatáskör-átruházás korlátozott és következésképp a *Kompetenz-Kompetenz* a tagállamok oldalán marad. Az utolsó szó joga az Európai Unió hatáskörei tekintetében tehát a tagállamokat, a „szerződés urait” (*Herren der Verträge*) illeti. A német alkotmánybíróság érvelése a felhatalmazás elvének két, egymással összefüggő aspektusán, a formális és a demokratikus felhatalmazáson alapul. A felhatalmazás elvének formális oldala azt jelenti, hogy az európai jog érvényessége és alkalmazhatósága a német csatlakozási törvényből, közvetve pedig az alkotmányból ered. Ennek következtében az ezek kereteit meghaladó európai jogi aktusok

¹⁹⁹ KOKOTT 1998. i. m. 85–86. (185. lj.).

²⁰⁰ DAVIES 2012. i. m. 27–28. (151. lj.).

²⁰¹ KOKOTT 1998. i. m. 94. (185. lj.).

Németországban nem lehetnek érvényesek, nem alkalmazhatók.²⁰² A német alkotmánybíróság azonban emellett kifejezetten a demokratikus felhatalmazás jelentőségét hangsúlyozza: eszerint a *Kompetenz-Kompetenz* azért is szükségszerűen a tagállamok oldalán marad, mert az európai integráció demokratikus legitimitációjának alapját a tagállami parlamentek jelentik, amelyek ellenőrzik például a Tanácsban résztvevő minisztereket – egységes „európai nép” hiányában az Európai Parlament legitimáló szerepe csak támogató, kiegészítő jellegű. Az Európai Unió nem az európai népen alapuló állam, hanem szuverén államok szövetsége (*Staatenverbund*) és az a tény, hogy a demokratikus legitimitáció elsődleges közvetítői a tagállami parlamentek önmagában korlátokat jelent az átruházható hatáskörök mértéke tekintetében. A *Bundesverfassungsgericht* egyik legfontosabb következtetése, hogy az európai intézményeknek (így az EUB-nak is), amikor az alapszerződések által számukra biztosított hatásköröket értelmezik, tekintettel kell lenniük a szerződések értelmezése és módosítása közötti nyilvánvaló különbségre. A német alkotmánybíróság szerint az olyan értelmezés, ami a Szerződés kiterjesztésével egyenértékű, nem kötelező Németországra nézve. A német alkotmánybíróságnak tehát vizsgálnia kell, hogy az európai intézmények jogi aktusai a csatlakozási törvény által biztosított felhatalmazás keretein belül maradnak vagy azokat túllépik (*ultra vires*), az utóbbi kategóriába tartozó jogi aktusokat pedig a német állami szervek nem alkalmazhatják.²⁰³ A német jogrend és az európai jogrend közötti átjárást az alkotmány integrációs klauzulája és a csatlakozási törvény által alkotott híd biztosítja, a *Bundesverfassungsgericht* pedig ellenőrzi az átjárást ezen a hídon.²⁰⁴ Ebben az értelmezési keretben tehát az európai jogrend bár sajátos (*sui generis*) és bizonyos mértékű önállóságot élvez, nem tekinthető függetlennek a tagállami jogrendszerektől, ebben az értelemben tehát nem autonóm jogrend.

4.4.4. A német alkotmánybíróság Lisszabon-határozata

Másfél évtizeddel később, a Lisszaboni Szerződés ratifikációjának alkotmányossági felülvizsgálata során a német alkotmánybíróság megerősítette a Maastricht-ítéletben lefektetett

²⁰² LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers*, Vol. 2011, No. 17 (2011). 15.

²⁰³ *Bundesverfassungsgericht* 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 A határozat szövegét angol nyelven ld. Gerhard WEGEN – Christopher KUNER: Germany: Federal Constitutional Court Decision Concerning the Maastricht Treaty. *International Legal Materials*, Vol. 33, No. 2 (1994).

²⁰⁴ BALOGH-BÉKESI Nóra: Szuverenitásföltés és alkotmány. *MTA Law Working Papers*, No. 57 (2014). 1. http://real.mtak.hu/121273/1/2014_57_Balogh-Bekesi.pdf; Rainer WAHL: Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*, Vol. 48, No. 4 (2009). 591–592.

megközelítést.²⁰⁵ A *Bundesverfassungsgericht* álláspontja szerint a Lisszaboni Szerződés nem hozott változást az európai integráció alapvető jellegét illetően (*Staatenverbund*), tehát a felhatalmazás struktúrája sem változott. Önmagában a Szerződés ratifikációját a német alkotmánybíróság ezúttal sem tekintette alkotmányosértőnek. Egyértelműen megerősítette azonban azt az álláspontját, hogy az európai jog autoritása nem önmagából, hanem a tagállamok alkotmányos felhatalmazásából ered és a felhatalmazás elvén keresztül lehetősége van a hatáskörtúllépő uniós jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára (*ultra vires* felülvizsgálat).²⁰⁶ A felhatalmazás ugyanis nem jelentheti az EU felhatalmazását arra, hogy megállapítsa a saját hatásköreit.²⁰⁷ Az európai jog demokratikus legitimitása kapcsán a Lisszabon-határozat reflektál arra, hogy az Európai Parlament a jogalkotási és ellenőrzési feladatait tekintve jelentősen megerősödött az 1999-es Amszterdami Szerződést és a 2007-es Lisszaboni Szerződést követően is.²⁰⁸ Az azonban nem változott a német alkotmánybíróság szerint, hogy az Európai Parlament önmagában nem tud olyan közvetlen legitimációs szerepet betölteni az integrációban, mint a tagállami parlamentek – részben a hatásköreiből és működéséből, részben pedig az európai nép és közös európai politikai közösség hiányából fakadóan. Az Európai Unió demokratikus legitimációja így továbbra is elsősorban a tagállami parlamentekre és kormányokra épül, amelyet a közvetlenül választott EP kiegészít – ez a fajta legitimáció azonban elegendő is a Lisszabon-határozat szerint mindaddig, amíg az EU egy, a felhatalmazás elvén alapuló államszövetség.²⁰⁹ A *Bundesverfassungsgericht* szerint a német alkotmány nem is teszi lehetővé egy, a szuverén államok szövetségén túlmutató föderációhoz való csatlakozást – ezt a lépést a választott állami szervek nem tehetik meg, legfeljebb közvetlenül a választópolgárok.²¹⁰

Ehhez kapcsolódó fontos újdonság még a Lisszabon-határozatban az alkotmányos identitás fogalmának térnyerése. Az identitás fogalmának előtérbe kerülése a Lisszaboni Szerződés szövegéből is adódik, amely az Európai Uniót a tagállamok nemzeti identitásának, alapvető

²⁰⁵ *Bundesverfassungsgericht* 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 (a továbbiakban: *Lisszabon-határozat*) A határozat szövege angol nyelven: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html

²⁰⁶ Uo. 234., 240. pont

²⁰⁷ Uo. 239. pont

²⁰⁸ Uo. 11., 40-41. pont

²⁰⁹ Uo. 262., 271., 293-294. pont

²¹⁰ Uo. 228. pont

politikai és alkotmányos berendezkedésének tiszteletben tartására kötelezi.²¹¹ Az alkotmányos identitás fogalmát a *Bundesverfassungsgericht* lényegében a német alkotmány örökérvényeségi klauzulájával hozza összefüggésbe, amely kizárja a német alkotmányos berendezkedés egyes alapvető tulajdonságainak módosítását. Mivel ezeket az állami szervek nem módosíthatják, értelemszerűen nem eredményezheti azok sérelmét a hatáskör-átruházás sem.²¹² Ezzel az *ultra vires* felülvizsgálat mellett a német alkotmánybíróság bevezette az identitás-kontroll (*Identitätskontrolle*) fogalmát is. Ez egyrészt értelmezhető úgy, hogy az a Lisszabon-határozat további, immár szubsztantív korlátokat állított az integráció, az uniós jog elsőbbsége elé.²¹³ Másrészt azonban az is egyértelmű, hogy az alkotmányos identitást sértő uniós jogi aktusok egyúttal az alkotmányos felhatalmazás, az átruházott hatáskörök keretein is túllépnek – az identitás-kontroll tehát valójában nem jelent az *ultra vires* felülvizsgálathoz képest további korlátot az uniós joggal szemben.²¹⁴

Összességében a Lisszabon-határozat a korábbi Maastricht-ítéletben lefektetett megközelítés megerősítését jelenti, amely az alkotmányjog és a demokratikus felhatalmazás alapján a hatáskörök tekintetében az utolsó szó jogát fenntartja a tagállamok (a konkrét esetben pedig a német alkotmánybíróság) számára. Amellett, hogy további, részletesebb elemzését nyújtja az európai integráció jellegének, a demokratikus legitimitás jelentette követelményeknek, a hatáskör-átruházásnak és az abból adódó tagállami alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségének, lényegében ugyanaz a mondanója: akkor is, ha a két jogrendszer viszonyát alapvetően az együttműködés határozza meg, végső soron a *Bundesverfassungsgericht* fenntartja magának a jogot arra, hogy alkotmányossági felülvizsgálat keretében kizárja valamely uniós jogi norma alkalmazhatóságát.²¹⁵ A német alkotmánybíróság érvelése, hasonlóan az olaszéhoz, ezáltal tulajdonképpen az EUB ítéleteinek alkotmányossági felülvizsgálatát is lehetővé teszi, ha az EUB által adott jogértelmezés valójában a szerződésnek olyan „módosulását” jelenti, amely túlterjeszkedik az alkotmány által a csatlakozási törvény révén adott felhatalmazás mértékén.

²¹¹ EUSz 4. cikk (2) bek.

²¹² Lisszabon-határozat 216-218. pont

²¹³ Daniel THYM: In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the *Lisbon* judgment of the German Constitutional Court. *Common Market Law Review*, Vol. 46, No. Issue 6 (2009). 1795.

²¹⁴ Ld. DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd - A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017. 119.

²¹⁵ BECK 2011. i. m. 478–483. (48. lj.).

4.4.5. Spanyolország: az uniós jog elsőbbsége és az alkotmány felsőbbrendűsége

A spanyol alkotmánybíróság (*Tribunal Constitucional*, a továbbiakban: TC) megközelítését azért érdemes kiemelni, mert 2004-ben a később elbukott alkotmány szerződés felülvizsgálata során az alkotmány és az uniós jog közötti konfliktus lehetőségét a szupremácia és az elsőbbség fogalmainak éles dogmatikai elválasztásával oldotta fel – határozottan az előbbi javára. Az eljárás előzménye volt, hogy a spanyol kormány – az Államtanács (*Consejo de Estado*) javaslatára – előzetes normakontrollt kért a TC-től az európai alkotmányt létrehozó szerződés aláírását megelőzően. A kormány egyik kérdése arra irányult, hogy az alkotmány szerződésnek az uniós jog elsőbbségét kifejezetten rögzítő cikke ellentétes-e a spanyol alkotmánnyal, illetve ad-e felhatalmazást a spanyol alkotmány ilyen szerződés ratifikációjára.²¹⁶

Az Államtanács aggálya az volt, hogy az uniós jog elsőbbségének kifejezett, szerződéses szintű rögzítése ellentétes lehet a spanyol alkotmánynak azzal a rendelkezésével, amellyel magát a jogforrási hierarchia csúcsára helyezi. A TC azonban az 1/2004. határozatában amellett foglalt állást, hogy a szupremácia és a primátus (alkalmazási elsőbbség) két teljesen különböző kategória, amelyek logikailag és jogilag is eltérő síkon értelmezendők.²¹⁷

A TC érvelése szerint a szupremácia érvényességi elsőbbséget jelent és szorosan a jogforrási hierarchiához kötődik. Az alkotmány szupremáciája azt jelenti, hogy az alkotmány a belső jogrend csúcsán álló legfőbb jogi norma, és mint ilyen, minden más norma érvényességének végső forrása. A hierarchikusan magasabb rendű norma biztosítja az érvényességet az alacsonyabb szintű normáknak, amiből a TC szerint az következik, hogy ha egy alacsonyabb rendű norma kifejezetten ellentétes a magasabb rendű normával, akkor az egyszerűen érvénytelen. A szupremácia fogalma tehát a jogi normák érvényessége és a jogrendszer vertikális szerkezete tekintetében meghatározó.

Ezzel szemben az elsőbbség (primátus) alkalmazási elsőbbséget jelent és nem feltételez szükségszerűen hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyt. Az alkalmazási elsőbbség fogalma a TC szerint csak olyan jogi normák között értelmezhető, amelyek egyaránt érvényesek. Az elsőbbség elve tehát az érvényes normák közötti kollíziós szabály, ami nem semmisíti meg és

²¹⁶ Fernando CASTILLO DE LA TORRE: *Tribunal Constitucional* (Spanish Constitutional Court), Opinion 1/2004 of 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 4 (2005). 1169.

²¹⁷ Tribunal Constitucional DTC 1/2004. II.4. pont. Angol nyelven: <https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/Declaration%201-2004.pdf>

nem is teszi érvénytelenné a kollízió esetén mellőzött normát, csupán egy preferencia-sorrendet állít fel.²¹⁸

Ez alapján a TC megállapította, hogy az alkotmány hierarchikus felsőbbrendűsége tökéletesen összeegyeztethető az uniós jog elsőbbségével. Sőt, egyértelműen kijelentette, hogy a spanyol alkotmány felhatalmazást ad arra, hogy a delegált hatáskörök körében az uniós jog elsőbbséget élvezzen a belső joggal szemben. Ennek azonban a TC érvelése szerint mégiscsak előfeltétele, hogy az uniós jog ne legyen ellentétes az alkotmánnyal. Mivel egy norma alkalmazásának elengedhetetlen előfeltétele annak érvényessége, normakollízió esetén először az érvényességet kell vizsgálni. Ha egy uniós jogi norma egyértelműen ellentétes lenne a spanyol alkotmánnyal (amely a belső jog tekintetében az érvényességének forrása), akkor az a spanyol jogrendben eleve érvénytelennek minősülne. Egy érvénytelen norma pedig értelemszerűen nem élvezhet alkalmazási elsőbbséget sem.²¹⁹ Ezzel az érveléssel tehát a spanyol alkotmánybíróság úgy fogadta el az elsőbbségi doktrínáját, hogy valójában elutasította azt, hiszen az EUB értelmezésében az elsőbbség azt jelenti, hogy az uniós jog és az alkotmány közötti konfliktus esetében is az előbbi alkalmazandó. A TC értelmezésében az uniós jog alkotmányellenessége és hatáskörtúllépése összefonódnak: az alkotmányt sértő uniós jog megalkotására a felhatalmazás nem terjed ki, ezért az csak hatáskörök túllépésével (és egyben az alkotmányszerződés megsértésével) lehetséges.²²⁰ A spanyol alkotmánybíróság ezzel tehát tulajdonképpen fenntartotta magának az alkotmányszerződés elfogadásának esetére is az uniós jog alkotmányossági-hatásköri kontrolljának lehetőségét, azonban „felettébb valószínűtlen” forgatókönyvként tekintett erre.²²¹

4.5. Az elsőbbség doktrínájának sajátos helyzete Franciaországban és az Egyesült Királyságban

Ugyan nem tartozik az EUB és egyes tagállami alkotmánybíróságok közötti konfliktus magjához, érdemes röviden említést tenni az európai jog elsőbbségének bírósági recepciójáról az Egyesült Királyságban és Franciaországban. Kiegészülve a fentebb bemutatott olasz és német példákkal jól mutatják ugyanis, hogy az EUB egységesítést célzó, „alkotmányosító” doktrínáinak beillesztése az egymástól radikálisan különböző tagállami alkotmányos

²¹⁸ Uo.

²¹⁹ LÁNCOS 2011. i. m. 20. (202. lj.).

²²⁰ *Tribunal Constitucional* DTC 1/2004. II.3.

²²¹ LÁNCOS 2011. i. m. 19–20. (202. lj.).

rendszerekbe milyen különböző elvi problémákba ütközhet, illetve, hogy az elvi problémák jelentette nehézségekkel a gyakorlatban hogyan birkóznak meg a különböző bíróságok.

4.5.1. Franciaország: az alkotmány elsőbbsége az uniós jog felülvizsgálata nélkül

A francia bíróságok sajátos módon alkalmazkodtak az európai jog követelményeihez. Ugyan az alkotmánybírósként működő *Conseil Constitutionnel* az európai jognak az alkotmánnyal szembeni szupremáciáját nem ismeri el, ennek nincsen gyakorlati következménye. Egyrészt azért, mert kizárólag absztrakt normakontroll ügyekben ítélezik, így nem kell döntenie konkrét ügyekben az alkalmazandó jogról: ez a feladat teljes egészében a rendesbíróságokra hárul. Másrészt az absztrakt normakontroll területén is kizárólag a parlament által alkotott törvények (*loi*) felülvizsgálatára szorítkozik, nemzetközi szerződések alkotmányosságának vizsgálatára a ratifikációt megelőzően, előzetes normakontroll keretében van lehetősége. Az európai jog felülvizsgálatára csak közvetve, például egy uniós irányelvet implementáló törvény felülvizsgálatán keresztül lenne lehetősége, azonban ezen a téren is azt a megközelítést választotta, hogy az ilyen jogszabályok alkotmányellenességét is csak kirívó esetekben állapítaná meg.²²² Mindazonáltal egyértelművé tette, hogy a francia jogrendszerben a legmagasabb szintű jogi norma az alkotmány.²²³ A feladat, hogy a francia jog és az európai jog kollízióját konkrét esetekben feloldják, a rendesbíróságok hierarchiájának két „feje”, a *Cour de Cassation* és a közigazgatási ügyekben eljáró *Conseil d’Etat* feladata maradt. Az elsődleges problémát a hatalmi ágak elválasztásának francia felfogása jelentette, amelyben a jogot alkalmazó bíróságok számára nem megengedhető, hogy bármilyen alapon a törvények alkalmazhatóságáról döntsenek, ezzel tulajdonképpen felülvizsgálva a parlament döntését – ezt kizárólag a kifejezetten ebből a célból létrehozott *Conseil Constitutionnel* tehetné meg.²²⁴ Ebből adódóan időbe telt, mire a francia bíróságok elfogadták az EUB doktrínáit: a *Cour de Cassation* ugyan már 1975-re (*Jacques Vebre* ügy), a *Conseil d’Etat* azonban csak 1989-re (*Nicolo* ügy) jutott el oda, hogy elfogadja az európai jog elsőbbségét az időben később alkotott törvényekkel szemben is.²²⁵ Azt azonban az alkotmánybírósként mellett a *Conseil d’Etat* is megállapította, hogy a nemzetközi jognak és az európai jognak a tagállami joggal szembeni szupremáciája alól

²²² Guy CANIVET: The French Constitution and EU law: An Approach through the complexity of legal power relations. *Revue Européenne du Droit*, Vol. 2, No. 3 (2021). 27–28.

²²³ *Conseil Constitutionnel* No. 2007-560 (2007. december 20.) 8. pont. Angol nyelven: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2018-10/a2007560dc.pdf>

²²⁴ Jens PLÖTNER: Report on France. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 42–43.

²²⁵ CANIVET 2021. i. m. 31. (222. lj.); PLÖTNER 1998. i. m. 42–48. (224. lj.).

az alkotmány kivételt jelent.²²⁶ Annak ellenére tehát, hogy az európai jogot alkalmazó francia bíróságok általánosságban elismerik annak alkalmazási elsőbbségét a belső joggal szemben, ennek az *Internationale Handelsgesellschaft* szerinti, alkotmánnyal szembeni kikényszerítése korántsem egyértelmű. A *Conseil Constitutionnel* végső soron nyitva hagyja az európai jogot implementáló törvények alkotmányossági felülvizsgálatának lehetőségét, bár inkább távol tartja magát a potenciális konfliktushelyzetektől. Azt is egyértelművé teszi ugyanakkor, hogy az uniós jog kötőereje a tagállami alkotmányból ered, autoritás tekintetében tehát nem fogadja el az annak autonóm jellegére vonatkozó elképzelést.²²⁷

4.5.2. Egyesült Királyság: a parlamenti szuverenitás problémája

A francia példa jól mutatja, hogy a tagállami jogrendszerek számára esetenként nem önmagában az európai jog elsőbbségének vagy szupremáciájának elve jelentett kihívást, hanem a *Simmenthal*-doktrína és az EUB gyakorlatából következő *judicial empowerment* jelensége, amelynek összeegyeztethetősége a belső alkotmányos rendszerrel nem minden tagállam esetében volt magától értetődő. Az Európai Uniót 2020-ban végül elhagyó Egyesült Királyság számára az mindez elsősorban a parlamenti szuverenitás elvével látszott nehezen összeegyeztethetőnek.

A parlamenti szuverenitás fogalmának pontos meghatározására jelen keretek között nem teszünk kísérletet, hiszen ebben a kérdésben még az angol alkotmányjogi szakirodalomban sincs egységes álláspont. Eredetileg Dicey a brit alkotmányosság alapvető szabályaként határozta meg, hogy a Parlament (pontosabban a *Crown-in-Parliament* – tehát a parlament alsó- és felsőháza, valamint az uralkodó – által gyakorolt törvényhozó hatalom) bármilyen törvényt alkothat és bármilyen törvényt eltörölhet, nincs olyan intézmény vagy személy, ami a parlament által alkotott törvényt felülvizsgálhatná vagy félretehetné, vagy olyan jogot alkothatna, amelyet a bíróságok a parlamenti jogalkotással szembenelve alkalmazhatnának.²²⁸ Az „ortodox” megközelítésnek lényegi eleme, hogy a parlamenti jogalkotás önmagát sem korlátozhatja a jövőre nézve („*no Parliament could bind its successors*”).²²⁹ Két, egymással ellentétes parlamenti törvény közül minden esetben a későbbi alkalmazandó, egyes törvények

²²⁶ CANIVET 2021. i. m. 31. (222. lj.).

²²⁷ John BELL: French Constitutional Council And European Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54, No. 3 (2005). 742.

²²⁸ Albert Venn DICEY: *Lectures introductory to the study of the law of the constitution*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2013. 27.

²²⁹ Henry William Rawson WADE: The Basis of Legal Sovereignty. *The Cambridge Law Journal*, Vol. 13, No. 2 (1955). 174.

mege erősítése a megváltoztatásukra vagy hatályon kívül helyezésükre vonatkozó minősített eljárási követelményekkel (hasonlóan tipikusan a kartális alkotmányokhoz vagy sarkalatos törvényekhez) ebben a megközelítésben „jogi lehetetlenség”: ugyan a parlament elfogadhat ilyen törvényt, hiszen bármilyen törvényt elfogadhat, viszont a minősített eljárási követelményekre való tekintet nélkül, egyszerű törvénnyel mégis bármikor megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti azt. Tömören tehát a parlamenti szuverenitás egyetlen korlátja, hogy a parlamenti szuverenitást nem korlátozhatja.²³⁰ Azonban az önkorlátozás tilalmának ezt az abszolutizált elméleti megközelítést valamelyest árnyalta a politikai gyakorlat, amelyben mégsem volt példa nélküli, hogy a parlament tulajdonképpen korlátozza önmagát a jövőre nézve, és ennek talán legkézenfekvőbb példája volt az Egyesült Királyság részvétele az európai integrációban.²³¹

A parlamenti szuverenitás meghatározó doktrínájából adódóan tulajdonképpen természetesnek vehető, hogy az Egyesült Királyság bíróságai a csatlakozást követően nem fogadták el minden további nélkül a közösségi jog elsőbbségének elvét, pontosabban az azzal ellentétes, később alkotott tagállami törvény alkalmazásának tilalmát. Bár az sem volt példátlan, hogy egy bírósági ítélet egyértelműen a közösségi joggal ellentétesnek talált törvény alkalmazandósága mellett törjön pálcát, a legelterjedtebb megközelítést a normakollízió konstruktív jogértelmezés általi elkerülése jelentette, feltételezve, hogy a parlamenti jogalkotás sem a közösségi jognak való ellentmondás szándékából született.²³² A parlamenti szuverenitás elvének és a közösségi jog alkalmazási elsőbbségének elvi szintű összehangolására a Lordok Háza Fellebbviteli Bizottsága – amely egészen az önálló Legfelső Bíróság 2009-es felállításáig a legmagasabb bírósági fórumként járt el az Egyesült Királyságban – először a *Factortame* ügyben tett kísérletet. Az ítéletben, amelyben a Lordok Háza előzetes döntéshozatali eljárást követően a közösségi jognak adott elsőbbséget egy időben később elfogadott törvénnyel szemben, Lord Bridge azzal érvelt, hogy a Parlament az 1972-es csatlakozási törvénnyel önkéntesen elfogadta az elsőbbség elvének addigra már kialakult gyakorlatát, a közösségi joggal ellentétes törvények alkalmazhatatlanságával együtt.²³³ Ez az érv azonban tulajdonképpen a parlamenti önkorlátozás

²³⁰ Uo.

²³¹ Martin LOUGHLIN – Stephen TIERNEY: The Shibboleth of Sovereignty. *The Modern Law Review*, Vol. 81, No. 6 (2018). 1009–1011.

²³² Paul P. CRAIG: Report on the United Kingdom. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 197–200.

²³³ *House of Lords R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No 2) 1991 Appeal Cases Vol. 1. 658-659.*

abszolút tilalmának tagadását is jelentette egyben, ami mindenképpen szembement a szuverenitás „ortodox” megközelítésével. Bár Lord Bridge érvelése pont arra irányult, hogy a közösségi jog elsőbbségét összhangba hozza a parlamenti szuverenitás fogalmával, a hagyományos megközelítésben ez „forradalmi” lépés volt a bíróság részéről az alkotmányos alapelvvel szemben.²³⁴ Azonban a *Factortame* ítélet érveléséből – miszerint a közösségi jog azért élvezhet alkalmazási elsőbbséget a törvényekkel szemben, mert a csatlakozási törvényből a Parlamentnek ez a szándéka vezethető le – az is következik, hogy ha a Parlament egy törvényben egyértelműen kifejezte volna a közösségi joggal való ellentmondás szándékát, azzal szemben nem lehetett volna alkalmazni a közösségi jogot (vagy legalábbis bizonytalan, hogy a bíróságok hogyan kezelték volna ezt a helyzetet).²³⁵ Ugyanez vonatkozik arra a kérdésre, hogy a hatáskörök tekintetében kit illet az utolsó szó joga: bár kifejezetten a *Kompetenz-Kompetenz* problémájával nem foglalkozott a Lordok Háza, azt viszont egyértelművé tette, hogy a közösségi jog elsőbbségének elve a Közösség hatáskörei alá tartozó területekre korlátozódik – ez alapján pedig nem lehetett kizárni azt az elvi lehetőséget, hogy ha a Parlament törvényben kifejezetten megállapítja a közösségi hatáskör hiányát egy adott területen, akkor a bíróságok ezt tekintsék mérvadónak.²³⁶ A 2004-es európai alkotmánytervezet kapcsán a Képviselőház bizottsági jelentése arra a következtetésre jutott, hogy még az elsőbbség elvének az alkotmányszerződésbe foglalása sem jelentett volna ebben a kérdésben érdemi változást. Bár nem kizárt, hogy ebben az esetben az Egyesült Királyság bíróságai bizonyos ügyekben a korábbinál nagyobb hangsúlyt fektettek volna az elsőbbség elvének biztosítására, azt az eshetőséget tulajdonképpen kizárták (és alkotmányjogi szempontból forradalminak) tekintették, hogy akkor is az elsőbbség elvét tekintse mérvadónak egy bíróság, ha a Parlament egy később alkotott törvényben egyértelműen kifejezésre juttatja az uniós joggal való ellentmondás szándékát.²³⁷

²³⁴ Nicholas W. BARBER: The afterlife of Parliamentary sovereignty. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, No. 1 (2011). 150.

²³⁵ Paul P. CRAIG: Sovereignty of the United Kingdom Parliament after *Factortame*. *Yearbook of European Law*, Vol. 11, No. 1 (1991). 252–253.

²³⁶ CRAIG 1998. i. m. 207. (232. lj.).

²³⁷ UK Parliament House of Commons Select Committee on European Scrutiny: Fourteenth Report Prepared 6 April 2005 „The primacy of Union law” 32. pont <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmeuleg/38-xiv/3807.htm>

4.6. Közép-kelet-európai álláspontok az uniós jog és az alkotmányjog viszonya tekintetében

A *Factortame* ügyben Lord Bridge azzal érvelt, hogy mivel az elsőbbség elve és az európai joggal ellentétes nemzeti jogszabályok tagállami bíróságok előtti alkalmazhatatlanságának doktrínája az 1972-es csatlakozási törvény elfogadásakor már bevett gyakorlatként létezett, ezért az Egyesült Királyság a csatlakozással azokat tulajdonképpen implicit módon elfogadta. A 2004-es csatlakozási hullámot követően az új belépő közép-kelet-európai tagállamok alkotmánybíróságai körében azonban változatos álláspontok jelentek meg az uniós jog és saját alkotmányjoguk közötti viszonyrendszer tekintetében, olyan álláspontok, amelyek több esetben egyáltalán nem jelentették az EUB doktrínáinak feltétel nélküli elfogadását. Lord Bridge érvei tehát e tekintetben nem bizonyultak meggyőzőnek. A *status quo*, amelyet az új tagállamok a csatlakozással implicit módon elfogadtak, valójában nem az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos tagállamok közötti konszenzus volt, hanem éppen annak hiánya, amelyet a Lisszaboni Szerződés által alkalmazott megoldás is tükrözött.²³⁸

4.6.1. A cseh alkotmánybíróság a németek által kijelölt úton

Amikor Csehország csatlakozását követően az alkotmánybíróság (*Ústavní soud*) számára először adódott lehetőség, hogy tisztázza az álláspontját az uniós jog és a cseh alkotmányjog viszonya tekintetében, akkor a korábban tárgyalt német és olasz határozatok felidézésével maga is jelezte az uniós jog feltétlen elsőbbségére vonatkozó konszenzus hiányát, amely szinte a kezdetektől végigkísérte a jogi integráció történetét. Ennek ellenére olyan álláspontra helyezkedett, amely alapvetően elfogadja az európai jog elsőbbségét akár alkotmányos szintű normákkal szemben is. Egyértelműen utalt azonban arra is, hogy a cseh alkotmány magját képező, a demokratikus jogállamiság követelményének megváltoztathatatlanságát rögzítő követelmény végső soron mégis korlátja lehet az uniós jognak is.²³⁹

A Pl. ÚS 50/04 határozat, amelyben az ÚS először elemezte részletesen az uniós jog elsőbbségének problémáját alkotmányjogi szempontból, rendelkező részét tekintve teljes mértékben Európa-barát. Az ügy kontextusa a csehországi cukorgyártási kvóták meghatározása volt, egy olyan terület, ahol az ÚS már korábban is többször semmisített meg alkotmányellenes kormányzati intézkedéseket, azonban a kérdést újraeretezte Csehország EU-csatlakozása, illetve az EU Közös Agrárpolitikája. Az alkotmányossági felülvizsgálat tárgya a kormány által

²³⁸ KUMM – COMELLA 2005. i. m. 478. (154. lj.).

²³⁹ Cseh Köztársaság Alkotmánya 9. cikk (2) bek. „Any changes in the essential requirements for a democratic state governed by the rule of law are impermissible.”

alkotott, a cukorgyártási kvóták meghatározására vonatkozó, de tulajdonképpen teljes egészében a területet már szabályozó uniós rendelet által lefektetett szabályokat tartalmazó rendelet volt.²⁴⁰ Az ÚS ez alapján megsemmisítette a kormányrendeletet, tekintettel arra, hogy a rendeletalkotással a kormány túllépte a hatáskörét: a terület szabályozását Csehország átengedte az Európai Unió intézményei részére, a vonatkozó uniós rendelet pedig közvetlenül alkalmazandó jog, ráadásul az EUB gyakorlata tiltja a közvetlen hatállyal rendelkező európai jogi rendelkezések belső jogi „reprodukcióját”.²⁴¹ A határozat érdemben, rendelkező részét tekintve tehát egyértelműen Európa-barát: az EUB doktrínái alapján megállapítja a kormány hatáskörtúllépését, a támadott belső jogi rendelkezés alkotmányellenességét.²⁴²

Az ÚS azonban a kormány által alkotott szabályozás megsemmisítése mellett kísérletet tett arra is, hogy átfogóan vizsgálja a cseh alkotmányjog és az uniós jog viszonyát, különös tekintettel arra, hogy utóbbi élvezhet-e abszolút alkalmazási elsőbbséget az előbbivel szemben. E tekintetben az ÚS felidézte, hogy az EUB doktrínáiból ugyan az európai jog abszolút elsőbbsége következik, de nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény, hogy számos tagállam felsőbbíróságai/alkotmánybíróságai fenntartásokat fogalmaztak meg ezzel szemben.²⁴³

Ezt követően maga az ÚS is megfogalmazza a saját fenntartásait. Álláspontja szerint Csehország részéről a hatáskörök átruházása, amely az alkotmány vonatkozó rendelkezésén keresztül történik, feltételes. Ennek a feltételes jellegnek van egy formális és egy szubsztantív összetevője. Formális értelemben a hatáskörök átruházásának feltételessége azt jelenti, hogy ez nem járhat a „szuverenitás lényegének” elvesztésével – a szuverenitás eredeti hordozója továbbra is a Cseh Köztársaság. A hatáskör-átruházás szubsztantív korlátja (vagy feltétele) pedig ugyanaz, mint az államhatalom gyakorlásának anyagi jogi korlátja: a demokratikus jogállamiság alapvető keretei között kell maradnia. A két feltételnek pedig az ÚS szerint együttesen kell teljesülnie: ha bármelyik nem teljesül, akkor a hatáskörök gyakorlását ismét a cseh állami szerveknek kell átvenniük, az ilyen döntés meghozatalakor pedig az ÚS feladata az

²⁴⁰ A Bizottság 1609/2005/EK rendelete (2005. szeptember 30.) a cukorágazatbeli termelési kvóták szerinti garantált mennyiségek és a preferenciális import keretében a cukorfinomítók feltételezett maximális ellátási igényeinek 2005/2006-os gazdasági évre vonatkozó csökkentéseiről

²⁴¹ *Ústavní soud* Pl. ÚS 50/04 VI/B pont <https://www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii> ; Ld. pl. 34-73. sz. ügy *Fratelli Variola S.p.A. kontra Amministrazione italiana delle Finanze* [ECLI:EU:C:1973:101] 11. pont

²⁴² Wojciech SADURSKI: “Solange, Chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 1 (2007). 9.

²⁴³ *Ústavní soud* Pl. ÚS 50/04 VI/A pont

alkotmányosság védelme.²⁴⁴ Ezt tulajdonképpen a Kompetenz-Kompetenz, tehát az utolsó szó joga iránti igény fenntartásaként értelmezhető: az EUB doktrínáinak elfogadása ellenére az alkotmány védelmét az ÚS akár az európai joggal szemben is érvényesítheti – bár kimondottan nem hangsúlyozza, hogy az alkotmány az uniós joghoz képest magasabb rendű norma lenne, sőt, általánosan elismeri az alkalmazási elsőbbség doktrínáját és azt is, hogy az európai jog érvényességének vizsgálata nem az ÚS, hanem az EUB feladata.²⁴⁵

Végül az ÚS ismételt kiemeli, hogy ha az átruházott hatásköröket az európai intézmények a demokratikus jogállam alapvető követelményeinek meglévő koncepciójához képest regresszív, visszalépést jelentő módon gyakorolnák, akkor az ilyen hatáskörgyakorlás ellentétes lenne Csehország alkotmányos rendjével, ami megkövetelné azt, hogy e hatásköröket ismét a cseh állami szervek vegyék át.²⁴⁶ A cseh alkotmánybíróság hozzáállása leginkább a német gyakorlattal mutatott hasonlóságot. Az európai jog elsőbbségének általános elfogadása és az abból fakadó követelményeknek a konkrét ügyben alkalmazása egyértelműen az integrációbarát megközelítés üzenetét hordozta. Ugyanakkor a hatáskör-átruházás elvének az ÚS által alkalmazott logikája, az utolsó szó jogának fenntartása a német *Maastricht*-döntéssel, az uniós hatáskörgyakorlás szubsztantív, abszolút alkotmányos korlátainak meghatározása és e tekintetben a „regresszió” tilalma a *Solange I.* és a *Lisszabon* határozatokkal állítható leginkább párhuzamba.

4.6.2. Lengyelország: az alkotmány teljes szupremáciája

Az európai jognak a lengyel jogrendszerbe való integrálása az ország Európai Unióhoz való csatlakozását követően természetesen felvetette az uniós jog és a lengyel alkotmány közötti viszony kérdését. A lengyel alkotmánybíróságnak (*Trybunał Konstytucyjny*, TK) az uniós jog elsőbbségének doktrínájával először a P 1/05 (2005. április 27-i ítélet) és a K 18/04 (2005. május 11-i ítélet) határozataiban kellett közvetve majd közvetlenül szembesülnie, bár az uniós jog egyes kérdéseit korábbi határozatai is érintették.²⁴⁷

A P 1/05 ügyben a TK-nak azt a kérdést kellett megválaszolnia, hogy az európai elfogatóparancsnak a lengyel büntetőeljárás törvény általi implementációja összhangban volt-

²⁴⁴ Uo. VI/B pont

²⁴⁵ SADURSKI 2007. i. m. 9. (242. lj.).

²⁴⁶ *Ústavní soud* Pl. ÚS 50/04 VI/B pont

²⁴⁷ Krystyna KOWALIK-BAŃCZYK: Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law. *German Law Journal*, Vol. 6, No. 10 (2005).; A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002/584/IB)

e a lengyel alkotmányos szabályokkal.²⁴⁸ Ebben az esetben tehát a lengyel alkotmánybíróságnak nem közvetlenül egy uniós jogi norma, csak az azt átültető belső jog alkotmányosságát kellett vizsgálnia. Az alkotmányossági problémát a Lengyel Alkotmánynak a lengyel állampolgárok más országoknak történő kiadatását egyértelműen tiltó rendelkezése jelentette.²⁴⁹ A TK határozata hangsúlyozta az európai jog végrehajtására vonatkozó kötelezettséget, amely kötelezettség magából az Alkotmányból ered. Ennek az alkotmányos kötelezettségnek a teljesítése azonban önmagában nem garantálja a teljesítés alkotmányosságát is – tehát a TK szerint az a tény, hogy egy jogszabály elfogadásának célja az európai jog implementációja és az európai jognak való megfelelés, önmagában nem orvosolja azt, ha egyébként érdemi alkotmányellenesség áll fenn.²⁵⁰ A TK végső soron arra a következtetésre jutott, hogy az uniós jogon alapuló büntetőeljárás kódex alkotmánysértő. Egyértelműen ugyan nem foglalt állást az uniós jog és az alkotmány viszonyáról, azonban mégis az alkotmányból eredő követelményt érvényesítette az uniós jogból fakadó kötelezettség rovására. A konfliktus kezelhetősége érdekében viszont úgy döntött, hogy 18 hónapra elhalasztja a határozat végrehajtását.²⁵¹ Ez a haladék lehetővé tette a jogalkotó számára, hogy a belső jogi rendelkezéseket – konkrétan az alkotmányt – teljesen összhangba hozza az európai jog követelményeivel. Az alkotmányellenesség megállapítása ellenére a hosszú türelmi idő kikötésével a TK mégis egy Európa-barát hozzáállást kommunikált.²⁵²

A K 18/04 ügyben a TK-nak a Lengyel Alkotmány 8. cikke,²⁵³ valamint az Európai Unió Bíróságának az uniós jog elsőbbségét állító doktrínája közötti lehetséges konfliktusra vonatkozó aggályokkal kellett foglalkoznia. Az indítvány lényegét tekintve tehát abban a meggyőződésben gyökerezett, hogy a Lengyel Alkotmánynak a Lengyel Köztársaságon belüli feltétlen szupremáciáját veszélyeztetheti az uniós jog elsőbbsége.²⁵⁴

A TK válaszul olyan megközelítés mellett szállt síkra, amely alapvetésként az alkotmányos és a nemzetközi jogi normák összehangolására törekszik. Hangsúlyozta az együttműködő

²⁴⁸ *Trybunał Konstytucyjny* P 1/05 https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/P_1_05_full_GB.pdf

²⁴⁹ Angelika NUBBERGER: Poland: The Constitutional Tribunal on the implementation of the European Arrest Warrant. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6, No. 1 (2007).

²⁵⁰ *Trybunał Konstytucyjny* P 1/05 III/2.4. pont

²⁵¹ Uo. III/5.2. pont

²⁵² KOWALIK-BAŃCZYK 2005. i. m. (247. lj.).

²⁵³ „The Constitution shall be the supreme law of the Republic of Poland.”

²⁵⁴ Adam ŁAZOWSKI: Accession Treaty – Polish Constitutional Tribunal: Conformity of the Accession Treaty with the Polish Constitution. Decision of 11 May 2005. *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, No. 1 (2007).

értelmezés és jogalkalmazás fontosságát, aláhúзва a Lengyel alkotmány és az EU jogrendszere közötti közös alapértékeket, különös tekintettel a demokratikus alapelvekre és az alapvető jogok védelmére. A közös vonások kihangsúlyozásával a TK célja a két jogrendszer közötti potenciális konfliktusok minimalizálása lehetett. A TK határozata egyúttal azonban egyértelműen megerősítette a Lengyel Alkotmány elsőbbségét minden, Lengyelországban alkalmazandó jogi normával szemben, beleértve az európai jog rendelkezéseit is.²⁵⁵ Arra a következtetésre jutott, hogy az európai jog és a lengyel alkotmányos rendelkezések közötti ellentmondás esetén elsősorban azt kell alaposan megvizsgálni, hogy a konfliktus nem oldható-e fel jogértelmezési eszközökkel, lehetséges-e az Alkotmány Európa-barát értelmezése (*Europarechtsfreundlichkeit*). A TK arra az álláspontra helyezkedett, hogy a normakollízió semmi esetre sem oldható fel az uniós jognak biztosított alkalmazási elsőbbséggel. Konfliktus esetén három lehetőség áll Lengyelország előtt: az Alkotmány módosítása, az uniós jog módosításának elérése, vagy végső esetben kilépés az Európai Unióból.²⁵⁶

A lengyel alkotmánybíróság által alkalmazott érvek lényegében a felhatalmazás és a hatáskör-átruházás elvein alapulnak. Eszerint Lengyelország szempontjából az európai integráció folyamata az alkotmányon, az alkotmány által adott felhatalmazáson és a hatáskörök delegációján alapul. A *Trybunał* kifejezetten elveti, hogy az Európai Unióra szupranacionális szervezetként hivatkozzon, ez ugyanis a pozitív alkotmányjog szempontjából nem értelmezhető kategória, hiszen a lengyel alkotmány csak a nemzetközi szervezetek fogalmát ismeri. Ez utóbbi fogalomnak azonban az indokolás szerint teljes mértékben megfeleltethető az Európai Unió is, amely szuverén államok közötti, és a nemzetközi jog általános szabályai szerint elfogadandó, ratifikálható és adott esetben felmondható szerződésen alapul. A lengyel alkotmány ugyan megengedi az állami hatáskörök delegálását, de nem korlátlanul, és nem olyan mértékben, amelynek eredményeképpen Lengyelország nem tudna szuverén demokratikus államként működni.²⁵⁷ A lengyel alkotmány egyértelművé teszi azt is a *Trybunał* szerint, hogy Lengyelország területén a legmagasabb jogi norma az alkotmány, és bár az biztosítja a nemzetközi megállapodások alkalmazási elsőbbségét a törvényekkel szemben, ez az elsőbbség magára az alkotmányra nem vonatkoztatható.²⁵⁸ Érdekes módon a lengyel alkotmánybíróság

²⁵⁵ Uo.

²⁵⁶ *Trybunał Konstytucyjny* K 18/04 13. pont. Angol nyelven: https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_18_04_GB.pdf

²⁵⁷ Uo. 1-8. pont

²⁵⁸ Uo. 10-11. pont

említést tesz az uniós jogrendszer teremtette „új helyzetről” és bizonyos relatív autonómiáról, ez az autonómia-fogalom azonban úgy tűnik, hogy nem az uniós jog autoritásának eredetére utal, hanem pusztán arra, hogy a tagállami jog és az európai jog többnyire egymás mellett, külön területen működnek – hozzátevé, hogy ettől függetlenül adódhatnak olyan helyzetek, amelyekben a két jogrendszer kollíziója nem elkerülhető.²⁵⁹ A *Trybunał* konkrét területeket is megjelöl, ahol az Európa-barát alkotmányértelmezés lehetőségei már nem elegendők a konfliktus megelőzésére: nem eredményezheti bizonyos alkotmányos garanciák sérelmét, különösen nem az alapvető egyéni jogok és szabadságok terén.²⁶⁰

A K 18/04 határozatban tehát visszaköszönnek bizonyos elemei a német és az olasz alkotmánybírói gyakorlat egyes elemei. Hozzájuk hasonlóan egy Európa-barát, az európai jog és a tagállami jog konfliktusának minimalizálására törekvő alapállásból vizsgálja a kérdést – mindez azt sugallja tulajdonképpen, hogy az alkotmány és az európai jog kollíziója esetén az alkotmányossági felülvizsgálat standardjai eltérhetnek az általánostól. Párhuzamot lehet felfedezni az uniós jog autoritásának tagállami alkotmányon alapuló eredetére vonatkozó érvelésben is. Megjelennek az integráció folyamatának olyan abszolút korlátai is, mint a szuverén és demokratikus állami működés és a legalapvetőbb szabadságjogi garanciák megőrzése – bár ezek kifejtésének részletessége elmarad a német *Lisszabon* és *Solange I* határozatokban megjelenő hatásköri és alapjogi fenntartásokétól. Sajátossága azonban a lengyel alkotmánybírói megközelítésnek, hogy a potenciális kollízió feloldásának feladatát tulajdonképpen hárítja, és az alkotmányozó hatalom vagy általánosságban a lengyel állami szervek kötelezettségeként jelöli meg, meghatározva a három megoldási lehetőséget (alkotmánymódosítás, az uniós jog módosítása, végső soron pedig az EU elhagyása).

A *Kompetenz-Kompetenz* problémájának lengyel megközelítése a K 18/04 határozatban szintén alapvető vonásait tekintve a német *Maastricht* határozat logikáját visszhangozza. Eszerint az Európai Unió a tagállamok általi hatáskör-átruházás alapján és annak keretei között, a szerződésekben meghatározott területeken fejtheti ki a tevékenységét. A K 18/04 határozat ennek mentén kimondja, hogy a tagállamok fenntartják maguknak a jogot annak elbírálására, hogy az EU jogalkotó szervei egy adott jogi rendelkezés kibocsátása során az átruházott hatáskörökön belül, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban jártak-e el, és amennyiben a rendelkezések elfogadása sérti ezeket a kereteket, azok tekintetében a

²⁵⁹ Uo. 12-13. pont

²⁶⁰ Uo. 14. pont

közösségi jog elsőbbségének elve nem érvényesül.²⁶¹ A *Kompetenz-Kompetenz* tehát a *Trybunał* szerint a tagállamok szintjén marad. A K 18/04 határozat hangsúlyozza, hogy az EUB a szerződéseknek az uniós jogrendszeren belüli alkalmazását illetően a hatáskörök „elsődleges, de nem kizárólagos” letéteményese: az általa adott jogértelmezésnek is az átruházott hatáskörök keretein belül kell maradnia, emellett pedig összhangban kell állnia a szubszidiaritás elvével és kölcsönös lojalitás alapján megértő hozzáállást kell tanúsítania a nemzeti jogrendszerek iránt.²⁶² Az EUB ítélkezési gyakorlatával szemben támasztott alkotmányos követelmények körvonalazása után azonban némileg meglepő – és a *Bundesverfassungsgericht* megközelítéséhez képest eltérő – módon azt is hozzáteszi a *Trybunał*, hogy nincs hatásköre az EUB ítéleteit vagy általánosságban az ítélkezési gyakorlatát „közvetlenül felülvizsgálni”. Miért állapított meg a lengyel alkotmánybíróság hatásköri, kvázi alkotmányossági követelményeket az EUB ítéleteivel szemben, ha ezeket a követelményeket nem érvényesítheti felülvizsgálat révén? Erre a kérdésre nincsen minden kétséget kizáróan helyes válasz, az azonban biztos, hogy bár közvetlenül valóban nem, de közvetett módon később mégis sor került az EUB egyes ítéleteinek (sőt, általánosságban az ítélkezési gyakorlatának) tulajdonképpeni felülvizsgálatára – ennek kifejtésére azonban egy későbbi fejezet tér vissza.

4.6.3. Románia: hierarchia lengyel mintára

A román alkotmánybíróság (*Curtea Constituțională*) már az EU-csatlakozás előtt arra az álláspontra jutott, hogy az uniós jog elsőbbségének követelménye nem érvényesülhet az alkotmányos rendelkezésekkel szemben. A román alkotmánynak a csatlakozás előkészítését célzó 2003-as módosítása kapcsán lehetősége adódott arra, hogy felkészülve az uniós jog befogadására, tisztázza annak viszonyát a belső joggal – különös tekintettel arra, hogy a módosítás révén az alkotmány kimondottan elismerte az uniós jog elsőbbségét.²⁶³ A lehetőséget az a sajátos hatáskör biztosította, melynek révén a román alkotmánybíróság *ex officio* jogosult az alkotmánymódosításra irányuló javaslatok felülvizsgálatára.²⁶⁴ A javaslat jóváhagyása mellett az alkotmánybíróság viszont egyértelművé tette, hogy álláspontja szerint az uniós jog elsőbbsége valójában egy „köztes” pozíciót jelent: az alapszerződések és az azokból eredő

²⁶¹ Uo. 15. pont

²⁶² Uo. 16. pont

²⁶³ Románia Alkotmánya 148. cikk (2) bek. „As a result of the accession, the provisions of the constituent treaties of the European Union, as well as the other mandatory community regulations shall take precedence over the opposite provisions of the national laws, in compliance with the provisions of the accession act.”

²⁶⁴ Csongor KUTI: The Romanian Constitutional Court. In: Kálmán PÓCZA (szerk.): *Constitutional Review in Central and Eastern Europe*. London, Routledge, 2024. 219.

kötelező erejű európai jogi normák a hierarchiában az alkotmány alatt, de minden más belső jogszabály felett foglalnak helyet.²⁶⁵

Egy évtizeddel később a román alkotmánybíróság – kimondottan hivatkozva egyébként a lengyel testületre is – ismét megerősítette ezt a koncepciót. Álláspontja szerint az uniós jog alkalmazási elsőbbsége az alkotmánnyal szemben valójában hierarchikus felsőbbrendűséget jelentene, ami jelentősen leszűkítené alkotmányossági felülvizsgálat által lefedett területet, átengedve azt tulajdonképpen az EUB-nak, ezzel korlátozva az alkotmányos jogok védelmének hatékonyságát is.²⁶⁶ Megerősítette tehát a testület, támaszkodva a lengyel alkotmánybíróság érvélésére is, hogy a csatlakozással az uniós jog nem került hierarchia tekintetében a belső jog egésze fölé, az alkotmány ugyanis, mint a népakarat kifejeződése, nem veszítheti el a kötőerejét pusztán egy, az európai joggal fennálló potenciális ellentmondásból adódóan.²⁶⁷ Lényegében tehát egyértelműen azt üzenté a román alkotmánybíróság, hogy az uniós jog elsőbbsége nem érvényesülhet az alkotmánnyal szemben, illetve nem járhat az alkotmánybírósági normakontroll visszaszorításával.²⁶⁸

4.6.4. A magyar Alkotmánybíróság találkozása az uniós joggal

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozását követő időszakban a magyar Alkotmánybíróság egészen más utat választott az alkotmányjog és az uniós jog viszonyának rendezésében, mint például a lengyel vagy akár a cseh testületek. Ez részben annak is köszönhető, hogy az AB elé nem került olyan konkrét ügy, amelynek tárgya kifejezetten ez a kérdés lett volna, vagy amely elkerülhetlenné tette volna azt, hogy határozott álláspontot alakítson ki ebben az alkotmányelméleti kérdésben. Mindazonáltal előfordultak olyan esetek, amelyekben ez a kérdés felmerült és amelyek lehetőséget adtak volna az álláspont kifejtésére – mégis az AB által választott út inkább ennek elkerülésében állt.

A 17/2004. (V. 25.) AB határozat a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről szóló két EU rendeletet végrehajtó nemzeti törvény alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozott.²⁶⁹ Az alkotmányos mérce, amely

²⁶⁵ *Curtea Constituțională* 148/2003 sz. ítélet (2003. május 12.)

²⁶⁶ *Curtea Constituțională* 80/2014 sz. ítélet (2014. április 7.) A releváns részek angol fordításához ld. Viorica VIȚĂ: The Romanian Constitutional Court and the Principle of Primacy: To Refer or Not to Refer? *German Law Journal*, Vol. 16, No. 6 (2015). 1654.

²⁶⁷ Uo.

²⁶⁸ VIȚĂ 2015. i. m. 1654–1655. (266. lj.).

²⁶⁹ T/8976. számú törvényjavaslat a mezőgazdasági termékek kereskedelmi többletkészletezésével kapcsolatos intézkedésekről <https://www.parlament.hu/irom37/8976/08976.pdf> (2025.05.13.)

alapján az uniós jogot implementáló törvényt értékelni kellett az indítvány alapján, a visszaható hatály tilalmához és a jogbiztonság elvéhez kapcsolódott. Az AB azonban a kérdést úgy közelítette meg, mint ami tulajdonképpen kizárólag a belső jog alkotmányossági felülvizsgálatát érinti – gyakorlatilag az uniós jogot végrehajtó belső jogot „leválasztotta” az eredeti rendeletről, így tulajdonképpen elkerülve annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy fenntartja-e magának az uniós másodlagos jog alkotmányossági felülvizsgálatának jogát.²⁷⁰ Az AB megvizsgálta a törvényjavaslat és az uniós jog közötti kapcsolatot és arra jutott, hogy a rendeletek az új tagállamok (és nem az állampolgáraik) számára keletkeztettek kötelezettséget, a törvényjavaslat pedig bár ezeknek a rendeleteknek a végrehajtását szolgálta, az indítvány által támadott rendelkezései nem az uniós jog fordítását, szó szerinti közzétételét jelentették, hanem az azok által kitűzött célok megvalósítását a magyar jog eszközeivel.²⁷¹ Az AB tehát úgy végezte ez a felülvizsgálatot (és állapította meg a támadott rendelkezések alkotmányellenességét), hogy az uniós jog közvetlen hatályának és elsőbbségének elvéről nem tett említést, illetve az uniós másodlagos jog alkotmányossági felülvizsgálatának kérdését sem válaszolta meg, ezeknek a kérdéseknek az alkotmányjogi elemzése elmaradt.²⁷² Ennek ellenére a határozatnak mégis lehetett olyan olvasata, amely szerint az AB fenntartja magának a lehetőséget arra, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítését a saját alkotmányossági követelményeinek rendelje alá.²⁷³

Az AB az ezt követő években is távol tartotta magát attól, hogy alkotmányos jelentőségű kérdésként közvetlenül szembesüljön az uniós jog és a hazai alkotmányjog közötti potenciális konfliktus jelentette problémakörrel. Az AB távolságtartó és óvatos megközelítésével hosszú időn keresztül el tudta kerülni az uniós jog elsőbbségének, a hatáskör-átruházás elvének és az integrációs klauzula alkotmányjogi jelentőségének doktrinális vizsgálatát.²⁷⁴

²⁷⁰ VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közöny*, Vol. 2007, No. 10 (2007). 423–436.

²⁷¹ 17/2004. (V. 25.) AB határozat III/5.

²⁷² GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 80; SADURSKI 2007. i. m. 10–18. (242. lj.).

²⁷³ SADURSKI 2007. i. m. 13. (242. lj.); Zdeněk KÜHN: The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions. *German Law Journal*, Vol. 6, No. 3 (2005). 574.

²⁷⁴ László BLUTMAN – Nóra CHRONOWSKI: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. *ICL Journal*, Vol. 5, No. 3 (2011). 347–348; TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közöny*, Vol. 143, No. 2 (2008). 68.

4.6.5. A fenntartott szuverenitás megjelenése a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban

Bár az AB sokáig tartózkodott attól, hogy kialakítsa az álláspontját foglaljon az uniós jog és az Alkotmány (később Alaptörvény) közötti lehetséges konfliktusokról, a 2016-os ügynevezett kvóta-határozat már hozott részeredményeket e tekintetben. Az AB-nak az alapvető jogok biztosának indítványára kellett absztrakt alkotmányértelmezést adnia a Tanács menedékkérők áthelyezéséről szóló 2015/1601 határozata kapcsán.²⁷⁵ Az ombudsman négy kérdést fogalmazott meg az AB számára. Az első a csoportos kiutasítást tilalmazó alkotmányos szabály értelmezését kérte.²⁷⁶ A második kérdés az Alaptörvény E) cikke, vagyis az integrációs klauzula értelmezését kérte, azt firtatva, hogy a magyar hatóságok végrehajthatnak-e olyan uniós jogi aktusokat, amelyek alkotmányos alapjogot sértenek, illetve hogy melyik intézmény állapíthat meg ilyen alapjog-sérelmet. A harmadik kérdés szintén az integrációs klauzula értelmezésére vonatkozott, azzal a különbséggel, hogy nem az alapvető jogokat sértő uniós aktusokra, hanem az ultra vires, azaz az uniós hatásköröket túllépő aktusokra vonatkozott. Az utolsó kérdés arra irányult, hogy az előző kérdésekre adott alkotmányértelmezés alapján a magyar hatóságok részt vehetnek-e külföldiek egy csoportjának személyre szabott elbírálás nélküli kiutasításában.

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat meglehetősen árnyalt választ adott a feltett kérdésekre. A második és harmadik kérdésre adott válaszok különösen fontosak az elemzés szempontjából. Más európai alkotmánybíróságok és legfelső bíróságok vonatkozó ítélkezési gyakorlatának átfogó áttekintése után az AB az alapjogi fenntartásra vonatkozó kérdéssel kapcsolatban megállapította, hogy „saját hatáskörében, erre irányuló indítvány alapján kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel, azaz a tagállamok közötti alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve alkotmányos önazonossága”.²⁷⁷ Ennek az érvelésnek az alapja az AB részéről az, hogy az az alkotmányos előírás, hogy a közhatalom gyakorlásának tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, nem változhat az EU-csatlakozással. Az AB a hatáskörtúllépés vizsgálatának két lehetséges esetét is megállapítja, amelyek egyben az európai integráció alkotmányos korlátját is jelentik: „a közös

²⁷⁵ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról

²⁷⁶ Alaptörvény XIV. cikk (2) bek.

²⁷⁷ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [46]

hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), másrészt nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll)”.²⁷⁸ Amellett, hogy az AB a határozatban felvázolja, hogy mit ért az alkotmányos önazonosság fogalma alatt, megállapítja a fenntartott szuverenitás vélelmét, amely alatt azt kell érteni, hogy „Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor”.²⁷⁹

Látható, hogy a TK-val ellentétben az AB nem állított fel egyértelmű hierarchiát az alkotmány (Alaptörvény) és az uniós jog között, ugyanakkor a sorok között a német, vagy akár az olasz és a cseh alkotmánybíróságokhoz hasonló álláspontot olvashatunk ki, amely általában elfogadja az uniós jog elsőbbségét még akár alkotmányos rendelkezésekkel szemben is, de bizonyos, nem elhanyagolható kivételekkel.²⁸⁰ Lényeges újdonságot jelent, hogy a határozatban vélhetően német mintára megjelent az *ultra vires* uniós jogi aktusok alkotmányossági felülvizsgálatának elméleti lehetősége.²⁸¹ Egyértelművé tette tehát az AB a *Kompetenz-Kompetenz* iránti igényét, ugyanakkor ennek tág értelmezési keretet biztosít az, hogy a felülvizsgálatot csak „kivételes esetekben” gyakorolja – ráadásul azt is hozzáteszi, hogy a felülvizsgálat tárgya „nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik”.²⁸² A határozat valójában csak érintőlegesen foglalkozik az elsőbbség kérdésével, így az AB tulajdonképpen követte azt a hagyományát, hogy ebben a kérdésben határozott elméleti álláspontot ne alakítson ki,²⁸³ és inkább gyakorlatias megközelítést látszik alkalmazni. Közelebbről megvizsgálva úgy tűnik, hogy a szuverenitás (tehát a saját hatáskörök) védelmének kérdésében nagyobb felelősséget tulajdonít a politikai szereplőknek. Kiemeli, hogy végső soron „a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai határozzák meg, hogy az uniós jog az adott tagállamban

²⁷⁸ Uo. [54]

²⁷⁹ Uo. [60]

²⁸⁰ VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 60, No. 2 (2019). 66.

²⁸¹ CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció - az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny*, No. 3 (2017). 127.

²⁸² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [56]

²⁸³ CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: 22/2016. (XII. 5.) AB határozat – Az uniós közös hatáskörgyakorlás. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020 2. kötet*. Budapest, HVG-ORAC & Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021. 654–664.

mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben”.²⁸⁴ A hatáskörtúllépés kapcsán is elsősorban a törvényhozás és a kormányzat feladatát látszik hangsúlyozni, kiemelve, hogy „egy uniós jogi aktus ultra vires jellegének felmerülésekor az alapító szerződések szerves részét képező Jegyzőkönyv 6. cikke alapján az Országgyűlés, az EUSz 16. cikke (2) bekezdése alapján pedig az Unió jogalkotásra felruházott Tanácsában Magyarország képviselőjét ellátó Kormány megteheti az adott helyzetben rendelkezésére álló és szükségesnek ítélt lépéseket”,²⁸⁵ illetve, hogy „a magyar Országgyűlés, illetve a magyar Kormány keresetet nyújthat be az EUB-hoz arra való hivatkozással, hogy az Európai Unió jogalkotási aktusa a szubszidiaritás elvét sérti”.²⁸⁶ Tehát bár a szuverenitás védelmének végső fórumaként megjelöli magát az AB, azt hangsúlyozza, hogy ez a feladat alapvetően azokat a politikai szereplőket terheli, akik közvetve vagy közvetlenül részt vesznek az európai döntéshozatali mechanizmusokban.

Az AB 2021-ben ugyanezt a megközelítést erősítette meg, amikor az Alaptörvény E) cikkének értelmezését az igazságügyi miniszter kérte. A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat a fenntartott szuverenitás védelmének bővebb kifejtését jelentette, amely abban a megállapításban csúcsosodott ki, hogy „amennyiben a közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás védelmének megfelelően jogosult az adott, nem kizárólagos uniós hatáskör gyakorlására mindaddig, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket”.²⁸⁷ Miközben természetesen fontos kérdésként merül fel az is, hogy melyek azok a kritériumok, amelyek alapján megállapítható, hogy egy hatáskör közös gyakorlása e tekintetben nem hatékony vagy hiányos, a valódi kérdés az, hogy melyik intézmény hivatott ennek megállapítására. Az AB korábban a szuverenitás védelmének végső letéteményeseként önmagát jelölte meg. A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat azonban nem ír elő semmilyen konkrét protokollt a közös hatáskörgyakorlás „hiányos” jellegének meghatározására, és nem tesz arra utalást, hogy ennek megállapításához az AB vagy akár az EUB döntését lenne szükséges kezdeményezni. Így okkal következtethetünk arra, hogy az AB hajlik arra, hogy a hatáskörgyakorlás „hiányos” mivoltának megállapításához szükséges mérlegelési feladatokat a törvényhozásra, a kormányra, általánosságban a politikai döntéshozatal számára meghagyja –

²⁸⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [32]

²⁸⁵ Uo. [50]

²⁸⁶ Uo. [51]

²⁸⁷ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat [85]

ami tulajdonképpen a szuverenitás-kontroll átengedését, „kiszervezését” jelenti.²⁸⁸ Az AB így számos elméleti kérdést nyitva hagyva látszólag a konfrontáció elkerülésére és a döntési helyzet (vagy kényszer) áthárítására törekedett.²⁸⁹

4.7. Elméleti fenntartások a gyakorlatban – direkt konfrontáció az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok között

Amellett, hogy egyes tagállami alkotmánybíróságok egyre többször kifejezték az uniós jog abszolút elsőbbségével – abba beleértve az *Internationale Handelsgesellschaft* és a *Simmenthal* doktrínákat is – szemben, a 2010-es években kezdett a konfrontációnak ez az addig csak lebegtetett lehetősége valósággá is válni. Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy ebben a kontextusban mit értünk valóságos konfrontáció alatt, hiszen a fentebb leírt alkotmánybíróági döntések is egyértelműen részben szembehelyezkednek az EUB ítélkezési gyakorlatával. A kérdésre a válasz pedig összetett. A valóságos konfrontációnak nevezett döntések magját azok adják, amelyek a korábban jelzett alkotmányos hatásköri fenntartás (*Kompetenz-Kompetenz*) alapján az EUB egy konkrét ítéletének alkotmányellenességét, hatáskörtúllépését (*ultra vires* jellegét), ezáltal az alkalmazhatatlanságát mondják ki, értelemszerűen a belső jog tekintetében – tehát azok, amelyek a gyakorlatban alkalmazzák a német Maastricht határozat által „feltalált” hatásköri kontroll jelentette „nukleáris fegyvert”.²⁹⁰ Mégsem érdemes azonban ezt a kategóriát egyértelműen ezekre az ügyekre szűkíteni. Ennek elsődleges oka, hogy azon döntések körében, amelyekben egy tagállami alkotmánybíróság (vagy legfelső bíróság) kifejezte, hogy az EUB egy konkrét ítélete az adott alkotmányos felhatalmazás kereteit meghaladja, a bírósági eljárástípusok, az érvelésmódok és az azokat övező belső jogi és olykor politikai körülmények sajátosságai megnehezítik a precíz kategorizálást. Az alábbi ügyekben a tagállami bíróság döntése valamilyen formában kifejezte, hogy az EUB egy konkrét ítélete túlmegy a tagállami alkotmány által biztosított felhatalmazás keretein – ezt tekinthetjük tehát konfrontációnak. A konfrontáció pontos kimenetelének meghatározására pedig ettől függetlenül érdemes esetről esetre kísérletet tenni.

²⁸⁸ BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel. *Jogesetek Magyarázata*, No. 1 (2022). 10–11.

²⁸⁹ ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: A „visszafoglalás elve” Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről. *Közjogi Szemle*, No. 2 (2022). 110.

²⁹⁰ A nukleáris fegyverre vonatkozó hidegháborús hasonlatot Weiler használta a német Maastricht határozatot követően. Joseph H. H. WEILER: *The constitution of Europe: „do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*. Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1999. 320.

4.8. Csehország: a szlovák nyugdíjak ügye

4.8.1. Az EUB *Landtová* ítélete

Csehszlovákia felbomlása után rendezni kellett többek között a nyugdíjak kifizetését is, tehát azt, hogy a korábban csehszlovák állampolgárok a továbbiakban Csehországtól vagy Szlovákiától kapják a nyugdíjat. Erre a két utódállam közti megállapodás azt a megoldást kínálta, hogy a nyugdíj fizetésére az az ország köteles, ahol a felbomlás időpontjában a munkáltató székhelye volt.²⁹¹ Ez a megoldás természetesen eredményezett olyan eseteket, hogy a nyugdíjas, hiába élt akár egész életében az egyik utódállam területén, a nyugdíját a másik utódállam fizette a korábbi munkáltató illetősége okán. Az 1990-es évek végén ez főleg azokat érintette hátrányosan, akik bár Csehország területén laktak, szlovák nyugdíjat kaptak, ugyanis a szlovák nyugdíjak összege alacsonyabb volt. Ügyük végül a cseh alkotmánybíróság (*Ústavní soud*, a továbbiakban: ÚS) elé került, amely úgy találta, hogy ez a helyzet sérti az időskori anyagi biztonsághoz fűződő jogot (először: II. ÚS 405/02.).²⁹² Az ÚS kimondta, hogy azok a cseh nyugdíjasok, akik 1992. december 31. előtt szlovákiai illetőségű munkáltatónál dolgoztak, azoknak a szlovák nyugdíj mellé olyan kiegészítő összeget kell folyósítania a cseh hatóságoknak, hogy a kettő együtt elérje azt az összeget, amit egyébként Csehországban kapnának nyugdíjasként.²⁹³

A cseh legfelső közigazgatási bíróság (továbbiakban: LKB) nem fogadta el ezt a gyakorlatot, az EU-csatlakozást követően pedig előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EUB előtt a szlovák nyugdíjak ügyében.²⁹⁴ Az EUB *Landtová* néven ismert ítélete 2012-ben megállapította, hogy az ÚS hátrányos megkülönböztetést alkalmaz más EU tagállamok állampolgáraival szemben, amiért a kiegészítő nyugdíj az ÚS döntése értelmében a cseh állampolgároknak jár ahelyett, hogy más uniós tagállam állampolgárait is egyformán

²⁹¹ Ivo ŠLOSARČÍK: Uniós jog a Cseh Köztársaságban: a cseh alkotmány „európaizált” értelmezésének korlátai és az *ultra vires* doktrína. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 71–72.

²⁹² *Ústavní soud* II. ÚS 405/02. Angol nyelven: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/2-405-02.pdf

²⁹³ Lenka PÍTROVÁ: The judgment of the Czech constitutional court in the “slovak pensions” case and its possible consequences (in light of the fortiter in re suaviter in modo principle). *The Lawyer Quarterly*, Vol. 3, No. 2 (2013). 88.

²⁹⁴ Jan KOMÁREK: Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII. European Constitutional Law Review*, Vol. 8, No. 2 (2012). 325.

vonatkozna, ezért ellentétes az uniós joggal.²⁹⁵ Az EUB döntése tehát nem a kiegészítő nyugdíj eltörlését kívánta meg, hanem azt, hogy a cseh állampolgárság a támogatás nyújtása tekintetében ne legyen feltétel, hanem a lehetőség álljon nyitva minden EU tagállam állampolgárai előtt is. Az előzetes döntéshozatali indítvány merőben hipotetikus kérdésfeltevést tartalmazott és az EUB ítélete egyáltalán nem zárta ki, hogy az adott ügyben egyébként a támogatás folyósítva legyen. A LKB azonban nem így értelmezte az EUB döntését, hanem úgy, hogy mivel a kiegészítő nyugdíj uniós jogot sért, az egyáltalán nem alkalmazható és azzal provokálta az ÚS-t, hogy az csak akkor tarthatná fenn a saját ítélkezési gyakorlatát, ha megállapítaná, hogy a vonatkozó uniós jog szembe megy az alkotmány lényeges magjával.²⁹⁶

4.8.2. Az első *ultra vires* határozat: ÚS 5/12.

Az ÚS a *Landtová* ítéletre reagálva megállapította, hogy az uniós jog nem alkalmazható a Csehszlovákia felbomlása következtében létrejött egyedi helyzetre.²⁹⁷ Az ÚS a *Holubec* néven ismert határozatában azzal érvelt, hogy az érintett munkavállalókra nézve, akik Csehországban laknak, de még csehszlovák állampolgárként a jelenlegi Szlovákia területén vállaltak munkát, visszamenőleg nem lehet megállapítani, hogy határon átnyúlóan, külföldön végeztek munkát. Mivel az ÚS szerint így a kérdés nem tartalmaz határon átnyúló elemet, ezért nem alkalmazható az ügyben a tagállamok közötti nyugdíjrendszerek összehangolásáról szóló európai rendelet,²⁹⁸ melynek alkalmazási feltétele a határon átnyúló elem. Az ÚS szerint a helyzet nem hasonlítható össze azzal, amikor EU tagállamok állampolgárai a különböző tagállamokban megszerzett biztosítási időt szeretnék beszámítani, itt ugyanis a kérdés kifejezetten egy szövetségi állam felbomlásának következményeiről szól, arról, hogy hogyan osztják meg egymás közt a társadalombiztosítási költségeket.²⁹⁹ Az ÚS emiatt megállapította a rendelet alkalmazhatatlansága mellett azt is, hogy „az Európai Bíróság 2011. június 22-i, C-399/09. sz. [...] ügyben az Európai Unió egyik szerve a hatáskörét túllépte, olyan helyzet állt elő, amelyben egy európai szerv intézkedése túllépte azokat a hatásköröket, amelyeket a Cseh Köztársaság

²⁹⁵ C-399/09. sz. ügy *Marie Landtová kontra Česká správa sociálního zabezpečení* [ECLI:EU:C:2011:415] 54. pont

²⁹⁶ KOMÁREK 2012. i. m. 325. (294. lj.).

²⁹⁷ *Ústavní soud* PL. ÚS 5/12. döntés, 2012. január 31. Angol nyelven: <https://www.usoud.cz/en/decisions/2012-01-31-pl-us-5-12-slovak-pensions>

²⁹⁸ A Tanács 1408/71/EGK Rendelete (1971. június 14.) a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról

²⁹⁹ PÍTROVÁ 2013. i. m. 90. (293. lj.).

átruházott az Európai Unióra az Alkotmány 10. cikke alapján; túllépte az átruházott hatásköröket, és *ultra vires* volt”.³⁰⁰

Az ÚS döntése az első eset volt az unió történetében, amelyben egy tagállami alkotmánybíróság megállapította egy EUB ítélet – illetve bármilyen uniós jogi aktus – *ultra vires* minőségét és alkalmazhatatlanságát. A döntéssel szembeni kritikák szerint erre valójában egyáltalán nem lett volna szükség, hiszen az EUB ítélete értelmében a szlovák nyugdíjak kiegészítése kisebb korrekcióval EU-konform lett volna.³⁰¹ Mások szerint az EUB és az ÚS is hibáztak: a kölcsönös tisztelet, az együttműködés és visszafogottság révén a konfrontáció elkerülhető lett volna.³⁰² Bobek meglátása a *Holubec*-üggyel összefüggésben az, hogy nem egy tagállam vagy alkotmánybíróság lázadásáról volt szó az uniós joggal szemben, hanem a belső bírósági hierarchia szereplőinek egymással folytatott küzdelméről, „egójáról”, melyben az uniós jog és az EUB csak – kétségtelenül hatékony – eszköz.³⁰³

A konfliktus azonban nem tartott sokáig, feloldotta ugyanis a törvényhozás beavatkozása, amely az alacsonyabb összegű szlovák nyugdíjak speciális kiegészítését vezette be, amelynek nyomán hamar megszűnt az ezzel kapcsolatos, bíróságok közötti feszültség.³⁰⁴

4.9. Dánia: Dansk Industri/Ajos

4.9.1. A skandináv modell

Ahogy nem képp meglepő volt az, hogy az első alkotmánybírósági *ultra vires* döntés nem Németország vagy Olaszország, hanem Csehország részéről született, úgy szintén váratlan helyről érkezett a második is: 2014-ben a dán Legfelső Bíróság (*Højesteret*) állapította meg az EUB egy ítéletének hatáskörtúllépését és alkalmazhatatlanságát. Annyiban mégsem teljesen minden előzmény nélküli a dán bírósági ellenállás, hogy a Maastrichti Szerződést követően a Legfelső Bíróság már utalt arra, hogy rendkívüli esetben a dán bíróságok megállapíthatják egy, az EUB által a szerződésekkel összhangban állónak tartott európai jogi norma

³⁰⁰ *Ústavní soud* PL. ÚS 5/12. döntés. Az ügy mellékszála, hogy a cseh kormány is írásban kifejtette az álláspontját az EUB előtt a szlovák nyugdíjak kérdéséről. A kormány ebben annak a véleményének adott hangot, hogy az ÚS gyakorlata sérti az uniós jogot. Az ÚS a *Holubec* döntésben felhívta arra a figyelmet, hogy az alkotmánybíróság gyakorlatával szembeni ilyen jellegű kormányzati megnyilvánulás példátlan és az alkotmány szerint az ÚS határozatai mindenki számára, így a kormány számára is kötelező erővel bírnak.

³⁰¹ KOMÁREK 2012. i. m. 330–337. (294. lj.).

³⁰² Richard KRÁL: Questioning the Recent Challenge of the Czech Constitutional Court to the ECJ. *European Public Law*, Vol. 19, No. Issue 2 (2013). 280.

³⁰³ Michal BOBEK: *Landtová, Holubec*, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure. *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, No. 1 (2014). 72–89.

³⁰⁴ Uo. 67–70.

alkalmazhatatlanságát akkor, amikor kétségtől megállapítható, hogy az a szerződéseknek olyan értelmezésén alapul, amely meghaladja a dán csatlakozási törvény általi szuverenitás-transzfer kereteit.³⁰⁵ Majd a Lisszaboni Szerződés után azt is kifejtette, hogy az uniós jognak az EUB általi értelmezése nem vezethet az EU hatásköreinek bővítéséhez, és a szuverenitás-transzfer csatlakozási törvény által meghatározott kereteinek átlépése bírói felülvizsgálat keretében vizsgálható.³⁰⁶ Mindazonáltal a dán bíróság ellenállása nem csak azért különleges, mert eddig többnyire – Franciaország és az Egyesült Királyság kivételével – specializált alkotmánybíróságok reakciói merültek fel, hanem azért is, mert a dán bíróságokat, köztük a Legfelső Bíróságot is a politikával való viszony és különösen a parlamenti jogalkotás felülvizsgálata tekintetében tartózkodó, óvatos megközelítés jellemzi.³⁰⁷ A sok alapvető közös vonás mellett az itt vizsgált ügyek mindegyike egyedi a belső jogi kontextus tekintetében: Dánia esetében pont ez, a parlamenti jogalkotással szemben többnyire deferens bírói kultúra játszott központi szerepet a konfliktusban.

4.9.2. *A problémát megint a nyugdíjak jelentik*

Hasonlóan a cseh *Landtová* ügghöz, a dán *Ajos* ügy középpontjában is a nyugdíjak és a diszkrimináció problémája állt, ezúttal azonban nem az állampolgárságon, hanem az életkoron alapuló diszkrimináció okozta a vitás helyzetet. A probléma lényege abban a dán jogszabályi rendelkezésben rejlett, amelynek értelmében egy dán munkavállaló, akit hatvanéves korában bocsátott el a munkáltatója, nem volt jogosult az elbocsátást követő végkielégítésre, mivel addigra már öregségi nyugdíjra szerzett jogosultságot.³⁰⁸ Panasza, amelyben azzal érvelt, hogy a dán szabályozás életkori alapon diszkriminatív, végül az EUB elé került.

Mivel az irányelveknek eredendően nincs horizontális közvetlen hatályuk, az EUB mellőzte, hogy a foglalkoztatási irányelvnek az életkoron alapuló diszkriminációt tiltó rendelkezésére

³⁰⁵ Mikael Rask MADSEN – Henrik Palmer OLSEN – Urška ŠADL: Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: the Danish Supreme Court's Decision in the *Ajos* Case and the National Limits of Judicial Cooperation. *European Law Journal*, Vol. 23, No. 1–2 (2017). 146–147.

³⁰⁶ Henrik Palmer OLSEN: The Danish Supreme Courts decision on the constitutionality of Denmark's ratification of the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. 5 (2013). 1489–1503; Helle KRUNKE: The Danish Lisbon Judgment – Danish Supreme Court, Case 199/2012, Judgment of 20 February 2013. *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, No. 3 (2014). 542–570.

³⁰⁷ Maija DAHLBERG – Haukur Logi KARLSSON – Katalin KELEMEN: The Nordic courts - An example of cooperation and dialogue. In: Kálmán PÓCZA (szerk.): *Constitutional Review in Western Europe*. London, Routledge, 2024. 289–298.

³⁰⁸ MADSEN – OLSEN – ŠADL 2017. i. m. 142. (305. lj.); Urška ŠADL – Sabine MAIR: Mutual Disempowerment: Case C-441/14 *Dansk Industri, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen* and Case no. 15/2014 *Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v The estate left by A*. *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, No. 2 (2017). 350.

hivatkozzon. Ehelyett a Bíróság a *Dansk Industri* ügyben hozott ítéletét a diszkrimináció tilalmának tágabb, „íratlan” elvére alapozta, és kimondta, hogy a dán szabályozás lényegét tekintve hátrányos megkülönböztetést valósít meg.³⁰⁹

4.9.3. Az *Ajos*-ítélet

Arról nem volt vita, hogy a szabályozás valóban diszkriminatív-e – nem sokkal a *Dansk Industri* ítélet után már folyamatban is volt egy jogszabály-korrekció, amely az ítéletnek való megfelelést célozta. A dán jogi kultúrát azonban a bírói aktivizmustól való határozott idegenkedés és inkább a jogalkotói szándék feltárására irányuló jogértelmezés jellemzi.³¹⁰ Ezt követően azonban a dán Legfelső Bíróság az *Ajos* ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy Dánia uniós csatlakozásáról szóló törvénye nem tett említést arról a lehetőségről, hogy az EUB által kialakított „íratlan” bírói elvek alapján a dán bíróságok mellőzzék egyes törvények alkalmazását. Azt nem vitatta, hogy az EUB a szerződések értelmezése során levezethet ilyen jogelveket, azt viszont igen, hogy a dán csatlakozási törvény értelmében ezek a jogelvek is automatikusan horizontális közvetlen hatállyal bírnának és alapot adnának a belső jog félretételére. A dán bírósági szerepfelfogás sajátossága talán, hogy a dán Legfelső Bíróság nem konkrétan az EUB hatáskörtúllépésére hivatkozott, hanem saját hatásköreinek korlátjaira: arra a következtetésre jutott, hogy a releváns belső jogi szabályozás alkalmazásának mellőzésével túllépné a saját hatásköreit. Ezzel tehát egyértelműen kizárta, hogy a Legfelső Bíróság és általában a dán bíróságok az EUB *Dansk Industri* ítélete alapján járjanak el, félretéve az uniós joggal ellentétes törvényhelyet.³¹¹

A dán bíróság ítélete sajátos *ultra vires* döntés: a *Dansk Industri* ítélet alkalmazhatóságának kizárása formálisan nem az EUB hatáskörtúllépésének megállapításából, hanem a Legfelső Bíróság törvényhozással szembeni deferenciájából fakadt. Ennek ellenére ugyanazt a felhatalmazás elvén alapuló logikát alkalmazza, mint az alkotmánybíróságok: eszerint a szuverenitás, tehát a hatáskörök átruházását a csatlakozási törvény végzi el, azon keresztül pedig a dán bíróságok ellenőrizhetik azt, hogy az uniós jogi normák átlépik-e a hatáskör-átruházás kereteit (*Kompetenz-Kompetenz*). A konkrét konfliktus azonban valójában ebben az

³⁰⁹ C-441/14. sz. ügy *Dansk Industri (DI), agissant pour Ajos A/S kontra Sucession Karsten Eigil Rasmussen* [ECLI:EU:C:2016:278] 22. pont. Bár a Tanács foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/EK irányelve tartalmazta az életkoron alapuló diszkrimináció tilalmát, horizontális közvetlen hatály hiányában az EUB a korábbi *Mangold* ítéletben létrehozott, általános diszkrimináció-tilalomra vonatkozó bírói jogelvre hivatkozott. Ld. C-144/04. sz. ügy *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm* [ECLI:EU:C:2005:709] 74–75. pont

³¹⁰ MADSEN – OLSEN – ŠADL 2017. i. m. 142. (305. lj.); ŠADL – MAIR 2017. i. m. 361. (308. lj.).

³¹¹ *Højesteret* Case no. 15/2014 Angol nyelven: <https://www.domstol.dk/media/2udgvvjb/judgment-15-2014.pdf>

esetben sem járt olyan következményekkel, amelyek miatt az uniós jog alkalmazásának kizárása hosszútávú problémákat vetett volna fel, mivel a törvényhozás a *Dansk Industri* ítéletben megfogalmazott követelményeknek való megfelelés céljából módosította a belső szabályozást.³¹²

4.10. Olaszország: a *Taricco*-sorozat

4.10.1. Az EUB Taricco ügyben hozott ítélete

A *Taricco* néven elhíresült ügyesorozat sajátos példája annak, amikor egy tagállami alkotmánybíróság egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az EUB konkrét ítélete átlépi a belső alkotmányos korlátokat. Az ügyesorozatot szűk értelemben (nem számítva az alsóbb szintű olasz bíróságoknak az előzetes döntéshozatali eljárás illetve az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésére vonatkozó döntéseit) négy bírósági döntés alkotta: az EUB első *Taricco*-ítélete, az abban foglaltak miatt az olasz alkotmánybíróságnak (*Corte costituzionale*, CC) az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó döntése, az EUB arra adott válasza, végül pedig az EUB válasza alapján született, a párbeszédet lezáró alkotmánybírósági határozat.³¹³

Első lépésként az EUB a *Taricco* ítéletben tömören azt írta elő az olasz bíróságok számára, hogy a hozzáadottérték-adót érintő adócsalással kapcsolatos büntetőügyekben – bizonyos feltételek teljesülése esetén – mellőzzék az elévülési időre vonatkozó egyes olasz büntetőjogi rendelkezések alkalmazását (ún. *Taricco*-szabály), mivel az elévülési idő rövidege és az ilyen típusú bűncselekmények felderítésének nehézségei együttesen jelentősen csökkentették az eljárások hatékonyságát. Az EUB álláspontja szerint amennyiben a belső jogi szabályozás az EU „pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalások eseteinek jelentős számában megakadályozza a hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabását, vagy az érintett tagállam pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire hosszabb elévülési időket ír elő, mint az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire”, az ellentétes lehet az EUMSZ. 325. cikkével.³¹⁴

³¹² MADSEN – OLSEN – ŠADL 2017. i. m. 150. (305. lj.).

³¹³ Giovanni PICCIRILLI: The ‘*Taricco* Saga’: the Italian Constitutional Court continues its European journey: Italian Constitutional Court, Order of 23 November 2016 no. 24/2017; Judgment of 10 April 2018 no. 115/2018 ECJ 8 September 2015, Case C-105/14, *Ivo Taricco and Others*; 5 December 2017, Case C-42/17, *M.A.S. and M.B.* *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, No. 4 (2018). 815.

³¹⁴ C-105/14. sz. ügy *Ivo Taricco és társai* [ECLI:EU:C:2015:555] 58. pont. EUMSZ 325. cikk (1) Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban. (2) A tagállamok az

Az olasz bíróságok számára azonban nem volt magától értetődő a *Taricco*-szabály alkalmazhatósága. Két bíróság is úgy ítélte meg, hogy a szabály alkalmazása a büntető anyagi jog részének tekintett elévülési szabályok félretétele az EUMSZ 325. cikkére való hivatkozással sértené a visszaható hatály tilalmát és általában a törvényesség büntetőjogi alapelvét, amelyekről az alkotmány is rendelkezik.³¹⁵ Ezért az alkotmánybíróságtól a *Taricco*-szabály, pontosabban a szabály olaszországi alkalmazását lehetővé tévő csatlakozási törvény alkotmányellenességének megállapítását kérték.

4.10.2. Az EUB *M. A. S.* és *M. B.* ügyben hozott ítélete (*Taricco II*)

A CC egyetértett az eljárást kezdeményező bíróságokkal az alkotmányellenesség tekintetében, azonban ezt nem határozat, hanem újabb előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés formájában tette meg. Azzal a kérdéssel fordult az EUB-hoz, hogy abban az esetben is mellőzniük kell-e a *Taricco* ítélet alapján az olasz bíróságoknak a belső jog alkalmazását, ha ez ellentétes lenne a belső alkotmányos rend legalapvetőbb elveivel.³¹⁶ Ezzel megadta a lehetőséget az EUB számára a *Taricco*-szabály újragondolására, első körben nem alkalmazva a korábban bemutatott *controlimiti* doktrínát a gyakorlatban, de egyértelművé téve, hogy ha az EUB nem változtatna vagy finomítana az álláspontján, akkor ez elkerülhetetlen lenne.

Az EUB az olasz alkotmánybíróságnak adott válaszában pedig valóban részben módosította (vagy pontosította) a korábbi álláspontját. Ugyan nem konkrétan a CC által jelzett, belső alkotmányjogból fakadó normakollízió, hanem a tagállamok „közös alkotmányos hagyományai” alapján, de elismerte a törvényesség büntetőjogi alapelvének jelentőségét. A *Taricco*-szabály mellett kitarított, de kimondta azt is, hogy nem kell azt alkalmaznia a nemzeti bíróságnak, ha ez a törvényesség elvét sértené azáltal, hogy az alkalmazandó jog nem kellően pontos, vagy súlyosabb büntethetőséget eredményező visszaható hatályú jogalkalmazást eredményezne.³¹⁷

4.10.3. Az olasz alkotmánybíróság konklúziója

A CC, immár az *M. A. S.* és *M. B.* (vagy másképpen *Taricco II*) ítéletben kapott válasz birtokában kétarcú határozattal fejezte be az eljárást. A 115/2018. határozatban az

Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.

³¹⁵ PICCIRILLI 2018. i. m. 819. (313. lj.).

³¹⁶ *Corte costituzionale* 24/2017. sz. végzés. Angol nyelven: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/O_24_2017.pdf

³¹⁷ C-42/17. sz. ügy *M. A. S.* és *M. B.* [ECLI:EU:C:2017:936] 53-62. pont

alkotmányellenesség megállapítására irányuló bírósági indítványokat elutasította: megállapította ugyanis, hogy az *M. A. S. és M. B.* ítélet alapján a *Taricco*-szabály a bíróságok előtt folyamatban lévő ügyekre nem alkalmazandó a visszaható hatály tilalmát elismerő pontosítás okán, ezért az indítványok megalapozatlannak minősülnek.³¹⁸ Azonban ennél többet is mondott a CC. Kiemelte, hogy az *M. A. S. és M. B.* ítélet alapján a nemzeti bíróság feladata a *Taricco*-szabály alkalmazhatóságának megállapítása, tehát annak vizsgálata, hogy az sértené-e a törvényesség elvéből fakadó, az alkalmazandó jog kellő pontosságára vonatkozó követelményt.³¹⁹ Ehhez a CC azt is hozzátette, hogy az európai jog és az alkotmány legalapvetőbb elvei közötti konfliktust végső soron csak ő állapíthatja meg – tehát a *Taricco*-szabály alkalmazhatóságáról való döntés nem a rendesbíróságok, hanem a CC feladata. Ezt a vizsgálatot pedig ugyanebben a határozatban el is végezve megállapította: a *Taricco*-szabály olyannyira nem felel meg a kellő pontosság és ezáltal a törvényesség elvének, hogy nem csak az időben korábbi, hanem a későbbi cselekményekre sem alkalmazható egyáltalán.³²⁰

Tekinthető-e ezek alapján az olasz alkotmánybíróság 115/2018. határozata *ultra vires* döntésnek? Gyakorlati szempontból egyértelműen megtiltja az EUB egy konkrét ítéletének rendes bíróságok általi alkalmazását, és ugyan nem a hatáskörtúllépésre hivatkozik, hanem az alkotmányos identitás megsértésére, egyértelmű, hogy utóbbi kimeríti a hatáskörtúllépés fogalmát is (annak egy minősített esete). Ezek alapján *de facto* az *ultra vires* döntések kategóriájába lehetne sorolni. *De iure* azonban semmiképp sem. Egyrészt a CC kifejezetten elutasította a kezdeményező olasz bíróságoknak az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványát, másrészt pedig azt a jogi logikát alkalmazta, hogy a *Taricco*-szabály alkalmazásának tilalmát a *M. A. S. és M. B.* ítéletből vezette le, tehát az európai joggal való ellentmondást állapította meg.³²¹ A logikai láncolat szerint: 1) az *M. A. S. és M. B.* ítélet szerint a *Taricco* nem alkalmazható, amikor sérti a törvényesség alkotmányos elvét; 2) az EU jog és az alkotmányos alapelvek közti konfliktus tényét a CC állapíthatja meg; 3) a CC szerint a *Taricco*-szabály minden esetben sérti a törvényesség alkotmányos elvét; 4) végül tehát a *Taricco*-szabály teljes alkalmazhatatlansága így az *M. A. S. és M. B.* ítéletből, vagyis nem a tagállami alkotmányos korlátokból, hanem magából az uniós jogból következik. Jogi értelemben tehát

³¹⁸ *Corte costituzionale* 115/2018. sz. határozat 9. pont. Angol nyelven: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_2018_115_EN.pdf

³¹⁹ C-42/17. sz. ügy *M. A. S. és M. B.* [ECLI:EU:C:2017:936] 59. pont

³²⁰ *Corte costituzionale* 115/2018. sz. határozat 10-14. pont

³²¹ Uo. 14. pont

nincs szó hatáskörtúllépésből és alkotmányellenességből fakadó alkalmazhatatlanságról, tehát a *controlimiti* doktrína tényleges alkalmazásáról.³²² A *Taricco* ügysorozat egyik tanulságának többen pont azt tekintették, hogy a bíróságok közötti párbeszéd működőképes eszköze lehet a bíróságok közötti konfliktusok megoldásának.³²³ Másik tanulsága rávilágít az EUB ítéleteinek arra a sajátosságára, hogy mivel joghatást nem közvetlenül, hanem csak a végül azt a belső jogi kontextusra alkalmazó nemzeti bíróságokon keresztül fejtenek ki, ezért komolyabb komplikációk nélkül akár még ugyanazon ügyben megváltoztathatók, korrigálhatók – szemben például az alkotmánybírói döntésekkel, amelyek legtöbbször közvetlen, visszafordíthatatlan jogkövetkezéssel járnak. Az olasz alkotmánybírók egyértelmű jelzése nyomán pedig az EUB ezt meg is tudta tenni, még akkor is, ha az *M. A. S. és M. B.* ítélet a *Taricco* ítélethez képest csak enyhe korrekciónak tekinthető.

4.11. A német alkotmánybírók PSPP-határozata

4.11.1. Az ekvilibrium vége?

Az EU alkotmánybíróinak *ultra vires* döntései közül egyértelműen a Német Szövetségi Alkotmánybírók (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) ún. PSPP-ítélete volt az, amelynek nyomán valóban megkérdőjeleződött az európai alkotmányosság tagállami és szupranacionális szintje közötti folyamatos feszültség kényes egyensúlyi helyzete.³²⁴ A döntés rendkívüli módon felkavarta az európai közjog állóvizét: közvetlenül a kihirdetését követően Európa-szerte bejárták a sajtót az arról beszámoló hírek, majd előbb az alkotmányjoggal foglalkozó portálokat, később pedig a legjelentősebb folyóiratokat is tulajdonképpen ellepték az ügy hátterét és jelentőségét magyarázó, lehetséges következményeit mérlegelő elemzések.³²⁵ Szokatlan módon a BVerfG elnöke, Andreas Voßkuhle, és az előadó bíró Peter M. Huber is számos, a döntést magyarázó interjút adott a német sajtónak, és az EUB is sajtóközleményben

³²² Chiara AMALFITANO – Oreste POLLICINO: Two Courts, two Languages?: The Taricco Saga Ends on a Worrying Note. *Verfassungsblog* (2018). <https://verfassungsblog.de/two-courts-two-languages-the-taricco-saga-ends-on-a-worrying-note>.

³²³ Matteo BONELLI: The *Taricco* saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 *Ivo Taricco and others*, ECLI:EU:C:2015:555; and C-42/17 *M.A.S.*, *M.B.*, ECLI:EU:C:2017:936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 25, No. 3 (2018). 372–373; Marta CARTABIA – Giorgio LATTANZI: Dialogue between Courts and the Taricco Case. *Confluence des droits* *La revue*, No. 02 (2020). 4–7.

³²⁴ Arthur DYEURE: How Europe’s Legal Equilibrium Unravelling. *EJIL:Talk!*. 2022. május 28. <https://www.ejiltalk.org/how-europes-legal-equilibrium-unravelling/>.

³²⁵ Franz C. MAYER: The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court’s PSPP decision of 5 May 2020. *European Constitutional Law Review*, Vol. 16, No. 4 (2020). 733–734.

reagált a történetekre.³²⁶ Az ítélet rendkívüli sajtóvisszhangja egyrészt a német alkotmánybíróság európai tekintélyének szólhatott, illetve annak, hogy megtörtént az EUB és a *BVerfG* között az a konfliktus, amelynek lehetősége már közel ötven, még intenzívebben pedig közel harminc éve foglalkoztatta az európai közjogászokat, és amelynek esetleges bekövetkezését akár végzetesnek (és emiatt rendkívül valószínűtlennek is) tartották.³²⁷

4.11.2. Az előzetes döntéshozatali eljárás: A *BVerfG* kérdései és az EUB Weiss ügyben hozott ítélete

A *BVerfG* döntésének katalizátora az Európai Központi Bank (EKB) 2015 márciusában elindított államkötvény-vásárlási programja (*Public Sector Purchase Programme, PSPP*) volt. A program lényege, hogy az EKB és az euróövezeti tagállamok központi bankjai a másodlagos piacokon államkötvényeket és más, euróban denominált, forgalomképes adósságeszközöket vásárolnak. A program hivatalos célja az euróövezet monetáris és pénzügyi helyzetének könnyítése volt a fogyasztás és a beruházások ösztönzése révén, az inflációs ráta alacsony szinten tartása mellett.³²⁸

2015-től kezdődően német indítványozók több alkotmányjogi panaszt is benyújtottak a *BVerfG*-hez. Érvelésük szerint a program az EU, pontosabban az EKB részéről hatáskörtúllépést (*ultra vires* aktust) valósít meg, mivel az EKB a monetáris politikai hatáskörét túllépve a tagállami hatáskörbe tartozó gazdaságpolitikát folytat. A panaszosok szerint a német szövetségi kormány és a *Bundestag* (a német parlament alsóháza) azzal, hogy részt vesz a programban, mulasztást követett el, sértve a *BVerfG* korábbi gyakorlatában is megjelenő, a választójoghoz és a demokratikus felhatalmazáshoz kapcsolódó alapelveket, mint az alkotmányos identitás elemeit.³²⁹ Hasonló (szintén az EKB egy kötvényvásárlási programjához kapcsolódó) ügyben egyébként a német alkotmánybíróság már korábban is alkalmazta az alkotmányos identitásra és a hatáskörtúllépésre vonatkozó teszteket, de akkor az előzetes döntéshozatali eljárás

³²⁶ Mattias WENDEL: Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception. *German Law Journal*, Vol. 21, No. 5 (2020). 980–981. Ld. Az Európai Unió Bírósága 58/20. sz. sajtóközlemény (Luxembourg, 2020. május 8.) „A német Alkotmánybíróság 2020. május 5-i ítéletét követő sajtóközlemény” <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058hu.pdf>

³²⁷ WEILER 1999. i. m. 320. (290. lj.); László BLUTMAN: Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict? *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 1, No. 2 (2020). 40.

³²⁸ CHRONOWSKI Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle*, Vol. 13, No. 2 (2020). 74.

³²⁹ Uo. 74–75.

eredményeként az EUB által hozott *Gauweiler* ítélet után nem állapította meg azok megsértését.³³⁰

A panaszokban felvetett alkotmányossági és hatásköri kérdések eldöntését megelőzően a *BVerfG*, ahogyan azt a *Honeywell* ügyben korábban lefektette, előbb 2017-ben kezdeményezte, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EUB is reagálhasson.³³¹ A német alkotmánybíróság az EUMSZ 123. cikk szerinti államadósság monetáris finanszírozásának tilalmával, a 125. cikk által tartalmazott „kiszegítési tilalommal” (*non-bailout* klauzula), a 4. cikk által védeni rendelt nemzeti identitással összefüggésben kérte a *PSPP* program és az EUMSZ összeegyeztethetőségének felülvizsgálatát. Felvetette emellett azt, hogy a monetáris politikára vonatkozó hatáskört az EKB túllépheti a program révén, beavatkozva a tagállami gazdaságpolitikába, illetve azt, hogy ezek a gazdaságpolitikai következmények sérthetik az arányosság elvét.³³²

Az EUB a 2018-as *Weiss*-ítéletében a *BVerfG* aggályait nem találta megalapozottnak. Az EUB érvelése szerint a monetáris politika és a gazdaságpolitika nem választható el élesen egymástól, és egy monetáris politikai intézkedés nem minősül gazdaságpolitikainak csupán azért, mert gazdasági hatásai is vannak. Az EUB szerint az EKB-nak széles mérlegelési jogköre van e tekintetben, és a *PSPP* az uniós szerződések keretein belül marad.³³³ Összességében az EUB tehát elutasította azt a felvetést, hogy a program az EKB részéről hatáskörtúllépést jelentene.³³⁴ A nemzeti identitás sérelmére vonatkozó kérdést annak hipotetikus jellege miatt nem vizsgálta érdemben (az ugyanis a valamely tagállam nemteljesítése esetére kikötött kockázatmegosztásra

³³⁰ Ld. C-62/14. sz. ügy *Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag* [ECLI:EU:C:2015:400] ill. *Bundesverfassungsgericht 2 BvR 2728/13 (OMT határozat)*. Ld. TRIBL Norbert – SÜLYOK Márton: „A gazda bekeríti házát”? : A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. *Európai Tükör*, Vol. 23, No. 2 (2020). 8; AUER Ádám – nem találok ilyen opciót. azt meg lehet csinálni, hogy egy kereséssel mondjuk az összes "Orbán" találatot egyszerre kiskapitálissá teszem?: Zárókő szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I-II. *Jogtudományi Közlöny*, Vol. 75, No. 9 (2020). 390; Mehrdad PAYANDEH: The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court: Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture. *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, No. 2 (2017). 400–416; Mattias WENDEL: Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court’s OMT Reference. *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, No. 2 (2014). 263–307; Niels PETERSEN: Karlsruhe Not Only Barks, But Finally Bites—Some Remarks on the OMT Decision of the German Constitutional Court. *German Law Journal*, Vol. 15, No. 2 (2014). 321–327.

³³¹ *Bundesverfassungsgericht 2 BvR 2661/06 BVerfGE 126, 286 (Honeywell)*

³³² TRIBL – SÜLYOK 2020. i. m. 9. (330. lj.); Andrej LANG: B. National Courts *Ultra vires* review of the ECBs policy of quantitative easing: An analysis of the German Constitutional Courts preliminary reference order in the *PSPP* case. *Common Market Law Review*, Vol. 55, No. Issue 3 (2018). 923–951.

³³³ C-493/17. sz. ügy *Heinrich Weiss és társai* [ECLI:EU:C:2018:1000] 67-70. pont

³³⁴ Uo. 70. pont

vonatkozott).³³⁵ Az arányosság kérdésében is hangsúlyozta az EUB az EKB széles mérlegelési jogkörét és megállapította, hogy a program alkalmas a kitűzött monetáris célok elérésére, nem lépi túl a szükséges mértéket, volumenét, idejét és következményeit tekintve nem sérti az arányosság elvét.³³⁶

4.11.3. A BVerfG válasza: Az ultra vires ítélet és annak indokai

A német alkotmánybíróságot nem elégitették ki az EUB által adott válaszok. A BVerfG 2020. májusi határozatában kimondta, hogy az EUB a Weiss-döntésével túllépte a hatáskörét, az abban adott jogértelmezés „objektív szempontból önkényes”, ezért az Németországban nem bír kötelező erővel.³³⁷

A BVerfG döntésének rendkívül hosszú indokolása részletesen taglalja egyrészt magával a PSPP-vel kapcsolatos alkotmányossági (hatásköri) aggályokat, másrészt az EUB által végzett felülvizsgálat gyenge pontjait. A német alkotmánybíróság lényegi állítása, hogy az EUB valójában érdemben nem végezte el az arányossági vizsgálatot. Az EUB ítélete a BVerfG szerint módszertanilag tarthatatlan, nyilvánvalóan figyelmen kívül hagyja az arányosság elvével kapcsolatos európai módszertani megközelítéseket és a PSPP tényleges és súlyos gazdaságpolitikai hatásait, utóbbiakat feltétel nélkül alárendelve az EKB által kitűzött monetáris politikai céloknak.³³⁸ A határozat szerint az EUB egyszerűen elfogadta az EKB álláspontját ahelyett, hogy tényleges bírói felülvizsgálatot gyakorolt volna.³³⁹ A BVerfG érvelése alapján azáltal, hogy az EUB az arányosság elvének elégtelen vizsgálatával lényegében kivonta az EKB tevékenységét a bírói felülvizsgálat alól, olyan értelmezést adott, amely lehetővé teszi az uniós intézmények számára saját hatásköreik önkényes bővítését (*Kompetenz-Kompetenz*), ami ellentétes a hatáskör-átruházás elvével és így a német alkotmánnyal.³⁴⁰ Az EUB ezzel a jogértelmezéssel túllépte a szerződések által biztosított hatásköreit, az ítélete tehát nem alkalmazható Németországban.³⁴¹

³³⁵ Uo. 166. pont

³³⁶ Uo. 81-100. pont

³³⁷ *Bundesverfassungsgericht 2 BvR 859/15 (PSPP határozat)* Rendelkező rész 1-10. pont. Angol nyelven: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html

³³⁸ Uo. 119-122. pont; 161-163. pont

³³⁹ Uo. 162. pont

³⁴⁰ Uo. 156. pont, 102. pont

³⁴¹ Uo. 163. pont

Azt azonban nem állapította meg egyértelműen, hogy maga a *PSPP* is mindenképpen alkotmányellenes lenne – ennek megállapításához viszont a *Weiss* ítéletre nem lehet hagyatkozni.³⁴² A *BVerfG* érvelésének középpontjában az integrációért viselt felelősség (*Integrationsverantwortung*) német alkotmányjogi tana áll, amely szerint a német alkotmányos szervezetek felelősségük van az európai integrációs program (*Integrationsprogramm*) védelmében, ami magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy fellépjenek az uniós intézmények szerződéseket sértő, *ultra vires* aktsaival szemben. Ennek mentén azt viszont alkotmányellenes mulasztásnak ítélte a *BVerfG*, hogy a német kormány és a *Bundestag* nem támadták meg a programot.³⁴³ Azt azonban nem zárta ki, hogy Németország mégis részt vegyen benne. Az integrációért viselt felelősség jegyében ugyanis azt írta elő, hogy a kormánynak és a *Bundestagnak* kell lépéseket tennie azért, hogy az EKB a program arányosságát megfelelően alátámassza, ezáltal helyreállítva az összhangot a szerződésekkel – ennek hiányában abban nem vehetnek részt német állami szervezetek, így a *Bundesbank* sem.³⁴⁴ A részvételnek kettős feltételt szabott: először az EKB részéről szükséges az arányosság alátámasztása, másodsor pedig ezt a szövetségi kormány és a *Bundestag* jóvá is kell, hogy hagyja – így tulajdonképpen a végső döntés felelősségét a *PSPP* alkalmazhatóságára nézve a *BVerfG* áthelyezte a politikai döntéshozókra.³⁴⁵ A program arányosságának alátámasztására három hónapos határidőt adott meg.³⁴⁶ Ezzel a határozat jelentősége a gyakorlatban inkább szimbolikussá vált, ugyanis ténylegesen nem lehetetlenítette el a programot. Az EKB közzétette a program arányosságára vonatkozó részletes értékelését, a *Bundestag* pedig 2020 júliusában megállapította, hogy a program megfelel a *BVerfG* által meghatározott arányossági követelményeknek.³⁴⁷

Súlyos gyakorlati következmények hiányában felmerült azonban, hogy a német alkotmánybírósági döntés olyan súlyos kihívást jelent az EUB autoritásával szemben, amelyre reagálva az európai intézményrendszernek – így többek között az Európai Bizottságnak – határozottan fel kellene lépnie.³⁴⁸ Az Európai Bizottság pedig úgy döntött, hogy az uniós jog

³⁴² Uo. 164. pont

³⁴³ TRIBL – SÜLYÖK 2020. i. m. 15. (330. lj.).

³⁴⁴ 2 BvR 859/15 Rendelkező rész 9-10. pont Ld. CHRONOWSKI 2020. i. m. 77. (328. lj.).

³⁴⁵ Teresa VIOLANTE: Bring Back the Politics: The *PSPP* Ruling in Its Institutional Context. *German Law Journal*, Vol. 21, No. 5 (2020). 1052.

³⁴⁶ 2 BvR 859/15 235. pont

³⁴⁷ BLUTMAN 2020. i. m. 40. (327. lj.).

³⁴⁸ Ld. pl. https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publicat

alapelveinek megsértése miatt kötelezettségszegési eljárást indít Németországgal szemben.³⁴⁹ Az eljárást azonban már az első szakaszban, 2021 decemberében megszüntette a német kormány által adott válaszok nyomán. A Bizottság hangsúlyozta, hogy a német kormány a válaszaiban formálisan is elfogadta az uniós jog alapelveit (pl. elsőbbség, autonómia), és azt, hogy az EUB ítéletei véglegesek és kötelező erejűek. Ezen túlmenően a német kormány elismerte, hogy az uniós jogi aktusok érvényességét csak az EUB vizsgálhatja és alkotmányjogi panasz eljárás keretében ilyen vizsgálat nem végezhető, illetve a lojális együttműködés nevében vállalta, hogy „minden rendelkezésére álló eszközt felhasznál” annak megakadályozása céljából, hogy a jövőben ilyen *ultra vires* határozat születhessen.³⁵⁰ Bár a német kormány által adott válaszok alkotmányjogi szempontból újabb kérdések sorát nyitják meg, a konkrét konfliktus az európai és a német jogrendszer között ezzel tulajdonképpen lezárult.³⁵¹

4.12. Románia: az Euro Box-ügy

4.12.1. Az Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus (CVM)

A román alkotmánybíróság (*Curtea Constituțională a României*, CCR) 390/2021. határozata ugyan határozott konfrontációt jelentett az EUB gyakorlatával szemben, az eljárás sajátosságai és az ügy körülményei alapján nem állapítható meg teljes egyértelműséggel, hogy ún. *ultra vires* határozatról lenne szó. Az ügy eredete egészen Románia EU-csatlakozásáig nyúlik vissza, ugyanis központi szerepet játszott benne a csatlakozási folyamat során az Európai Bizottság által a 2006/928. számú határozattal létrehozott Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus (*Cooperation and Verification Mechanism*, CVM). Ennek az egyedi monitoring eszköznek az volt a célja, hogy nyomon kövesse az ország haladását az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem terén előre meghatározott referenciamutatók mentén.³⁵² Anélkül, hogy az ügy politikai és jogi hátterének túlságosan mély elemzésébe bocsátkoznánk, tömören megállapítható, hogy a CVM és az annak keretében kiadott bizottsági jelentések és ajánlások idővel az uniós intézmények és a román hatóságok közötti párbeszéd mellett egyben a

[ions/20200528_German_Constitutional_Court_Nguyen.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU(2021)692276_EN.pdf) ;
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU\(2021\)692276_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU(2021)692276_EN.pdf)

³⁴⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743

³⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201

³⁵¹ Márton SÜLYOK: Is This Loyalty In Fact Disloyalty? On the Remarks of the German Government to the Commission after PSPP. *Constitutional Discourse*. 2022. január 12. <https://www.constitutionaldiscourse.com/post/marton-sulyok-is-this-loyalty-in-fact-disloyalty>.

³⁵² 2006/928/EK: A Bizottság határozata (2006. december 13.) a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról

feszültség állandó forrásává is váltak. Egyre elterjedtebb jelenséggé vált, különösen a 2010-es évek végére, hogy a román bíróságok a hazai igazságügyi tárgyú jogszabályi változások és a CCR kapcsolódó döntései kapcsán az EUB-hoz fordultak előzetes döntéshozatali eljárás keretében, azoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálva.³⁵³ Ez a folyamat állította tulajdonképpen az EUB-ot és az alkotmánybíróságot ütközőpályára.

A CCR általánosságban alkotmányossági normakontroll keretében megsemmisítette azokat a belső jogszabályokat is, amelyeket ellentétesnek talált az uniós joggal.³⁵⁴ A 104/2018. határozatban azonban kimondta, hogy a CVM-határozatot ebben az értelemben nem tekinti olyan uniós jognak, amelynek belső jogi, alkotmányossági relevanciája lenne.³⁵⁵

4.12.2. A román alkotmánybíróság 390/2021. határozata

A konkrét 390/2021. ügy egy vitatott, a bírók és ügyészek fegyelmi ügyeinek vizsgálatára létrehozott ügyészi szerv (*SIIJ*) alkotmányosságával, pontosabban az uniós joggal való összhangjával volt kapcsolatos.³⁵⁶ Az uniós joggal való ellentmondásból fakadó alkotmányellenesség kérdése azért is merült fel, mert az EUB az *Asociația Forumul Judecătorilor din România* ítéletében maga is utalt erre a lehetséges ellentmondásra, miközben azt viszont egyértelműen kimondta, hogy a CVM és az ahhoz kapcsolódó bizottsági jelentések mindenképpen kötelező uniós joganyagoknak tekintendők, és az alapján a román bíróságok előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhetnek – egyértelműen cáfolva a CCR-nek a CVM jogi jellege kapcsán tett állításait.³⁵⁷ Emiatt került az ügy ismét az alkotmánybíróság elé, hiszen az EUB ítélete új megvilágításba helyezhette volna a CVM jogi megítélését és a vizsgált szabályozás alkotmányosságát is – a CCR azonban ezt határozottan elutasította.

A 390/2021. határozatban a CCR érvelésének magját a román alkotmány minden más jogi normával szembeni felsőbbrendűségének határozott védelme képezte – ezt az álláspontját, ahogy azt korábban részletesen kifejtettük, már közvetlenül az uniós csatlakozást követően egyértelművé tette. A CCR úgy érvelt, hogy az uniós jog elsőbbsége, ahogyan azt az alkotmány

³⁵³ Horatius DUMBRAVA: The effects of Constitutional Court Judgments in the context of EU integration: the case of Romania as an EU Member State. *ERA Forum*, Vol. 25, No. 1 (2024). 61–78.

³⁵⁴ Károly BENKE: The Saga May Continue: On the Intricate Dialogue Between the Constitutional Court of Romania and the Court of Justice of the European Union. *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 4, No. 2 (2023). 19.

³⁵⁵ *Curtea Constituțională a României* 104/2018. határozat. Angol nyelven: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/03/Decision-No-104_2018.pdf

³⁵⁶ BENKE 2023. i. m. 27. (354. lj.).

³⁵⁷ C-216/21. sz. ügy *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* [ECLI:EU:C:2023:628] 56. pont

148. cikke előírja, kizárólag az alkotmány alatti szintű nemzeti jogszabályokra vonatkozik, és nem biztosít elsőbbséget az uniós jognak magával az alkotmánnyal szemben.³⁵⁸ Ezen felül a CCR a nemzeti alkotmányos identitás fogalmára is hivatkozott, azt az alapvető alkotmányos elvek sérthetetlen magjaként beállítva, amelyet az európai integrációs folyamat nem relativizálhat és nem írhat felül. Mindezek alapján a CCR ismételten kinyilvánította, hogy igényt tart az utolsó szó jogára (*Kompetenz-Kompetenz*) a nemzeti alkotmány és az uniós jogrendszer közötti konfliktusok esetére. Ezen túlmenően azonban kimondta azt is, hogy egy alsóbb szintű bíróságnak nincs hatásköre felülvizsgálni egy belső jogi rendelkezés uniós joggal való összhangját, miután a CCR már megvizsgálta azt és megállapította annak alkotmányosságát (tehát azt, hogy nem mond ellent az alkotmánynak az uniós jog elsőbbségét biztosító rendelkezésével). A CCR érvelése szerint ez a helyzet súlyosan aláásná a jogbiztonság elvét és széttagolt jogalkalmazásához vezetne.³⁵⁹ A 390/2021. határozat leginkább konfrontatív eleme az volt, amelyben a CCR tulajdonképpen azt állította, hogy az EUB túllépte az EUMSZ 267. cikke szerinti hatáskörét, mert nem az uniós jog általános értelmezésére szorítkozott, hanem elvégezte annak a konkrét ügyben történő alkalmazását, ami pedig nem az EUB, hanem a nemzeti bíróságok feladata.³⁶⁰ A CCR végül kimondta, hogy az EUB ítélete nem értékelhető olyan új fejleményként, amely miatt meg kellene változtatnia a támadott belső jogi szabályozás alkotmányosságára (uniós joggal való összhangjára) vonatkozó korábbi álláspontját. Fenntartotta, hogy a CVM és az ahhoz kapcsolódó bizottsági jelentések nem a bíróságok, hanem a Bizottsággal együttműködő más állami (politikai) intézmények számára kötelezőek. A CCR tehát nem mondta ki egyértelműen, hogy az EUB ítélete alkotmányellenessége (*ultra vires* jellege) miatt nem alkalmazható, de mégis határozottan utalt a hatáskörtúllépésre, és az abban kimondottakat korlátozottan vette csak figyelembe. A hatáskörtúllépés egyértelmű megállapítása miatt tehát nem indokolatlan a 390/2021. határozatot *ultra vires* döntésnek tekinteni.³⁶¹ Értelmezhető azonban úgy is, hogy a román alkotmánybíróság elfogadta az EUB

³⁵⁸ *Curtea Constituțională a României* 390/2021. sz. ítélet (2021. június 22.) 76. pont. Angol nyelven elérhető: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie_390_2021_EN.pdf

³⁵⁹ Uo. 74-79. pont

³⁶⁰ Uo. 71. pont

³⁶¹ Csongor István NAGY: The rebellion of constitutional courts and the normative character of European Union law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 73, No. 1 (2024). 75.

állításait a CVM határozat jogi jellege tekintetében, csak az alkotmányossági kontroll tekintetében nem tekintette azokat relevánsnak.³⁶²

4.12.3. Sajtóközleményben megállapított hatáskörtúllépés

A jogi helyzet valóban okozott némi jogalkalmazási bizonytalanságot. Az alkotmánybíróság döntései ugyanis a rendes bíróságokra nézve kötelező erejűek – azok figyelmen kívül hagyása a román szabályozás értelmében a bírói fegyelmi felelősségének megállapítását vonhatta maga után.³⁶³ Az EUB azonban a román alkotmánybíróság 390/2021. határozata után közvetlenül az *Euro Box Promotion és társai* ügyben megerősítette, hogy az alkotmánybírósági felülvizsgálat eredményétől függetlenül is vizsgálhatja és megállapíthatja egy nemzeti bíróság a belső jogi rendelkezés uniós jogba ütközését, illetve kimondta, hogy ellentétes az uniós joggal a bírók fegyelmi felelősségét arra alapozni, hogy az EUB ítéletét alkalmazzák, az alkotmánybíróságnak az elsőbbség elvét sértő gyakorlatát mellőzve.³⁶⁴ Az EUB 2021. december 21-i ítéletét követően a CCR még karácsony előtt, december 23-án reagált – azonban nem határozat, hanem sajtóközlemény formájában. A közleménynek a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat felidézését követő konklúziója az volt, hogy érvényt szerezni az *Euro Box* ítéletben foglalt azon követelménynek, miszerint a nemzeti bíróságok hivatalból figyelmen kívül hagyhatják az uniós joggal ellentétes belső jogi, akár alkotmányos rendelkezéseket (vagy alkotmánybírósági gyakorlatot), a román alkotmány módosítását igényelné. Az alkotmány módosítását megelőzően azonban az EUB ítélete nem alkalmazható.³⁶⁵ Ha mindez nem egy sajtóközleményben, hanem egy alkotmánybírósági határozatban szerepelt volna, akkor egyértelműen kijelenthető lett volna, hogy ez az ún. *ultra vires* határozat iskolapéldája – sajtóközleményként azonban értelemszerűen semmilyen jogi kötőerővel nem bír. A sajtóközlemény által egyértelműen megfogalmazott alkotmányellenesség és alkalmazhatatlanság és a 390/2021. határozatban kimondottak közötti kontraszt azt az olvasatot erősíti, hogy utóbbi nem feltétlenül sorolandó az *ultra vires* döntések kategóriájába, bár

³⁶² Madalina MORARU – Raluca BERCEA: The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România*, and their follow-up at the national level. *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, No. 1 (2022). 105.

³⁶³ DUMBRAVA 2024. i. m. 74–75. (353. lj.).

³⁶⁴ C-357/19. sz. ügy *Euro Box Promotion és társai* [ECLI:EU:C:2021:1034] 260. pont és később C-430/21. sz. ügy *RS (Effect of judgments of a constitutional court)* [ECLI:EU:C:2022:99] 78. és 93. pont Ld. Dragoș CĂLIN: Constitutional courts cannot build brick walls between the CJEU and national judges concerning the rule of law values in Article 2 TEU: RS. *Common Market Law Review*, Vol. 60, No. Issue 3 (2023). 819–838.

³⁶⁵ <https://www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-23-decembrie-2021>

kétségtelenül utalt a hatáskörtúllépésre és arra irányult, hogy az EUB ítéletének bíróságok általi alkalmazását korlátozza.

Az EUB és a CCR álláspontjainak összeegyeztethetlenségéből eredő konfliktus mégis megoldódott, gyakorlatilag azzal, hogy a CCR az ellenállással felhagyott – azonban elsősorban jogalkotói beavatkozás következményeképp. Az EUB ítéletei után a román törvényhozás ugyanis törölte a bírók fegyelmi vétségei közül az alkotmánybíróvási döntések figyelmen kívül hagyását, és ezt maga a CCR is elfogadta.³⁶⁶ Ráadásul 2023-ra a vita alapját képező Együtműködési és Ellenőrzési Mechanizmus (CVM) is megszűnt, annak helyébe ugyanis a minden tagállamra vonatkozó egységes jogállamisági keretrendszer lépett.³⁶⁷

4.13. A lengyel alkotmánybíróság P 7/20 és K 3/21 határozatai

4.13.1. A lengyel bírói tanács reformja

2017-ben a lengyel kormány úgy döntött, hogy átalakítja a Nemzeti Bíróvási Tanácsot (*Krajowa Rada Sądownictwa*, KRS). A lengyel Alkotmány 179. cikke szerint a bírókat a köztársasági elnök nevezi ki a pályázatokat elbíráló KRS javaslata alapján, határozatlan időre. Az alkotmány a két szereplő megnevezésén kívül nem részletezi a bírók kinevezésének folyamatát. A kinevezések tehát lényegében a KRS javaslatán múlnak. Ennek a testületnek az összetételét 2017 után végül a lengyel kormány olyannyira átalakította, hogy az Európai Bizottság az unió történetében először szükségét érezte az EUSz. 7. cikke szerinti eljárás megindításának.³⁶⁸ A reform előtt ugyanis a KRS huszonöt tagja közül tizenötöt a bírói önkormányzatok választottak, a reformokat követően viszont a Szejm, vagyis a parlamenti alsóház választotta őket, szintén a bírói karból. A reformmal szembeni kritika emiatt, hogy a parlament azáltal, hogy beavatkozik a bírók kinevezéséért felelős testület összetételébe, a bíróságok függetlenségét veszélyezteti.³⁶⁹ A KRS átalakítása egy átfogó igazságügyi reformsorozat része, amelynek a lengyel kormány

³⁶⁶ BENKE 2023. i. m. 35–36. (354. lj.).

³⁶⁷ DUMBRAVA 2024. i. m. 75–76. (353. lj.). Ld. A Bizottság (EU) 2023/1786 határozata (2023. szeptember 15.) a Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló 2006/928/EK határozat hatályon kívül helyezéséről; továbbá: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_23_4456

³⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367

³⁶⁹ Pl. Európai Bizottság 2021. évi jogállamisági jelentés – Országfejezet – A jogállamiság helyzete Lengyelországban. Brüsszel, 2021.7.20. SWD(2021) 722 final

két célját szokta kiemelni: az igazságszolgáltatás hatékonyságának növelését és a rendszerben ragadt kommunista maradványok felszámolását.³⁷⁰

4.13.2. A fegyelmi kamara ügye: a P 7/20 határozat

Ez reform kiegészült egy másik, szintén rendkívül vitatott lépéssel: a lengyel legfelső bíróságon belül létrehoztak egy új, széles hatáskörökkel felruházott fegyelmi kamarát. Ebbe a kamarába a bírókat már az új összetételű KRS jelölhette. Az igazságszolgáltatási reformok miatt az Európai Bizottság az EU történetében első alkalommal megindította Lengyelországgal szemben az EUSZ 7. cikke szerinti eljárást. Emellett számtalan, a reformokkal kapcsolatos előzetes döntéshozatali kérdés érkezett az EUB-hoz is a lengyel bíróságok részéről, a Bizottság pedig számos kötelezettségszegési eljárást is indított.

A fegyelmi kamara felállítása miatt indított kötelezettségszegési eljárás ügyében az EUB a 2020 áprilisi végzésben az EUMSZ 279. cikke szerinti ideiglenes intézkedésként az eljárás befejezéséig elrendelte a fegyelmi kamara számára bírói fegyelmi ügyekben történő eljárásra hatáskört biztosító rendelkezések alkalmazásának felfüggesztését, amely intézkedést a félévvel korábbi, *A. K. és társai* ítéletben lefektetett függetlenségi követelményekre alapozva hozott meg.³⁷¹ A legfelső bíróság fegyelmi kamarája ezért a TK-hoz fordult. Válaszul a TK a P 7/20. számú határozatában megállapította, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése és a 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alkotmányellenesnek tekintendő annyiban, amennyiben azokra alapozva az EUB ideiglenes intézkedéseket rendelhet el a lengyel igazságszolgáltatás szervezetét és működését illetően. A TK szerint az EUB ezen a területen *ultra vires* (hatáskörét túllépve) járt el és alkotott jogot, megsértve a lengyel állam szuverenitását, illetve a szubszidiaritás és az arányosság elveit. Emellett kiemelte, hogy az *ultra vires* létrejött uniós jogi aktusok alkalmazására nem vonatkozhat az uniós jog közvetlen hatályának és elsőbbségének elve, azok Lengyelország területén semmilyen joghatást nem válthatnak ki.³⁷² A TK kiemelte, hogy az EU csak azokkal a hatáskörökkel rendelkezik, amelyeket a tagállamok a szerződésekben kifejezetten átruháztak. A bíróságok szervezetrendszerének, működésének és az ott zajló eljárásoknak a meghatározása nem tartozik az átruházott hatáskörök sorába, az teljes

³⁷⁰ Chancellery of the Polish Prime Minister: White Paper on the Reform of the Polish Judiciary https://archiwum.premier.gov.pl/files/files/white_paper_en_full.pdf

³⁷¹ C-791/19. R. sz. ügy *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* [ECLI:EU:C:2020:277]; C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek *A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy* [ECLI:EU:C:2019:982]

³⁷² TK P 7/20. Angol nyelven: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>

egészében megmaradt tagállami kompetenciának. Ha az EU intézményei – beleértve az EUB-t is – túllépik ezeket a kereteket, akkor az átruházott hatáskörükön kívül (*ultra vires*) cselekszenek. Az ilyen *ultra vires* aktusok, beleértve az EUB ideiglenes intézkedéseit is, a TK szerint nem kötelező érvényűek a tagállamra nézve.³⁷³

A TK határozata megelőző csapás volt: egy nappal később hirdette ki az EUB a kötelezettségszegési eljárás eredményeképp született ítéletét. Ebben az ítéletben megállapította, hogy a fegyelmi kamara felállítása és működése révén Lengyelország megsértette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit.³⁷⁴ Szintén ugyanekkor egy párhuzamosan futó, de szintén a fegyelmi kamarával kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásban is hozott ideiglenes intézkedést az EUB, újfent elrendelve a fegyelmi kamara működésének felfüggesztését. Mivel ennek a lengyel kormány nem tett eleget, néhány hónappal később az EUB az ideiglenes intézkedés kikényszerítésére rekordösszegű, napi egymillió eurós bírságot szabott ki Lengyelországra. Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság a jogállamisági keretrendszer alapján, többek között a fegyelmi kamara létezése miatt befagyasztotta a Lengyelországnak járó, több mint 35 milliárd eurós uniós Helyreállítási Alap (RRF) pénzeit. A politikai és gazdasági nyomás hatására Andrzej Duda lengyel köztársasági elnök törvényjavaslatot nyújtott be a fegyelmi kamara megszüntetésére, amelyet a Szejm elfogadott és 2022 júliusában lépett hatályba. Ezzel a vitatott kamara helyét egy új fegyelmi testület vette át, a bírságok pedig véget értek, bár az EUB szerint nem szűntek meg maradéktalanul a bírók fegyelmi ügyeivel kapcsolatos problémák.³⁷⁵ Végül miután 2023-as parlamenti választások eredményeképpen a Polgári Platform (PO) vezette koalíció került kormányra, amelynek az uniós jog elsőbbségének és az EUB ítéleteinek tiszteletben tartása melletti elkötelezettséget is kifejező jogállamisági akcióterve alapján a Bizottság végül a visszatartott uniós források kifizetését is lehetővé tette.³⁷⁶ Ennek a konfliktusnak tehát politikai kompromisszumok vetettek véget.

³⁷³ A határozat indoklása angol nyelven: <https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11588-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>

³⁷⁴ C-791/19. sz. ügy *Bizottság kontra Lengyelország* [ECLI:EU:C:2021:596] 237. pont

³⁷⁵ C-204/21. sz. ügy *Bizottság kontra Lengyelország* [ECLI:EU:C:2023:442]

³⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222

4.13.3. *Hatékony-e a jogorvoslat?*

A következő, még súlyosabb konfrontációt eredményező ügyben néhány bíró, akiknek a Legfelső Bíróság megüresedett bírói pozíciójára beadott pályázatát a KRS 2018-ban elutasította, jogorvoslattal kívánt élni a döntés ellen. Főszabály szerint a KRS-nek a bírók jelölésével kapcsolatos döntése ellen a Legfelső Bíróságon lehet fellebbezni, kivéve, ha a jelölés épp a Legfelső Bíróságon megüresedett álláshely betöltésére vonatkozik, ilyenkor a fellebbezést a Legfelső Közigazgatási Bírósághoz (a továbbiakban: LKB) lehetett benyújtani. A LKB 2018 őszén a fellebbezéssel érintett kinevezések felfüggesztését rendelte el, csakhogy a KRS-ről szóló törvény szerint a kinevezéssel kapcsolatos döntés a fellebbezés ellenére is jogerőre emelkedhetett, ha azt nem támadta meg az eljárás minden résztvevője. Ekkor a LKB előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az Európai Unió Bíróságához, mert úgy ítélte meg, hogy a konkrét szabályozás értelmében a kinevezéssel kapcsolatos döntések de facto mindig jogerőre emelkednek, hiszen azok, akiknek a kinevezését a KRS végül javasolja, nem fognak fellebbezéssel élni, márpedig ez a LKB szerint nem felelt meg a hatékony jogorvoslati lehetőség követelményének.³⁷⁷

Az ügyet közben tovább bonyolította, hogy az alkotmánybíróság (Trybunał Konstytucyjny, a továbbiakban: TK) is beavatkozott: 2019 márciusában kimondta, hogy a KRS-ről szóló törvénynek azon rendelkezése, amely közigazgatási bíróság (konkrétan a LKB) hatáskörébe utalja egyes bírói kinevezések felülvizsgálatát, alkotmányellenes, mert az alkotmány a közigazgatási tevékenységek felülvizsgálatában határozza meg a közigazgatási bíróságok hatáskörét, ezért jelölési ügyekben – melyek nem minősülnek közigazgatási ügyeknek – a LKB nem bírhat hatáskörrel. A TK a vonatkozó szabályt megsemmisítette és hozzátette azt is, hogy ez a már folyamatban lévő eljárások megszüntetését is eredményezi. A Szejm az így keletkezett joghézagot úgy orvosolta, hogy a KRS-ről szóló törvény módosítása révén a fellebbezés lehetőségét eleve kizárta.³⁷⁸

4.13.4. *Az EUB ítélete az A.B. és társai ügyben – „rendszerszintű kételyek”*

A LKB előzetes döntéshozatali kérelme kapcsán az EUB végül arra a következtetésre jutott, hogy bár a bírói kinevezések esetében a bírósági jogorvoslati lehetőség hiánya nem mindig ellentétes az uniós joggal (EUSz 19. cikk), „más a helyzet olyan körülmények között, amikor

³⁷⁷ Márton CSAPODI: Exploring Backlash Terminology and National Judicial Resistance to the CJEU. In: Marcel SZABÓ – Laura GYENEY – Petra Lea LÁNCOS (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2024*. Baden-Baden, Nomos, 2024. 431–434.

³⁷⁸ Uo. 432.

az ilyen eljárást az adott nemzeti jogi és ténybeli kontextusban jellemző releváns tényezők összessége [...] rendszerszintű kételyeket ébreszthetnek az ezen eljárásban kinevezett bírák függetlenségét és pártatlanságát illetően”.³⁷⁹ Az EUB továbbá hozzátette, hogy ha egy jogszabály a nemzeti bíróság szerint sérti az EUSz 4. cikke szerinti lojális együttműködés elvét vagy az EUSz 19. cikke szerinti hatékony jogorvoslati lehetőséget, akkor az adott tagállami rendelkezés alkalmazását a bíróságnak mellőznie kell.³⁸⁰

Az EUB végül azt is kimondta: „Az említett cikkek megsértésének megállapítása esetén az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell értelmezni, hogy az arra kötelezi a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy mellőzze a szóban forgó – akár jogalkotási, akár alkotmányos eredetű – módosítások alkalmazását, következésképpen továbbra is járjon el abban a hatáskörben, amely az elé terjesztett jogvita elbírálására vonatkozóan az említett módosítások bevezetését megelőzően megillette.”³⁸¹ Az ítélet megfelelő kontextusba helyezéséhez érdemes ismét felhívni a figyelmet arra, hogy a LKB hatáskörét megalapozó jogszabály először nem jogalkotási folyamat eredményeként módosult, hanem azt a TK az alkotmánnyal való konfliktus miatt megsemmisítette. Ha a LKB továbbra is eljárna abban a hatáskörben, amely előzőleg megillette, az a TK döntésének figyelmen kívül hagyását jelentené. Ezzel tehát azt mondta ki az EUB, hogy egy lengyel bíróság az uniós jog alapján úgy is dönthet, hogy nem alkalmaz valamely alkotmányos rendelkezést, vagy éppen figyelmen kívül hagyhatja az alkotmánybíróság döntését, és továbbra is alkalmazza az alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek nyilvánított és hatályon kívül helyezett jogszabályt.³⁸²

4.13.5. A K 3/21 határozat – az egyre szorosabb egység új szakaszba lép

Ezt követően indítványozta a lengyel miniszterelnök, hogy az alkotmánybíróság foglaljon állást az uniós jog és az alkotmány viszonyával kapcsolatban, 2021 októberében pedig megszületett a K 3/21. számú döntés, melynek indokolása e sorok írásakor még nem elérhető, de a hozzáfűzött sajtóközlemény segíti a megértést. Fontos előre leszögezni, hogy az indítvány nem az EUB ítéletének alkotmányossági felülvizsgálatát, hanem az alapszerződés alkotmánnyal való összhangjának és viszonyának vizsgálatát kérte.³⁸³ A TK tehát nem konkrétan az EUB ítélet alkalmazhatóságáról döntött, végeredményben mégis egyértelműen kizárta annak

³⁷⁹ C-824/18. sz. ügy *A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa* [ECLI:EU:C:2021:153] 129. pont

³⁸⁰ Uo. 140-142. pont

³⁸¹ Uo. 150. pont

³⁸² BLUTMAN László: Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása. *Közjogi Szemle*, No. 1 (2022). 8–9.

³⁸³ CSAPODI 2024. i. m. 431–434. (377. lj.).

alkalmazhatóságát – ezért *de facto* lehet ugyan *ultra vires* határozatnak nevezni, *de iure* azonban az eljárás nem a konkrét EUB ítélet felülvizsgálatát jelentette.

A TK lényegesebb megállapításai a következőkben foglalhatóak össze. Az EUSz 1. cikk első és második bekezdése³⁸⁴ és a 4. cikk harmadik bekezdése ellentétesek a lengyel Alkotmány 2.,³⁸⁵ 8. cikkével³⁸⁶ és a 90. cikk 1) bekezdésével³⁸⁷ annyiban, amennyiben az uniós jog EUB általi értelmezése révén az „egyre szorosabb egység” olyan „új szakaszba” lép, amelyben: a) az uniós intézmények a szerződésben Lengyelország által átruházott hatáskörökön túllépnek, b) az Alkotmány már nem Lengyelország legfőbb törvénye, amely kötelező erő és alkalmazás tekintetében elsőbbséget élvez, c) Lengyelország nem működhet szuverén, demokratikus államként.³⁸⁸ A határozat további részei akként foglalhatóak össze, hogy a TK szerint az EUSz (az Európai Unió Bíróságáról szóló) 19. cikk 1) bekezdésének második pontja ellentétes az Alkotmánnyal annyiban, amennyiben az a lengyel bíróságok számára lehetővé teszi, hogy az Alkotmány rendelkezéseit mellőzzék vagy hatálytalan rendelkezések alapján ítéljenek, illetve a bírói kinevezéseket felülvizsgálják.³⁸⁹

A határozat rendelkező részéről tehát megállapítható, hogy az EUB vonatkozó ítéletét bár nem vizsgálja felül, annak alkalmazhatóságát mégis kizárja. Kiindulási alapja, hogy az uniós jogot az EUB valóban kötelező erővel értelmezi, ennek megfelelően tehát a szerződés nem elválasztható az EUB által adott értelmezéstől.³⁹⁰ Ha tehát az EUB ítélete olyan értelmezést ad a szerződésnek, amire az Alkotmány nem adott felhatalmazást, akkor nem pusztán az EUB ítélete alkotmányellenes, hanem az ítélet alapját képező szerződéses rendelkezés. Ezen a ponton

³⁸⁴ „E szerződéssel a Magas Szerződő Felek egymás között létrehozzák az Európai Uniót, amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.

E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.”

³⁸⁵ „A Lengyel Köztársaság demokratikus jogállam, amely a társadalmi igazságosság elveit alkalmazza.”

³⁸⁶ „Az Alkotmány a Lengyel Köztársaság legfőbb törvénye.

Az Alkotmány rendelkezései közvetlenül alkalmazandók, hacsak az Alkotmány másként nem rendelkezik.”

³⁸⁷ „A Lengyel Köztársaság nemzetközi szerződések alapján nemzetközi szervezetre vagy nemzetközi intézményre ruházhatja át államhatalmi szervek hatáskörét meghatározott ügyekben.”

³⁸⁸ *Trybunał Konstytucyjny* K K 3/21. Angol nyelven elérhető: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

³⁸⁹ Uo.

³⁹⁰ A határozathoz fűzött sajtóközlemény is hangsúlyozza, hogy a TK nem értelmezheti autonóm módon az uniós jogot, azt csak az EUB teheti meg. <https://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

fontos leszögezni, hogy sem az EUB ítéletét, sem az alapszerződést a TK nem helyezte hatályon kívül: határozata e tekintetben merőben feltételes, az alkotmányellenesség az EUB jogértelmezésétől függ („annyiban, amennyiben”, németül az ismerős „solange”), a TK alkotmányossági kereteket, tulajdonképpen alkotmányos követelményt állapít meg. Azért nem lehet *ultra vires* határozatról beszélni, mert a miniszterelnök az EUSz alkotmányosságának vizsgálatát kérte, amely az EUB ítéletének közvetlen felülvizsgálatára nem terjedhetett ki – ugyanakkor a TK, bár az EUB ítéletét konkrétan meg sem említi, nyilvánvalóan arra utal és implicit módon egyértelművé teszi, hogy az a megadott kereteket túllépi.

A TK határozatával kapcsolatos reakciók alapvetően két kategóriába sorolhatóak: az első – a lengyel kormány által is képviselt – álláspont szerint a döntés tulajdonképpen csak a TK korábbi ítélkezési gyakorlatának megerősítése, amely megfelel más európai alkotmánybíróságok vonatkozó gyakorlatának is és Lengyelország uniós tagságát nem érinti.³⁹¹ Ezzel szemben egyes szerzők annak a véleménynek adtak hangot, hogy a döntés indirekt módon Lengyelország uniós tagságának megszűnése (*Polexit*) felé vezet,³⁹² érvelése megalapozatlan és nem következik a TK korábbi gyakorlatából,³⁹³ illetve többen – például az Európai Parlament egy állásfoglalása is – inkább a testületet legitimitásával kapcsolatos kételyüknek adtak hangot.³⁹⁴

Valójában a TK döntése nem jár ilyen drasztikus következményekkel, inkább az EUB jövőbeli ítéleteivel kapcsolatban szándékozhat „megelőző csapásként” fellépni, előre meghatározva, hogy bizonyos területeken – így az igazságügyi reformok, a bírói kinevezések ügyében – nem kívánja elfogadni az uniós beavatkozást. Mivel a TK az EUSz alkotmányellenességét feltételesen („annyiban, amennyiben”) állapította meg, így valójában az alkotmányellenesség ténye továbbra is az EUB gyakorlatán múlik. Ha tudni szeretnénk, hogy ellentétes-e az EUSz a lengyel Alkotmánnyal, tehát az EUB gyakorlata valójában átlépi-e a TK által felállított korlátokat, akkor e kérdésre elsősorban az EUB tudna végleges választ adni – de az sem kizárható, hogy végül ezt egy másik határozatban majd a TK teszi meg. A döntés, egyedülálló

³⁹¹ Statement by Prime Minister Mateusz Morawiecki in the European Parliament, 2021.10.19. <https://www.gov.pl/web/primeminister/statement-by-prime-minister-mateusz-morawiecki-in-the-european-parliament>

³⁹² Alexander THIELE: Whoever equals Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2021). https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00011269; Herwig C. H. HOFMANN: Sealed, Stamped and Delivered. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2021). https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00011288.

³⁹³ Stanisław BIERNAT – Ewa ŁĘTOWSKA: This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment! *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2021). https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00011329.

³⁹⁴ Az Európai Parlament 2021. október 21-i állásfoglalása a lengyelországi jogállamisági válságról és az uniós jog elsőbbségéről (2021/2935(RSP))

módon így egy „klasszikus” *ultra vires* határozatnál egyszerre több is és kevesebb is. Végeredményben viszont abból a szempontból is egyedülálló, hogy a korábbi *ultra vires* határozatokkal szemben erre már valóban tekinthetünk az EUB ítélkezési gyakorlatával szembeni lázadásként – a TK határozata ugyanis az integráció „új szakaszba lépését” és az „egyre szorosabb egység” létrehozását az EUB gyakorlatának tulajdonítja. Jogállamisággal, igazságüggyel és bírók kinevezésével összefüggésben egyelőre az EUB csak Lengyelországgal szemben próbálgatta a szárnyait, azonban ha nyíltan vállalná, hogy az igazságszolgáltatás szervezetét érintően minden tagállammal szemben felülvizsgálatot gyakorolna az EUSz 19. vagy éppen 2. cikkében foglaltak alapján, akkor előfordulhat, hogy más tagállamok is fenntartásaiknak adnának hangot.

Azt lehet tehát megállapítani, hogy a TK ugyan nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást, a döntése mégis tulajdonképpen az EUB válaszára vár, anélkül önmagában komolyabb – pláne tragikus – következménye nincsen, tekinthetjük így ezt akár a bírói párbeszéd kevésbé konvencionális formájának. A döntéshez fűzött sajtóközlemény felidézte, hogy az uniós jog és az Alkotmány konfliktusa esetén milyen lehetőségek állnak rendelkezésre: az Alkotmány módosítása, az uniós jog módosítása vagy az EU elhagyása. Hangsúlyozta azonban, hogy ilyen feloldhatatlan ellentét igen ritkán áll elő, ha egyáltalán az előállhat a gyakorlatban és nem csak elméletben.

4.13.6. Az uniós válasz: kötelezettségszegési eljárás

Hasonlóan a német *PSPP* határozathoz, a TK K 3/21 döntése után is a kötelezettségszegési eljárás megindítása mellett döntött az Európai Bizottság. Ezt szintén az uniós jog általános alapelveinek (pl. elsőbbség, autonómia) a TK általi megsértésével indokolta, kiegészítve azzal, hogy a TK megsértette az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, amely szerint „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”. A Bizottság emellett hozzátette, hogy „komoly kétségei” vannak a TK függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatban és úgy véli, hogy az az alkotmánybírók kinevezésével kapcsolatos, az Emberi Jogok Európai Bírósága által megállapított szabálytalanságok miatt nem tekinthető törvényesen felállított bíróságnak.³⁹⁵ Szemben Németország esetével, a lengyel kormány válaszait nem

³⁹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070 A lengyel alkotmánybírók kinevezésével kapcsolatos vitához ld. CSAPODI Márton: Közjogi állóháború – A 2015-2016-os alkotmánybíróválság Lengyelországban. In: KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Vis unita Fortior. Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából*. Budapest, Pázmány Press, 2021. Az EJEB vonatkozó ítélete: *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* 2021. május 7-i ítélet

találta kielégítőnek a Bizottság, ezért az EUB elé vitte az ügyet.³⁹⁶ Az ügyben 2025 decemberében született ítélet, amelyben az EUB a Bizottság álláspontjával egybehangzóan megállapította, hogy Lengyelország részéről az EUSz 19. cikkében foglalt kötelezettség, valamint az uniós jog autonómiájának, elsőbbségének, hatékony és egységes alkalmazásának alapelvei megsértését eredményezi a TK alkotmányértelmezése.³⁹⁷ Ezen túlmenően, jelentős mértékben támaszkodva az EJEB korábbi *Xero Flor* ítéletére, az EUB azt is kimondta, hogy a TK bírának kinevezésével kapcsolatos, egy évtizeddel korábbi szabálytalanságok nyomán a TK nem tekinthető törvényesen felállított független és pártatlan bíróságnak, amely szintén az EUSz 19. cikkének sérelmét eredményezi.³⁹⁸ Az EUB ítélete tehát nem csak a TK határozatainak tartalmát, hanem magát az intézményt vette célba, amelynek nem elsősorban az uniós jog szempontjából lehet jelentősége, hanem inkább a TK pozíciójával kapcsolatos belpolitikai vitákhoz jelenthet újabb adalékot.³⁹⁹ Ezt támasztja alá, hogy a lengyel igazságügyi miniszter az ítéletet üdvözölve arról beszélt, hogy az kötelezettséget teremt egy független alkotmánybíróság „újjaépítésére”, és Donald Tusk miniszterelnök is a TK „helyreállítására” vonatkozó terveik megerősítésének tekintette azt – ezzel szemben Karol Nawrocki köztársasági elnök hivatala pedig azt hangsúlyozta, hogy a lengyel Alkotmány elsőbbséget élvez minden más jogi normával szemben, így az „átpolitizált” EUB döntéseivel szemben is.⁴⁰⁰ A TK hivatalosan nem reagált az ítéletre, a testület elnöke, Bogdan Świączkowski azonban egy interjúban arra hívta fel a figyelmet, hogy az EUB megállapításainak legfeljebb történeti szempontból lehet relevanciája, mivel az EUB által jogsértőnek minősített, tíz évvel korábbi eljárás eredményeképp megválasztott alkotmánybírók és a TK akkor kinevezett elnöke közül

³⁹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ga/ip_23_842

³⁹⁷ C-448/23. sz. ügy *Bizottság kontra Lengyelország* [ECLI:EU:C:2025:975] 126. és 196. pont. EUSz 19. cikk (1) bek. második albekezdés: „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.”

³⁹⁸ Uo. 276. pont

³⁹⁹ A TK és az EUB (illetve az EJEB) közötti feszültségek az alkotmánybíróság szerepével kapcsolatos belső politikai kontextus nélkül nem értelmezhetők. A K 3/21 döntés a Jog és Igazságosság (*Prawo i Sprawiedliwość, PiS*) párt vezette kormány indítványára született és a döntést a miniszterelnök Mateusz Morawiecki is megvédte az Európai Parlament előtt. 2023-ban azonban a Polgári Koalíció (*Koalicja Obywatelska, KO*) és Donald Tusk vezette koalíció szerezte meg a többséget, amely nem fogadja el a TK-t jelenlegi összetételében, és napirenden tartja az alkotmánybíróság függetlenségének esetleges „helyreállítását”. Mindezt tovább árnyalja, hogy a 2025-ös elnökválasztáson a *PiS* jelöltje, Karol Nawrocki győzött, akinek komoly ráhatása lehet a *KO* esetleges reformkísérleteinek sikerességére. <https://oko.press/co-zrobi-rzad-z-trybunalem-konstytucyjnym-pozwyciestwie-nawrockiego>

⁴⁰⁰ <https://notesfrompoland.com/2025/12/18/polish-constitutional-tribunal-violated-european-law-rules-eu-court/#:~:text=Today's%20CJEU%20ruling%20was%20welcomed,genuine%2C%20independent%20Constitutional%20Tribunal.>; <https://www.rmfm24.pl/polityka/news-sprawa-oczywista-i-jasna-palac-prezydencki-komentuje-wyrok-t.nId.8051827>

már egyik sem tagja a testületnek. Hozzátette azt is, hogy meggyőződése szerint az EUB a lengyel alkotmányos keretek között intézményileg sem tekinthető bíróságnak, és megfelelő függetlenségi standard hiányában a tagjai sem tekinthetők bírónak.⁴⁰¹

Ellentétben a korábban tárgyalt ügyekkel, a TK K 3/21 határozata révén kialakult konfliktusról tehát nem mondható el, hogy teljes egészében lezárult volna. Az EUB ítélete újabb kérdések sorát nyitja meg, többek között azt, hogy hogyan tudja Lengyelország az uniós jognak egy alkotmánybírói döntésben vagy az alkotmánybírói összetételében megnyilvánuló megsértését orvosolni a jogállami keretek átlépése nélkül, illetve, hogy milyen reakció várható erre a TK részéről.⁴⁰²

4.14. Konklúziók: a tagállami bíróságok ultra vires döntései

A tagállami alkotmánybírói és az EUB közötti konfliktus eszkalációjának fenti példáit áttekintve az egyik tanulság az lehet, hogy a hatáskörtúllépés bírói megállapítására nincsen egy meghatározott forma vagy eljárás, ezért esetenként a döntések besorolása sem teljesen magától értetődő. A bíróságok más-más megközelítéssel juthatnak hasonló eredményre, és a döntéseik pontos következményei sem mindig egyértelműek vagy előre láthatóak. A tagállami alkotmánybírói jogállása, hatáskörei és a belső jogi-politikai kontextus minden esetben meghatározó tényezőnek tűnik. Egyrészt meghatározhatja az eljárás formáját, tehát azt, hogy az alkotmánybírói eljárás az uniós szerződések vagy a csatlakozásról szóló jogszabály, vagy egy konkrét uniós jogi aktus alkotmányossági felülvizsgálatát jelenti-e. Másrészt meghatározhatja a várható következményeket is, nem jelentéktelen ugyanis az a körülmény, hogy az alkotmánybírói *de iure* és *de facto* milyen mértékben van ráhatása a rendesbírói jogalkalmazásra. Az is jellemző, hogy a konfliktus eredője egy sajátos tagállami

⁴⁰¹ <https://wnet.fm/broadcast/bogdan-swieczkowski-decyzja-tsue-bledna-i-o-znaczeniu-tylko-historycznym-slowa-zurka-nie-maja-znaczenia/#:~:text=Oczywi%C5%9Cie%20nie%20jest%20on%20mo%C5%B4liwy,wypowied%C5%B4Bogdana%20%C5%9Cwieczkowskiego%20nt.>

⁴⁰² A kérdésekre adott lehetséges válaszokat a belső politikai kontextus is befolyásolja. A K 3/21 döntés a Jog és Igazságosság (*Prawo i Sprawiedliwość, PiS*) párt vezette kormány indítványára született és a döntést a miniszterelnök Mateusz Morawiecki is megvédte az Európai Parlament előtt. 2023-ban azonban a Polgári Koalíció (*Koalicja Obywatelska, KO*) és Donald Tusk vezette koalíció szerezte meg a többséget, amely nem fogadja el a TK-t jelenlegi összetételében, és napirenden tartja az alkotmánybírói függetlenségének esetleges „helyreállítását”. Mindezt tovább árnyalja, hogy a 2025-ös elnökválasztáson a *PiS* jelöltje, Karol Nawrocki győzött, akinek komoly ráhatása lehet a *KO* esetleges reformkísérleteinek sikerességére. <https://oko.press/co-zrobi-rzad-z-trybunalem-konstytucyjnym-po-zwyciestwie-nawrockiego>

jog vagy politikai helyzet: Csehszlovákia feloszlásának jogi következményei, a lengyel vagy a román igazságügyi reformok, vagy éppen a bírói felülvizsgálat dán megközelítése.

Az alkotmánybíróságok döntései mögött meghúzódó motivációk tekintetében az önérdék vagy a „bírói egó” szintén fontos szerepet játszhat.⁴⁰³ Az alkotmánybíróságok ellenállása lehet tehát a másik oldala, annak, amit Burley és Mattli az EUB gyakorlata általi integráció kapcsán megállapított, miszerint önmagában a bírói önérdék, „egoizmus” is elégséges motivációt jelenthet.⁴⁰⁴ Nem elhanyagolható különbség azonban, hogy az alkotmánybíróságok önérdékből fakadó fellépése reaktív – legtöbbször nem kezdeményező szerepben, a saját befolyásuk növelése érdekében lépnek fel, hanem inkább az EUB és a tagállami rendesbíróságok kapcsolata révén jelentkező, a pozíciójukat veszélyeztető fejleményekre reagálva. A cseh, a román és a lengyel alkotmánybíróság fellépése nyilvánvalóan abból fakadt, hogy az EUB és a tagállami bíróságok együttműködésének eredménye az alkotmánybírósági gyakorlat megkérdőjelezését jelentette, de az olasz alkotmánybíróság is arra törekedhetett, hogy visszanyerje a szerepét az uniós jog és az alkotmányjog közötti ütközések megállapításában. Az alkotmánybíróságok „önérdeke” tehát a *displacement* jelenségével szembeni fellépést jelenti, reagálva arra, hogy a *Simmenthal* és az *Internationale Handelsgesellschaft* ítéletekben lefektetett doktrínák révén elvesztették a bírói normakontroll monopóliumát.⁴⁰⁵

A korábbi fejezetek bemutatták, hogy az EUB autoritását érő, a tagállami kormányok irányából érkező kihívások többnyire nem jártak sikerrel, a tagállami fellépés lehetőségei tulajdonképpen a Bíróság további formális hatáskör-bővítésének megakadályozására korlátozódtak. Az EUB már meghozott ítéletével vagy kialakult doktrínájával szembeni hatékony tagállami fellépésre nincsen precedens. Az alkotmánybírósági fellépés azonban áttöri azt a jog nyelvezete és logikája által a politikai ellenállással szembeni védelmet, amit Burley és Mattli a „maszk és pajzs” kifejezéssel írt le.⁴⁰⁶ A jogi érvelés legitimációja bizonyos mértékig védelmet nyújthat politikai ellenállás esetén, de kevésbé hatékony az alkotmánybíróságok hasonló, szintén a jogi érvelés és nyelvezet köntösébe burkolt fenntartásaival szemben. A fent elemzett gyakorlat is azt mutatja, hogy az alkotmánybíróságok így kifejezett fenntartásai akár oda is vezethetnek, hogy az EUB finomhangolja, megváltoztassa a korábbi döntését (például a *Taricco* ügyben).

⁴⁰³ BOBEK 2014. i. m. 72–89. (303. lj.).

⁴⁰⁴ BURLEY – MATTLI 1993. i. m. 60–62. (70. lj.).

⁴⁰⁵ KOMÁREK 2014. i. m. 526–528. (176. lj.); ALTER 2009. i. m. 99–106. (26. lj.); HÖRETH 2013. i. m. 35–36. (69. lj.); BOBEK 2012. i. m. 291–292. (170. lj.); MATTLI – SLAUGHTER 1998. i. m. 177–182, 190–194. (70. lj.).

⁴⁰⁶ BURLEY – MATTLI 1993. i. m. 70–72. (70. lj.).

Korábban Mattli és Slaughter az EUB ítéleteivel szembeni ellenállás egyik kerékkötőjeként írták le az állam „felbomlásának” jelenségét: az ellenálló állam nem tud teljes egységében fellépni, mert az EUB és az alsóbb szintű bíróságok természetes szövetsége révén ez lehetetlenné vált.⁴⁰⁷ Az alkotmánybírósági ellenállás fenti példái e tekintetben érdekes jelenségre mutatnak rá: a tagállami politikai hatalmi ágak több esetben a saját bíróságuk melletti elköteleződés helyett az attól való elhatárolódást választják, vagy jogalkotás útján eleget téve az EUB követelményeinek a konfliktus megszüntetését. Ez persze nem általános szabály: szintén figyelemre méltó az a jelenség, amikor az alkotmánybírósági fellépés jelentősen nagyobb potenciálját kihasználva a tagállami kormány a korábban is eredménytelennek bizonyuló politikai ellenállás helyett az alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi.

Amikor az EUB ítélete és egy alkotmánybíróság döntése szembekerül egymással, az nem csak a konkrét ügy tekintetében jelent megoldandó problémát, hanem az Európai Unió jogrendszerének identitás-válságát okozza: megkérdőjelezi azt a paradigmának a fenntarthatóságát, miszerint az európai jog nem is állami és nem is nemzetközi jog, hanem sajátos (*sui generis*) jogrendszer, ami lojális együttműködésen és a szintek közötti párbeszédén keresztül sikeresen működhet anélkül is, hogy választ adna a végső politikai és jogi autoritás forrására vonatkozó nehéz kérdésre. Felszínre hozza azt, hogy az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok párhuzamos jogi valóságban gondolkodnak, ráadásul ezek a párhuzamos valóságok a saját kereteik között akár koherensnek is tekinthetők. A következő fejezet ezért arra tesz kísérletet, hogy bemutassa ezeket a párhuzamos valóságokat, valamint az azok szintetizálására irányuló törekvéseket is.

⁴⁰⁷ MATTI – SLAUGHTER 1998. i. m. 177–181. (70. lj.).

5. Az Európai Unió és az alkotmányos pluralizmus

5.1. Párhuzamos jogi univerzumok

Az Európai Unió jogrendszerének felépítésével és működésével kapcsolatban az európai közjog-tudomány számára ma már szinte természetessé vált az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok közötti, a hatáskörök megosztására és különösen az azzal kapcsolatos végső döntés meghozatalára vonatkozó egyet nem értés. Végső soron az európai integrációnak nem ez a belső feszültség lenne az egyetlen olyan különlegessége, ami megkülönbözteti más nemzetközi szervezetektől vagy föderális államoktól. A tolerancia persze nem általános – egyesek az EUB, mások az alkotmánybíróságok pozícióját és érveit látják tarthatatlannak. Ugyanazon tételes jogi rendelkezések alapján két párhuzamos értelmezési univerzum keletkezett, markánsan elkülönülő jogelméleti, alkotmányelméleti keretekkel, előfeltételezésekkel. Ezek a premisszák azonban nem feltétlenül kimondottak. Az EUB, és az alkotmánybíróságok szerepükből adódóan értelemszerűen a saját döntéseiket jogértelmezési szükségszerűségként, a probléma helyes megoldásaként prezentálják, akkor is, ha egyértelmű, hogy más jogelméleti előfeltételezéssel más eredményre juthattak volna. Ráadásul az sem biztos, hogy a döntést eredményező premisszák ténylegesen elméleti megfontolások eredményei, hiszen a pusztán intézményi önérték is megfelelő magyarázatát adja a felvett pozícióiknak. Az alkotmánybíróságok álláspontja kétségkívül a felvilágosodástól egészen napjainkig a jogi gondolkodást meghatározó modern pozitívista alkotmányjog olyan paradigmáin alapul, mint a szuverenitás és az alkotmányozó hatalom fogalma. Az EUB ezekkel szemben kihívást jelentő pozícióját leggyakrabban olyan elméletekkel szokták keretezni, amelyek a jog vagy a jogrendszer definícióját elválasztják ezektől a fogalmaktól. A jogrendszerek mibenlétére és a jogrendszerek találkozása esetén az azok közötti választás kérdésére adott eltérő válaszok hozzák létre a két perspektíva közötti törésvonalat.⁴⁰⁸ A kérdés, hogy két jogrendszer ütközése esetén melyik az alkalmazandó (*hierarchia, elsőbbség*), elválaszthatatlan attól a másik kérdéstől, hogy erről ki dönthet (*Kompetenz-Kompetenz*), mégsem lehet azt állítani, hogy a kettő közül bármelyik megválaszolása egyúttal a másikat is eldöntené.

⁴⁰⁸ Mattias KUMM: The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3 (2005). 266.

5.2. Az európai jog autonómiája és szupremáciája

5.2.1. Autonómia és hierarchia

Ahogy azt a dolgozat első fejezete részletesen is kifejtette, az EUB karakteres állításokat fogalmazott meg az európai jog mibenléte, illetve annak a tagállamok jogrendszeréhez fűződő viszonya tekintetében. A két legkarakteresebb állítást ezek közül az autonómia és az abszolút hierarchia jelenti.

Az *autonómia* jelentésének pontos tartalmát vagy következményeit az EUB ugyan nem definiálta, de az első fejezetben leírt ítéletei alapján a következők körvonalazódnak: az európai jogrendszer keletkezésétől fogva a tagállamok jogához képest önálló, érvényességére és alkalmazhatóságára a tagállamok joga nincs kihatással. A tagállamok hatása legfeljebb az európai jogalkotás folyamatában, illetve az európai intézmények működésében érvényesül. Az így létrejött európai jog minden tagállamban egyformán, a korábban vagy később alkotott belső jog rendelkezéseitől függetlenül kell, hogy érvényesüljön.

Ehhez szorosan kapcsolódik a *hierarchia* fogalma: az EUB szerint amennyiben az európai joggal szembekerül a korábban vagy később alkotott tagállami jog, minden esetben az európai jog rendelkezéseinek kell érvényesülnie. A hierarchia kapcsán két, leggyakrabban szinonimaként használt fogalomnak van jelentősége: az egyik az alkalmazási elsőbbség (primátus, *primacy*), a másik a felsőbbtség (szupremácia, *supremacy*). Az EUB többnyire következetesen a kettő közül inkább az előbbi kifejezést használja.⁴⁰⁹ Az alkalmazási elsőbbség, a primátus az egyik lehetséges értelmezés alapján arra utalhat, hogy az európai jog a tagállami jog érvényességére nem tud hatással lenni, normakollízió esetén továbbra is érvényes jog marad, csak a tagállami bíróság a jogviták eldöntése során nem alkalmazza. Kétségtelen azonban, hogy az alkalmazási elsőbbség alapját a hierarchikus felsőbbrendűség feltételezése adja – hasonlóan ahhoz, ahogy a törvényeknek az Egyesült Államokban ismert bírói felülvizsgálata is „csak” az alkotmányellenesnek talált rendelkezés alkalmazásának felfüggesztését és nem érvénytelenítését vagy hatályon kívül helyezését jelenti, kifejezetten az amerikai alkotmány szupremácia-klauzulája, a hierarchikus viszony alapján.⁴¹⁰ Ebből a szempontból tehát az alkalmazási elsőbbség szupremáciát, hierarchikus viszonyt feltételez. Egy másik lehetséges különbségtétel a két kifejezés között, hogy míg a szupremácia az egy

⁴⁰⁹ Matej AVBELJ: Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does it Matter? *European Law Journal*, Vol. 17, No. 6 (2011). 744–745.

⁴¹⁰ Jonathan F. MITCHELL: The Writ-of-Erasure Fallacy. *Virginia Law Review*, Vol. 104, No. 5 (2018). 933–1019.

jogrendszeren belüli hierarchiát határozza meg, addig az elsőbbség elve két különálló jogrendszer találkozására vonatkozó kollíziós szabály.⁴¹¹ Ugyanakkor ha jogrendszerek közötti kollíziós szabályként is értelmezzük, akkor is az ellentmondás hierarchiát előfeltételező feloldását (*lex superior derogat legi inferiori*) jelenti, szemben más tipikus kollíziós szabályokkal (pl. *lex posterior derogat legi priori*). Az EUB gyakorlatában, különösen az első fejezetben bemutatott „alkotmányosító” ítéletekben az alkalmazási elsőbbség valójában szupremáciát jelent, vagyis azt, hogy az európai jogi normák a tagállami jogi normákhoz képest magasabb rendűek.⁴¹²

5.2.2. Mit jelent az uniós jog autonómiája?

Az európai jogrendszer autonómiája gyakran hangoztatott, de jogelméleti síkon ritkán vizsgált állítás. Annak a kérdésnek a vizsgálatakor, hogy van-e olyan önálló jogrendszer-definíció, amelynek az EU megfeleltethető lenne, többször H.L.A. Hart pozitivista, realista kritériumrendszere kerül előtérbe. Ennek egyrészt az az oka, hogy Hart részletesen foglalkozik a különálló jogrendszerek kérdésével,⁴¹³ másrészt pedig az, hogy a kritériumai nem kötik a jogrendszert kizárólagosan az államhoz. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a harti megközelítés is a létező jogrendszerek mintapéldájára, az állami jogra épít.⁴¹⁴

Hart alapján azt lehet jogrendszernek tekinteni, amelyet elsődleges és másodlagos szabályok összessége alkot. Az elsődleges szabályok tartalmazzák a kötelezettségeket, a tényleges magatartási szabályokat, a másodlagos szabályok pedig a szabályok meghozatalára, működtetésére vonatkoznak.⁴¹⁵ Az elsődleges szabályok módosítására és a jogalkalmazásra vonatkozó másodlagos szabályok mellett döntő alkotóelem még az ún. elismerési szabály (*rule of recognition*), amely a jogot alkalmazók belső nézőpontjából a jog érvényességét, mibenlétét határozza meg. Ez az önálló szabály az, ami alapján a jogalkalmazó a szabályt kötelezőként, jogként fogadja el.⁴¹⁶ Mivel az EU jogrendszere nyilvánvalóan tartalmaz elsődleges

⁴¹¹ AVBELJ 2011. i. m. 750. (409. lj.).

⁴¹² WEILER 1991. i. m. 2415. (57. lj.); Herwig C. HOFMANN: Conflicts and Integration - Revisiting Costa v ENEL and Simmenthal II. In: Loic AZOULAI – Miguel Poiars MADURO (szerk.): *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford, Hart Publishing, 2010. 62.

⁴¹³ Justin LINDEBOOM: The Autonomy of EU Law: A Hartian View. *European Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 1 (2021). 274. Lindeboom máshol az EUB megközelítéséből leszűrődő autonómia-fogalmat a harti tradíciót folytató Joseph Raz jogrendszer-definíciójának felelteti meg. Ld. Justin LINDEBOOM: Why EU Law Claims Supremacy. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 38, No. 2 (2018).

⁴¹⁴ Sean COYLE: Hart, Raz and the Concept of a Legal System. *Law and Philosophy*, Vol. 21, No. 3 (2002). 280.

⁴¹⁵ H. L. A. HART: *The concept of law*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012. 79–99.

⁴¹⁶ Uo. 102.

szabályokat és az azok módosítására, alkalmazására vonatkozó másodlagos szabályokat, az önállóság megítélése szempontjából az elismerési szabály marad a kérdés – pontosabban az, hogy az uniós jognak saját elismerési szabálya van, vagy pedig csak az egyes tagállamok elismerési szabályai alapján tekinthető jognak. Az megállapítható, hogy önmagában az EUB álláspontja a saját elismerési szabály létét támasztaná alá, tehát azt, hogy az európai jog nem a tagállami jogrendszerek elismerési szabálya alapján kötelező.⁴¹⁷ Azonban az EU jogrendszerén belüli jogalkalmazónak tekintendők a tagállami bíróságok is, akiknek a hozzáállása viszont kettős: bár az EUB doktrínáit többnyire elfogadják és alkalmazzák, a fent leírtak szerint számos példa van az uniós jog tagállami elismerési szabály alapján való alkalmazásának kifejezésére az alkotmánybíróságok részéről. Emellett az uniós jogot az EUB doktrínái szerint alkalmazó nemzeti bíróság tekintetében sem egyértelmű, hogy ezt melyik jogrendszer elismerési szabálya alapján teszi.⁴¹⁸ Ez eredményez ugyan némi bizonytalanságot a definíció alkalmazhatósága tekintetében, bizonyos mértékű, marginális bizonytalanságot az elismerési szabállyal kapcsolatban azonban Hart kritériumrendszere is lehetővé tesz.⁴¹⁹ Ennek a megközelítésnek a kritikája szerint megkérdőjelezhető az elismerési szabály létének alátámaszthatósága azzal az egyszerű állítással, hogy a tagállami bíróságok jelentős része elfogadja az EUB doktrínáit, ráadásul a Hart-féle megközelítés nem felel meg egy jogrendszerrel szemben támasztandó demokratikus legitimitáció követelményeinek, és nem ad választ két önálló jogrendszer közötti esetleges konfliktus feloldásának módjára sem.⁴²⁰

5.2.3. Mit jelent az uniós jog elsőbbsége?

Az európai és a tagállami jogrendek közötti hierarchia EUB általi megközelítése kapcsán érthető módon gyakran Hans Kelsen joglépcső-elmélete (*Stufenbau*) merül fel lehetséges jogelméleti háttér vagy párhuzam gyanánt. Azért érthető módon, mert Kelsennél pont a hierarchia fogalma kap kulcsszerepet, ráadásul nem csak az állami jogrendszer keretein belül, hanem az államok közötti – nemzetközi – jog és az állam belső joga közötti viszonyrendszer tekintetében is.

⁴¹⁷ Mark L. JONES: The Legal Nature of the European Community: A Jurisprudential Analysis using H.L.A. Hart's Model of Law and a Legal System. *Cornell International Law Journal*, Vol. 17, No. 1 (1984). 47; LINDEBOOM 2021. i. m. 271–303. (413. lj.).

⁴¹⁸ LINDEBOOM 2021. i. m. 303–305. (413. lj.).

⁴¹⁹ JONES 1984. i. m. 12. (417. lj.).

⁴²⁰ Theodor SCHILLING: The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis off Possible Foundations. *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, No. 2 (1996). 398–400.

Kelsen a jogi normák összességének hierarchikus rendszerét veszi alapul, amelyben minden egyes norma egy magasabb rendű normából nyeri az érvényességét. Így épülnek fel az államok jogrendszerei a legalacsonyabb szintű, egyedi jogalkalmazói döntésektől felfelé elindulva, alacsonyabb szintű jogszabályokon majd törvényeken át az alkotmányig. Az alkotmányok érvényességét az azt megelőző alkotmányok láncolatán keresztül végső soron a „történetileg első” alkotmányra vezeti vissza.⁴²¹ Mivel a pozitív jogi normák hierarchikus láncolata a történetileg első alkotmánynál véget érne, annak érvényességét Kelsen az alapnorma (*Grundnorm*) hipotézisére alapozza. Az alapnorma tehát nem összekeverendő magával az alkotmánnyal vagy akár a történetileg első alkotmánnyal, hanem azokat érvényesség tekintetében megelőző, azok érvényességét adó norma.⁴²² Mivel a „tisztá jogtan” alapján a normák érvényessége nem alapítható tényekre, csak más normákra, így az alapnorma nem társadalmi tény (mint Hart esetében az elismerési szabály léte), hanem az egész jogrendszer érvényességét meghatározó parancs. Például egy állam jogrendszerének hipotetikus alapnormája fektetheti le azt, hogy az minősül jognak, ami az alkotmány alapján annak tekinthető. Tartalmát tekintve tehát mégis felfedezhető némi hasonlóság a Hart-féle elismerési szabállyal. Ráadásul Kelsen az alapnorma változásának esetét (ami tulajdonképpen forradalmi változást takar) valójában az arra vonatkozó társadalmi tényre alapozza, hogy az emberek már nem a régi, hanem az új jogrendet fogadják el. Bár a jogrend érvényességének és hatékonyságának elválasztása mellett érvel, elismeri, hogy a megfelelés mértéke egy bizonyos minimum és maximum között kell, hogy maradjon – ha a valóság egyáltalán nem felel meg a jogrendnek, akkor elveszíti az érvényességét.⁴²³

Bár Kelsen jogelmélete állam-orientált, a hierarchikus struktúrába a nemzetközi jogot is integrálja és e tekintetben mindenképpen monista: az állami és a nemzetközi jog nem egymástól függetlenül, autonóm módon létezik, hanem egy joglépcső-rendszerbe tartozik, közös alapnormával.⁴²⁴ Ezen a ponton két lehetőség adódik: az egységes jogrendszer vagy a nemzetközi jog, vagy pedig az állami jog alapnormája alá rendeződik be, tehát vagy a nemzetközi jogból nyeri az érvényességét az állami jog, vagy fordítva.⁴²⁵

⁴²¹ Hans KELSEN: *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988. 36–37.

⁴²² Uo. 37.

⁴²³ Uo. 38–39.

⁴²⁴ Uo. 75.

⁴²⁵ Uo. 78–83; Catherine RICHMOND: *Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law*. *Law and Philosophy*, Vol. 16, No. 4 (1997). 410–411.

Ha a nemzetközi jog alapnormája az állami jognak is a kiindulási alapja, akkor az EUB tagállami jogot az európai jognak teljes egészében, abszolút alárendelő narratívája találkozik a kelsen-i tiszta jogtan logikájával. Ebben a felfogásban ugyanis az államok közötti jog valójában államok feletti jog, hiszen az egész normarendszert lefedő joglépcsőben közelebb áll a hipotetikus alapnormához. Kétségtelen, hogy a tagállamok jogához, köztük a tagállami alkotmányokhoz való viszonyulás tekintetében az EUB doktrínái megfeleltethetők ennek az elképzelésnek.⁴²⁶ Mégsem állítható azonban, hogy az EUB teljes mértékben igazodna a kelsen-i monizmusnak ehhez a változatához, hiszen érdekes módon a tagállami alkotmánybíróságoknak az uniós joggal kapcsolatos fenntartásaihoz számos vonásában hasonló érveléssel, egyebek mellett az uniós jog autonómiájának védelmére hivatkozva akadályozta meg azt, hogy az EU csatlakozhasson az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.⁴²⁷

5.2.4. Honnan indul a joglépcső?

Valójában azonban a kelsen-i joglépcső-elméletben a nemzetközi jog az állami jogrendszerek közötti viszonyokat szabályozza és nem hat azokon belülre akkor sem, ha a nemzetközi jog alapnormáját vesszük kiindulási pontként. A hierarchia ez esetben ugyan azt jelenti, hogy az állami jog a nemzetközi jogból nyeri az érvényességét (így értelemszerűen nem lehet azzal ellentétes), viszont a nemzetközi jog csak általános felhatalmazást ad az államnak a jogalkotásra, biztosítva ezzel az állami jog érvényességét, de annak tartalma tekintetében szabad kezet hagy.⁴²⁸ A nemzetközi jog alapján az állam olyan jogot alkothat, amelyet az alkotmánya megenged.⁴²⁹

Ha az uniós jog szerepét a kelsen-i keretrendszerben nem a nemzetközi joggal, hanem az állami joggal való analógiára alapozzuk, akkor pedig azt kell feltételeznünk, hogy létrejött egy új „történetileg első” európai alkotmány, önálló alapnormával.⁴³⁰ Az alapnorma lecserélése nem lehetetlen, ez azonban forradalmi változást jelent a jogrendszer tekintetében, és annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a régi és az új alapnorma közül melyiket kell alkalmazni,

⁴²⁶ Christina ECKES: The autonomy of the EU legal order. *Europe and the World: A law review*, Vol. 4, No. 1 (2020). 6; Ines WEYLAND: The application of Kelsen's theory of the legal system to European Community law: the supremacy puzzle resolved. *Law and Philosophy*, Vol. 21, No. 1 (2002). 19–25.

⁴²⁷ 2/13. sz. EUB vélemény [ECLI:EU:C:2014:2454] 238. pont Ld. ECKES 2020. i. m. 7. (426. lj.); LÁNCOS Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról. *Pázmány Law Working Papers*, No. 1 (2015). 3.

⁴²⁸ KELSEN 1988. i. m. 74, 82–83. (421. lj.).

⁴²⁹ Kaarlo TUORI: *European Constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015. 82–83.

⁴³⁰ ECKES 2020. i. m. 6–7. (426. lj.).

értelemszerűen nem jogi, hanem politikai alapon lehetséges.⁴³¹ Hasonlóan jogon túlmutató kérdés az is, hogy a nemzetközi jog alapnormája adja-e az állami jog érvényességét vagy fordítva. Utóbbi esetben azonban a kelsen-i joglépcső elmélet nem az uniós jog tagállami joggal szembeni, hanem a tagállami alkotmányok uniós joggal szembeni abszolút szupremáciáját támasztja alá.⁴³²

5.3. A tagállami alkotmányok elsőbbsége: a modern pozitivisták alkotmányjog paradigmái

Az alkotmánybíróságoknak az uniós jog és a tagállami alkotmányaik viszonyára vonatkozó megközelítése nem teljesen egységes. Nem minden alkotmánybíróság vett fel határozottan az EUB megközelítésével szembenálló pozíciót, és azok, amelyek felvettek, számos tekintetben különböző érveléssel jutottak, ha nem is azonos, de hasonló eredményre. A döntéseik közös nevezőjét jelenti azonban a tagállami alkotmány, az állami alkotmányos rend szupremáciája. Ez azonban, ellentétben az EUB által alkalmazott, felsőbbrendűsége alapuló kollíziós szabállyal, általában nem azt jelenti, hogy amennyiben a kartális alkotmány valamely rendelkezése és az uniós jog között tartalmi ellentmondás áll elő, akkor minden esetben az előbbi javára oldandó fel a normakollízió.⁴³³ Tömören annyit jelent a tagállami alkotmányos rend szupremáciája, hogy az adott tagállam vonatkozásában az uniós jog – hasonlóan minden más jogi normához – az alkotmányos felhatalmazáson keresztül válhat érvényessé, a kollíziós szabály pedig ebből az alkotmányos felhatalmazásból vezetendő le, ami nem feltétlenül jelenti az alkotmányszöveggel ellentétes norma érvénytelenségét (vagy alkalmazhatatlanságát).⁴³⁴ Elismerve, hogy az európai alkotmánybíróságoknak nincsen egységes álláspontja, az alábbiakban ez a koncepció lesz ismertetve úgy, mint az alkotmánybíróságok megközelítésének elméleti alapja.

Szemben az EUB autonómiára és elsőbbségre vonatkozó tételeitől, az alkotmánybíróságok pozíciójának elméleti háttéré tekintetében kevésbé lehetséges konkrét szerzőkhöz köthető jogelméleti megközelítések kiemelése, ezt az elméleti háttérrel ugyanis az európai alkotmányjogi gondolkodást legkésőbb a felvilágosodás óta egészen napjainkig meghatározó paradigmarendszer biztosítja. Ebből a szempontból tehát az alkotmánybíróságok ellenállása

⁴³¹ WEYLAND 2002. i. m. 28. (426. lj.).

⁴³² RICHMOND 1997. i. m. 415–416. (425. lj.).

⁴³³ KUMM 2005. i. m. 269. (408. lj.).

⁴³⁴ Az alkotmány megengedheti az „alkotmányellenes” jog érvényesülését, ezzel tulajdonképpen elvéve annak az alkotmányellenességét (pl. mindaddig érvényesnek tekinti az alkotmányellenes jogot is, amíg a megfelelő szerv a megfelelő eljárásban meg nem állapítja az érvénytelenséget). Ld. KELSEN 1988. i. m. 48. (421. lj.).

nem „lázádsnak” tekinthető, hanem a létező paradigmákhoz való ragaszkodásnak. A modern pozitívista alkotmányjog koncepcióját az alkotmányelmélet két kiemelkedő kortárs szerzője, Martin Loughlin és Dieter Grimm leírásaira alapozva mutatja be ez a fejezet.

Az első meghatározó állítás, hogy a pozitív jog – és különösen a *közjog* – szorosan az *állam* fogalmához kapcsolódik.⁴³⁵ Jelen keretek között nem szükséges kísérletet tenni az állam fogalmának meghatározására. Érdekes azonban egyértelművé tenni, hogy ebben a kontextusban az állam a Georg Jellinek nyomán elterjedt három komponens (terület, nép, hatalom) összességét takarja, nem pedig azok valamelyikét. Az állam, mint absztrakt fogalom elkülönül a hatalmat gyakorlóktól (az államapparátustól) és azoktól is, akik felett hatalmat gyakorolnak (a néptől). Az állam és a szuverenitás „korrelatív” fogalmak, amelyek ugyanannak a politikai autonómiának két aspektusát domborítják ki: előbbi az alkotóelemeit, utóbbi pedig az autoritásának abszolút jellegét.⁴³⁶ A „szuverén állam” kifejezés tehát ebben az értelemben tautológia: a két fogalom nem választható el egymástól.⁴³⁷ Jean Bodin alapján a jog pedig nem más, mint a szuverén parancsa, ez pedig a szuverenitásra is visszahat, az ugyanis kizárólag jog formájában juthat kifejezésre.⁴³⁸

Bár az állami (szuverén) hatalom korlátlan, a modern alkotmányjog a hatalomgyakorlás korlátozottságát hirdeti. Ezt a látszólagos ellentmondást oldja fel az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) és az „alkotmányozott” hatalom (*pouvoir constitué*) közötti, Sieyès abbé nyomán ismertté vált különbségtétel.⁴³⁹ A megkülönböztetés azt hivatott kifejezni, hogy az állam (vagy szuverenitás), mint politikai tény, létezésében megelőzi az állami hatalom gyakorlását meghatározó alkotmányt – az alkotmány is az állami akarat terméke, ami ebből adódóan nem az állami akaratot, hanem a kormányzást hivatott korlátok közé szorítani. Ugyanerre utal Carl Schmitt, amikor megkülönbözteti az „abszolút” alkotmányt az állami működést korlátok közé terelő, „relatív” alkotmány-fogalomtól – előbbi az államnak, mint

⁴³⁵ Martin LOUGHLIN: Ten tenets of sovereignty. In: Neil WALKER (szerk.): *Sovereignty in Transition*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2003. 57–59, 73–74.

⁴³⁶ Martin LOUGHLIN: *Foundations of public law*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 192–195; Dieter GRIMM: *Sovereignty: the origin and future of a political and legal concept*. New York, Columbia University Press, 2015. 65; LÁNCOS 2011. i. m. 5. (202. lj.).

⁴³⁷ LOUGHLIN 2010. i. m. 183–184. (436. lj.). A „népszuverenitás” kifejezés pedig inkább a kormányzás legitimációs forrására, nem pedig a szuverenitásnak a nép általi „birtoklására” utal. Hasonlóan, a „jogszuverenitás” is arra utal, hogy az állami akarat csak jogon keresztül fejezhető ki, nem pedig arra, hogy maga a jog a szuverén. Martin LOUGHLIN: Constitutional pluralism: An oxymoron? *Global Constitutionalism*, Vol. 3, No. 1 (2014). 14.

⁴³⁸ Martin LOUGHLIN: *The idea of public law*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 87.

⁴³⁹ Uo. 61–62; GRIMM 2015. i. m. 40. (436. lj.).

közösségnek a tagjai között létrejött absztrakt politikai paktum, amelynek nincsen materiális formája, utóbbi pedig a már létező állam keretein belül a hatalom gyakorlását szorítja korlátok közé (ez utóbbi az, amit általában alkotmánynak nevezünk).⁴⁴⁰ Az alkotmány tehát a politikai autoritás keletkezése tekintetében nem konstitutív, de az állami hatalomgyakorlás, és az azt kifejező jog tekintetében igen. Az alkotmány, amely maga is pozitív jog, egyben meghatározza azt, hogy mi tekinthető jognak.⁴⁴¹

Mindez tulajdonképpen véglegesen rendezzi a normahierarchia kérdését is – annak csúcán mindenképpen az alkotmánynak kell állnia, mivel csak az tekinthető jognak, aminek létezése alkotmányos felhatalmazásra vezethető vissza. Az alkotmány nem egyszerűen más pozitív jogi normák szabályozási körébe utal egyes kérdéseket, vagy szabályozza más normák eljárási feltételeit, hanem a normaalkotásra adott felhatalmazással egyúttal megteremt a pozitív jogi norma fogalmát. Az alkotmány és az egyszerű törvény között azért áll fenn hierarchikus viszony, mert előbbi teremti meg a „törvény” fogalmát. Ez tehát nem az eljárási szabályok meghatározását jelenti, hanem létbeli függőséget: hiába szabályozza például a parlamenti házszabály az alkotmány elfogadásának részletszabályait, a hierarchia tekintetében az a meghatározó, hogy a házszabály fogalmát az alkotmány emeli a pozitív jogi normák sorába.⁴⁴² Csak az tekinthető tehát jognak, ami az alkotmány felhatalmazására vezethető vissza – a jogforrási hierarchia egyéb „fokozatai” között is valójában ez a meghatározó tényező. Két jogszabály között az alkotmány erre vonatkozó rendelkezése teremti meg a hierarchikus viszonyt – például rendelkezve arról, hogy a rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel. Ennek következtében, ha a rendelet ellentétes lenne a törvénnyel, azzal túllépne az alkotmány által adott felhatalmazáson, és ezért nem rendelkezne jogi kötőerővel – nem önmagában azért, mert ellentétes a törvénnyel. Ebből adódóan a legszűkebb értelemben véve jogforrási hierarchia tulajdonképpen nem is létezik, mivel az alkotmányos felhatalmazás keretein túllépő szabály nem tekinthető kötelező pozitív jognak, a felhatalmazásnak megfelelő jogi szabályok pedig

⁴⁴⁰ LOUGHLIN 2010. i. m. 210–211. (436. lj.).

⁴⁴¹ Dieter GRIMM: *Constitutionalism: past, present, and future*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2016. 22.

⁴⁴² Az itt leírtakkal szemben Jakab András elveti a jogforrási hierarchia felhatalmazás-alapú definícióját, azonban pusztán azért, mert mást ért felhatalmazás alatt. A felhatalmazás-alapú hierarchia szerinte jelentheti a) azt, hogy az egyik norma kifejezetten egy másik norma szabályozási körébe utal egy kérdést, vagy b) hogy az egyik norma a másik létrejöttének eljárási feltételeit szabályozza, illetve c) hogy a normaalkotást magasabb rendű norma delegálja. Ezeket a definíciókat megalapozottan veti el. Ld. JAKAB András: A jogforrási rendszer. In: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – Zs. András VARGA (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 886.

egyformán kötelezők.⁴⁴³ Ennek nem mond ellent az, ha a jobb gyakorlati kiszámíthatóság érdekében az alkotmány formalizált eljárásokat hoz létre az alkotmányos felhatalmazást sértő szabályok törlésére, és formális eltörlésükig jogszabálynak tekintjük őket – ebben az esetben ugyanis az „ellentmondás” alkotmányi fogalma meghatározott, formalizált eljárásban kimondott ellentmondást jelent, ennek hiányában az alkotmány nem tekinti a szabályt alkotmányellenesnek.⁴⁴⁴ Az sem kizárt, hogy valamely normának a (tágabb értelemben vett) hierarchiában elfoglalt pozíciójáról az alkotmány egyáltalán ne rendelkezzen. Ez azonban nincs hatással az alkotmánnyal szemben fennálló függőségi viszonyára. Ezen túlmenően az a paradoxikusnak tűnő lehetőség sem kizárt, hogy az alkotmány erre irányuló felhatalmazása alapján egy jogi szabály kollízió esetén akár elsőbbséget élvezzen más alkotmányos rendelkezésekkel szemben – de nem magával a felhatalmazással szemben.⁴⁴⁵ Blutman László és Chronowski Nóra az EU kontextusában úgy írják le ezt az alkotmányjogi paradoxont, hogy „a tagállami alkotmány felhatalmazást ad a csatlakozásra olyan nemzetközi rendszerhez, amelynek normái feltétlen érvényesülést kívánnak a tagállam belső jogával, így a felhatalmazást adó alkotmányának szabályaival szemben is”.⁴⁴⁶ Az állami alkotmányjogi perspektíva alapján azonban a felhatalmazás kereteit túllépő normaalkotási felhatalmazás azonban már nem paradoxon, hanem önellentmondás.

A fentiekben alapul tehát a tagállami alkotmánybírók érvelése. A kiindulási alapja, hogy az európai jog érvényességére vonatkozó felhatalmazást az alkotmány tartalmazza. A felhatalmazás pontos mértéke változhat és kiterjedhet akár az alkotmány egyes rendelkezéseivel tartalmilag ellentmondó jog érvényes megalkotására is. Mivel az alkotmány autoritativ értelmezése az alkotmánybírók feladata, ezért az alkotmánybírók állapíthatja meg, hogy hol húzódnak az alkotmány jogalkotásra irányuló felhatalmazásának keretei, tehát mi az, ami az adott állam jogrendszere tekintetében érvényes jognak tekintendő, és mi az, ami nem. Ebből a perspektívából az autonómia fogalma nem értelmezhető, hiszen csak az lehet jogforrás, ami az alkotmányos felhatalmazásra vezethető vissza – ami az alkotmánytól „független”, az nem lehet érvényes jog. Az alkalmazási elsőbbség vagy szupremácia fogalma ugyan értelmezhető, de csak az így meghatározott pozitív jog keretei között: ami érvényes

⁴⁴³ LOUGHLIN 2014. i. m. 13. (437. lj.).

⁴⁴⁴ KELSEN 1988. i. m. 48. (421. lj.).

⁴⁴⁵ KUMM 2005. i. m. 269. (408. lj.).

⁴⁴⁶ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybírók és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog*, No. 2 (2007). 3.

pozitív jog (tehát megfelel az alkotmányos felhatalmazásnak), annak akár az alkalmazási elsőbbség (szupremácia) is biztosítható, ami azonban túllépi a felhatalmazás kereteit, az egyáltalán nem tekinthető érvényes jognak, nincs tehát minek alkalmazási elsőbbséget biztosítani.⁴⁴⁷

5.4. Mit jelent a Kompetenz-Kompetenz?

Az alkotmánybíróságok és az EUB megközelítését megvizsgálva kitűnik, hogy a hierarchia fogalmával összefüggésben jelentkező ütközőpontot nem egy-egy szembenálló európai és tagállami jogi norma közötti konfliktus feloldásának mikéntje jelenti, hanem általánosságban a két jogrendszer egymáshoz fűződő viszonya. Az alkotmányjogi perspektívával nem összeegyeztethetetlen az, hogy az érvényes európai jog alkalmazási elsőbbséget élvezzen az érvényes tagállami joggal, akár az alkotmány rendelkezésével szemben.⁴⁴⁸ Sőt, az alkotmányjogi perspektívából lehet amellet érvelni, hogy ha felhatalmazás keretein belüli uniós joggal ellentétes a tagállami jog, az egyúttal azt jelenti, hogy utóbbi viszont túllépi az alkotmányos felhatalmazás kereteit.⁴⁴⁹

A kérdés tehát nem az, hogy két érvényes jogi norma közül melyiket kell alkalmazási elsőbbségben részesíteni, hanem az, hogy melyik az érvényes. Ennek eldöntéséhez elsősorban azt kell megállapítani, hogy az uniós jogi norma létrehozására kiterjedt-e az alkotmányos felhatalmazás. Ennek megállapításához két támpont áll rendelkezésre: az egyik a tagállami alkotmány tartalma, a másik pedig az uniós alapszerződéseké. Ezeknek a jelentése azonban azokon az intézményeken múlik, amelyek arra vannak kijelölve, hogy az adott normaszöveg „helyes” értelmezését, valódi tartalmát megállapítsák, amely a jogi normák természetéből adódóan legalább részben a jog alkotását is jelenti.⁴⁵⁰ Ez azonban visszamutat a hierarchia látszólag már magunk mögött hagyott problémájára, hiszen ha az autoritatív értelmezésre kijelölt bíróságok ellentétes értelmezésre jutnak, akkor ez jelentheti az egyetlen fogódzót.

5.4.1. EUB: a Szerződések értelmezése egyben a hatáskörök értelmezése is

Azt, hogy a tagállamok milyen hatáskörök gyakorlására hatalmazták fel az Európai Uniót és intézményeit, az alapszerződések tartalmazzák. Az EUSz 19. cikke szerint az EUB „biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során”, az EUMSz 267.

⁴⁴⁷ LÁNCOS 2011. i. m. 20. (202. lj.).

⁴⁴⁸ BLUTMAN – CHRONOWSKI 2007. i. m. 3. (446. lj.).

⁴⁴⁹ Paolo CARROZZA: Kelsen and contemporary constitutionalism: the continued presence of kelsenian themes. *Estudios de Deusto*, Vol. 67, No. 1 (2019). 76.

⁴⁵⁰ GRIMM 2016. i. m. 167. (441. lj.).

cikke alapján pedig az előzetes döntéshozatali eljárás keretében döntést hozhat a Szerződések értelmezéséről, valamint az uniós jogi aktusok értelmezéséről és érvényességéről. Ezen alapul az EUB azon álláspontja, hogy kizárólagosan jogosult annak megállapítására, hogy egy uniós jogi aktus az átruházott hatáskörök területére tartozik-e – mivel mind a Szerződések (és az általuk részletezett hatáskörök) értelmezése, mind pedig az uniós jogi aktusok érvényességéről vagy érvénytelenségéről való döntés az ő feladata.⁴⁵¹ A tagállami bíróságok (köztük az alkotmánybíróságok) számára kötelezően elfogadandó a Szerződések EUB által adott értelmezése. Tehát ha az EUB megállapítja, hogy a Szerződések az adott hatáskört az uniós intézményekre ruházták, akkor a tagállami bíróság nem juthat ezzel ellentétes értelmezésre.

5.4.2. Alkotmánybíróságok: a *Kompetenz-Kompetenz* egyenlő az állami szuverenitással

Az alkotmánybíróságok azonban nem fogadják el maradéktalanul ezt a logikát. Ebben talán szerepet játszik az EUB jól ismert szerepe az integrációs folyamatban, az EU hatásköreinek „lopakodó” bővítésében a jogértelmezés gyakorlatán keresztül.⁴⁵² Az alkotmánybíróságok ellenérvének magja azonban nem elsősorban ezekre az empirikus tapasztalatokra támaszkodik, hanem arra az alapvető érvre, hogy egy hatáskört bizonyosan nem ruházhattak át a tagállamok az Európai Unióra: a saját hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskört. Ez a hatáskör, az ún. *Kompetenz-Kompetenz* ugyanis a hatáskörök *de iure* korlátlanságát jelenti, tehát tulajdonképpen a szuverenitás fogalmát írja le a hatáskörök nyelvén.⁴⁵³ A *Kompetenz-Kompetenz* a szuverenitás, az állami főhatalom fogalom párja, az állami főhatalom pedig nem engedhető át az államiság elvesztése nélkül.⁴⁵⁴ Az alkotmánybíróságok szerint pedig az integráció lényegéhez tartozik annak korlátozottsága, tehát az, hogy a szuverenitás a tagállamok szintjén marad – ahogy a *Kompetenz-Kompetenz* is.⁴⁵⁵ A tagállami alkotmányok viszont értelemszerűen nem tartalmaznak részletes leírást az EU hatásköreire vonatkozóan. Sőt, előfordulhat, hogy ezzel kapcsolatban semmilyen konkrét támponttal nem szolgálnak. Mégis, az uniós jog a tagállami alkotmányok felhatalmazásán keresztül integrálódik a tagállami

⁴⁵¹ 314/85. sz. ügy *Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost* [ECLI:EU:C:1987:452] 20. pont

⁴⁵² Joseph H. H. WEILER – Ulrich R. HALTERN: The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass. *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, No. 2 (1996). 444.

⁴⁵³ LOUGHLIN 2003. i. m. 82. (438. lj.); GRIMM 2015. i. m. 65. (436. lj.); Dieter GRIMM: *The constitution of European democracy*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2017. 46.

⁴⁵⁴ CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Budapest - Pécs, Dialóg Campus, 2005. 49.

⁴⁵⁵ GRIMM 2015. i. m. 113. (436. lj.); GRIMM 2017. i. m. 46. (453. lj.).

jogba.⁴⁵⁶ Mivel ez a felhatalmazás az alkotmány része, az alkotmánybíróságok jogot formálnak arra, hogy megállapítsák, meddig terjed – az integrációs klauzula tehát hidat képez az alkotmány és az uniós jog között, a hídon való átjárást pedig az alkotmánybíróság ellenőrzi.⁴⁵⁷ Kérdés, hogy ez mennyire jelenti ténylegesen az alkotmány szövegének értelmezését. Az alkotmány tartalmazhat olyan konkrét rendelkezéseket, amelyek valamilyen végső korlátját szabják a hatáskörátruházásnak, vagy abszolút korlátját minden közhatalom-gyakorlásnak, amely alól az európai intézmények útján való közhatalom-gyakorlás sem lehet kivétel.⁴⁵⁸ Amennyiben azonban az alkotmány nem tartalmaz ilyen rendelkezéseket, vagy az alkotmányossági kérdés nem csak arra irányul, hogy egy uniós jogi aktus ezeket a végső, abszolút korlátokat sérti-e, hanem arra, hogy egyébként az átruházott hatáskörök területére tartozik-e, úgy az alkotmányértelmezés nyilvánvalóan az ezt a kérdést ténylegesen szabályozó európai alapszerződések értelmezésével egészül ki.

A *Kompetenz-Kompetenz* problémája tehát részben elválík, másik részben azonban szorosan kapcsolódik a hierarchia problémájához. Elválík, mert ha a hatáskörök megosztott gyakorlása felől közelítjük a kérdést, akkor a valójában nem a hierarchikus viszony az, ami végső soron eldönti, hogy az egymással ellentétes uniós és tagállami jog közül melyik az alkalmazandó, hanem az, hogy az uniós jog nem terjeszkedhet az átruházott hatáskörökön kívülre, a tagállami jog pedig azokon belülre.⁴⁵⁹ Ennek megfelelően az alkotmánybíróságok sem elsősorban az elsőbbség doktrínáját vitatják, hanem azt, hogy az kiterjedne az átruházott hatáskörökön kívülre eső uniós jogra, illetve, hogy a hatáskörtúllépés megállapítására az EUB kizárólagos jogot formálhatna. Ennek ellenére a probléma végső soron mégis a hierarchia kérdésébe torkollik újra: az alkotmány vagy pedig a Szerződések, az előbbit értelmező alkotmánybírósági döntés vagy az utóbbit értelmező EUB ítélet vannak-e birtokában a jog érvényessége, alkalmazhatósága tekintetében döntő végső autoritásnak? Melyiket tekintjük végső soron mérvadónak a szembenálló uniós jogi norma (EUB ítélet) és alkotmányjogi norma

⁴⁵⁶ GRIMM 2015. i. m. 112. (436. lj.); LÁNCOS 2011. i. m. 8. (202. lj.).

⁴⁵⁷ BALOGH-BÉKESI 2014. i. m. (204. lj.).

⁴⁵⁸ Előbbire példa az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdés: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.” Utóbbira példa a német *Grundgesetz* ún. örökkévalósági klauzulája.

⁴⁵⁹ CARROZZA 2019. i. m. 76. (449. lj.).

(alkotmánybírósági döntés) közül akkor, amikor mindkettő egyértelműen kizárja a másik alkalmazhatóságát?

5.4.3. Az autointerpretáció lehetősége

A *Kompetenz-Kompetenz* kérdése körüli, különösen a német alkotmánybíróság *Maastricht*-határozata nyomán felerősödött vita szembenálló perspektíváinak bemutatásához hasznos adalékot jelentenek Schilling, illetve az ő megközelítésének megalapozottságát vitató Weiler és Haltern érvei.⁴⁶⁰ Schilling – elutasítva annak megalapozottságát, hogy az európai jog önálló alkotmányos rend lenne – nemzetközi jogi megközelítésben vizsgálta azt a kérdést, hogy vita esetén végső soron ki dönthet az Európai Unió hatásköreiről.⁴⁶¹ Szerinte az uniós szerződések „szokásos” értelmezése alapján ugyan valóban lehet arra a következtetésre jutni, hogy a hatáskörök értelmezése is kizárólagosan az EUB feladata, ugyanakkor a nemzetközi szerződések értelmezése során figyelembe kell venni azok „célját és tárgyát”. Mivel az európai szerződések célja és tárgya is korlátozott (pl. kifejezetten gazdasági jellegű), ezért azok rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy az a *Kompetenz-Kompetenz* átruházásával tulajdonképpen korlátlan hatásköröket eredményezzen.⁴⁶² Schilling emellett megkülönbözteti a jogértelmezésre vonatkozó formális és materiális felhatalmazást. Míg a formális a jog helyes vagy helytelen, de mindenképpen autoritativ értelmezésére vonatkozó korlátlan felhatalmazást takarja, addig a materiális egy korlátozott, csak a „helyes” értelmezésre való felhatalmazást jelenti. Schilling szerint az EUB a legtöbb európai jogi kérdésben rendelkezik a formális felhatalmazással, a hatáskörök megosztásának kérdése tekintetében a szerződések céljára és tárgyára tekintettel csak korlátozott, materiális felhatalmazással rendelkezhet, amely a tagállamok és a bíróságaik számára inkább csak meggyőző, mintsem kötelező erejű lehet.⁴⁶³ Szerinte a hatáskörök megosztása tekintetében használható a nemzetközi jogban ismert autointerpretáció, tehát, hogy a tagállamok maguk értelmezik a szerződéses rendelkezéseket. Mivel az EU hatásköreinek megállapítására vonatkozó hatáskört a tagállamok nem ruházták át, ezért az a tagállamokat illeti meg.⁴⁶⁴

Weiler és Haltern ugyan elismerik, hogy a nemzetközi jogban elfogadott az autointerpretáció, ami egy *de facto* elkerülhetetlen értelmezési módszer olyan szofisztikálatlan szerződések

⁴⁶⁰ SCHILLING 1996. i. m. (420. lj.); WEILER – HALTERN 1996. i. m. (452. lj.).

⁴⁶¹ SCHILLING 1996. i. m. 395–396. (420. lj.).

⁴⁶² Uo. 406.

⁴⁶³ Uo. 406–407.

⁴⁶⁴ Uo. 407.

esetén, amelyek nem határozzák meg a jogviták rendezésének mechanizmusait.⁴⁶⁵ Szerintük azonban a *Kompetenz-Kompetenz* kérdést egyértelműen elrendezi az, hogy a szerződések az EUB számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy hatáskörtúllépés miatt érvénytelennek nyilvánítson uniós jogi aktusokat, a tagállamoknak számára pedig azt, hogy az ilyen uniós jogot az EUB előtt támadják meg. Szerintük jogilag abszurd lenne azt feltételezni, hogy egy tagállam hatáskörtúllépésre hivatkozva kérheti az EUB-tól az uniós jog érvénytelenítését, majd ha az EUB ezt elutasítja, akkor autointerpretációra hivatkozva maga is érvénytelennek nyilváníthatja.⁴⁶⁶ Emellett Weiler és Haltern szerint különbséget kell tenni jogalkotói és bírói *Kompetenz-Kompetenz* között: míg előbbivel szerintük sem ruházták fel a tagállamok az EU-t, addig utóbbival igen, erre ugyanis rendkívül korlátozott területeket érintő nemzetközi szerződések esetén is szükség lehet.⁴⁶⁷ Szerintük tehát az uniós szerződések nemzetközi jogi értelmezése alapján is az EUB rendelkezik a hatáskörök megosztásával kapcsolatos jogviták eldöntése tekintetében az utolsó szó jogával.

Azt azonban Weiler és Haltern is elismerte, hogy a kérdésfelvetésnek van létjogosultsága, azonban nem elméleti szempontból, hanem gyakorlati alapon, figyelembe véve az EUB tényleges teljesítményét. Úgy látták, hogy nem azt a kérdést kell feltenni, hogy a szerződések alapján az EUB rendelkezik-e hatáskörök tekintetében az utolsó szó jogával, hanem azt, hogy a gyakorlata alapján valóban meg lehet-e bízni benne, hogy ezt a feladatot ellássa.⁴⁶⁸ Az EUB ugyanis egyrészt maga is kiterjesztően értelmezte az európai hatásköröket, másrészt pedig nem volt rá jellemző, hogy a bírói felülvizsgálat révén ellentartson, amikor a hatásköri terjeszkedés jogalkotási úton jelentkezett.⁴⁶⁹ A tagállamok azonban korlátozott hatáskörökkel hozták létre az európai integrációt, így nem véletlen, hogy a hatáskörök bővítésének korlátot szabó egyéb akadály hiányában egyes tagállami alkotmánybíróságok érezték úgy, hogy magukra kell vállalniuk ezt a feladatot.⁴⁷⁰

⁴⁶⁵ WEILER – HALTERN 1996. i. m. 425–426. (452. lj.).

⁴⁶⁶ Uo. 431–432.

⁴⁶⁷ Uo. 437–438.

⁴⁶⁸ Uo. 442–443.

⁴⁶⁹ Uo. 443–444.

⁴⁷⁰ Uo. 444.

5.5. Alkotmányos pluralizmus

5.5.1. Az európai alkotmányos pluralizmus narratívája

Nem csak a bíróságok, hanem a politika, de a szakirodalom sem tudott konszenzusra jutni az európai jog és a nemzeti alkotmányjog közötti pontos hierarchiában, valamint a *Kompetenz-Kompetenz* kérdésében.⁴⁷¹ Erre a jelenségre válaszul született meg az alkotmányos pluralizmus gondolata, azt javasolva, hogy ne keressük tovább a statikus hierarchiát ott, ahol több évtizedes keresés után sem találtuk meg.⁴⁷² Mivel az Európai Uniótól azt nem lehet elvitatni, hogy a jogrendszere különleges abból a szempontból, hogy sem az alkotmányjogi, sem az „egyszerű” nemzetközi jog fogalomkészletével nem írható le pontosan a gyakorlati működése, számos kísérlet született a jog- és a politikatudomány területén is arra, hogy ennek koherens elméleti keretezést adjon.⁴⁷³ Az alkotmányos pluralizmus ezek közül a kísérletek közül sikerét tekintve kiemelkedik, sikeresség alatt ebben a kontextusban az elmélet népszerűségét, tulajdonképpen új „ortodoxiává” válását értve.⁴⁷⁴ Ez azonban annyiban pontatlan, hogy az alkotmányos pluralizmus kifejezéshez nem párosul egy konkrét teória, hanem sokkal inkább takar egy sokszor hasonló premisszák alapján elinduló, végül mégis rendkívül szerteágazó következtetésekhez megérkező elmélet-csoportot vagy akár jogelméleti „mozgalmat”.⁴⁷⁵

Ebből adódik, hogy az alkotmányos pluralizmus mibenlétét nem lehet egyszerűen és átfogóan megragadni. Olyannyira különböző elméletek sorolják ugyanis magukat ehhez az irányzathoz, hogy Jaklič megjegyzése szerint sokszor egymással alapjaikban nem összeegyeztethetők, sőt, vélhetően sok esetben nem is tekintenék egymást pluralistának.⁴⁷⁶ Jelen keretek között emiatt nincs lehetőség az elmélet-csoport minden aspektusának bemutatására. Az alábbi fejezet által

⁴⁷¹ CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Szuverenitás. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András)*. 2020. <http://ijoten.hu/szocikk/szuverenits>. [74]

⁴⁷² CSAPODI Márton: Elsőbbség régen és most - vissza lehet-e élni az alkotmányos pluralizmussal? *Közjogi Szemle*, Vol. 17, No. 2–3 (2024). 77.

⁴⁷³ Bár a szakirodalomban gyakrabban találkozni az uniós jogot alkotmányos vagy kvázi-alkotmányos rendszerként leíró nézetekkel, vannak szerzők, akik szerint az EU továbbra is tekinthető „klasszikus” nemzetközi jogi konstrukciónak. Ld. pl. Pavlos ELEFTHERIADIS: *A union of peoples: europe as a community of principle*. New York, Oxford University Press, 2020.

⁴⁷⁴ Joseph H. H. WEILER: Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts. In: Gráinne DE BÚRCA – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The Worlds of European Constitutionalism*. Cambridge University Press, 2011. 8.

⁴⁷⁵ Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK: Introduction. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012; Julio BAQUERO CRUZ: The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 4 (2008).

⁴⁷⁶ Klemen JAKLIC: *Constitutional Pluralism in the EU*. Oxford University Press, 2014. 6.

kínált leírás pusztán az ehhez a csoporthoz tartozó egyes meghatározó megközelítéseket és a pluralizmussal szembeni gyakori kritikákat törekszik ismertetni.

Az alkotmányos pluralizmus eredetileg a *Kompetenz-Kompetenz* problémához kapcsolódik: a pluralistákat összekötő alapgondolat ugyanis az, hogy a szembenálló, kizárólagos és abszolút elsőbbséget követelő végső alkotmányos igények között a jog nem tesz igazságot (vagy nem is tud igazságot tenni). Jogrendszerek egymástól függetlenül léteznek úgy, hogy egyik létjogosultsága sem gyökerezik a másikban.⁴⁷⁷ A pluralista megközelítés alapján amikor két autonóm jogrendszer normái összeütközésbe kerülnek, akkor a kollíziót nem lehet egyszerűen hierarchia alapján jogilag feloldani.⁴⁷⁸ A következtetés alapvetően kétféle lehet: vagy más jogi koordinációs szabályok alapján lehet feloldani, vagy egyáltalán nincs jogi megoldás. Az alkotmányos pluralizmus ernyője alá sorolt elméleteket így lehet például az alapján rendszerezni, hogy a kollíziót jogilag feloldhatónak tekintik-e, és ha igen, akkor milyen jogi rendező elvek alapján koordinálnák a konfliktushelyzeteket.⁴⁷⁹ Egy másik lehetséges felosztás a deskriptív és a normatív pluralizmus közötti különbségtétel: előbbi az európai közjogi probléma empirikus leírásra törekszik és azt plurálisnak látja anélkül, hogy ezt jónak vagy rossznak tartaná, utóbbi viszont kifejezetten a pluralizmus mellett érvel.⁴⁸⁰ Hozzá kell tenni, hogy még a többnyire leíró megközelítések mögött is meghúzódhatnak a jogrendszerek mibenlétére és különösen autonómiájára vonatkozó normatív előfeltételezések.

Az alkotmányos pluralizmus fogalma az alkotmányos autoritás forrásainak, illetve az utolsó szó jogával rendelkező alkotmányos autoritásnak a sokféleségét feltételezi ugyanazon a földrajzi területen.⁴⁸¹ Ehhez egyértelműen szüksége van arra, hogy egyrészt a jogrendszer fogalmát, másrészt pedig az alkotmány fogalmát is elválassza az állam és a szuverenitás

⁴⁷⁷ Neil MACCORMICK: *Questioning Sovereignty*. Oxford University Press, 1999. 104.

⁴⁷⁸ Neil WALKER: The Idea of Constitutional Pluralism. *The Modern Law Review*, Vol. 65, No. 3 (2002). 317; Kalypso NICOLAÏDIS: The Idea of European Democracy. In: Julie DICKSON – Pavlos ELEFThERiADIS (szerk.): *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 265.

⁴⁷⁹ Cormac MAC AMHLAIGH: The anatomy of constitutional pluralism in the European Union. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 62; Giuseppe MARTINICO: Constitutional conflicts and agonistic pluralism: what can we learn from political theory? In: Matej AVBELJ – Gareth DAVIES (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 80.

⁴⁸⁰ JAKLIC 2014. i. m. 40–42. (476. lj.); Orlando SCARCELLO: *Radical constitutional pluralism in Europe*. Abingdon/New York, Routledge, 2023. 42–43.

⁴⁸¹ Jiří PŘIBÁŇ: *Constitutional imaginaries: a theory of European societal constitutionalism*. Abingdon, Oxon ; New York, NY, Routledge, 2022. 138; Ana BOBIĆ: *The jurisprudence of constitutional conflict in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2022. 33.

hagyományos koncepcióitól.⁴⁸² Tehát míg a pluralista megközelítés „középutasnak” tűnhet amiatt, hogy elméletileg nem tesz igazságot az EUB és az alkotmánybíróságok szembenálló végső alkotmányos autoritásra vonatkozó igényei között, addig valójában legtöbb esetben alapvetéseiben utasítja el azt a paradigmarendszert, amely alapján az alkotmánybíróságok megközelítik a kérdést.

Ebből az általános leírásból is kiderül, hogy sok esetben az alkotmányos pluralizmus nem csak az Európai Unió jellegzetes jogrendszeri sajátosságának magyarázatára vagy megoldására, hanem egy, a jogrendszerek és közöttük lévő viszony tekintetében univerzálisan alkalmazható elméleti keretrendszer felállítására törekszik.⁴⁸³ Ennek ellenére egyértelmű, hogy a pluralizmus gondolatát az EUB és az alkotmánybíróságok közötti, az utolsó szó jogára vonatkozó konfliktus indította az európai közjogi szakirodalmat meghódító útjára, és később is ez a kontextus maradt a legtermékenyebb táptalaja.⁴⁸⁴

Számos okkal magyarázható az európai jogtudományi közeg fogékonysága a pluralista narratívára, amelyek közül nem zárható ki például az ilyen elméletek tényleges leíró ereje. Magyarázhatja az is, hogy ez a narratíva megnyugtató lehet az európai integráció működőképessége szempontjából, mivel a tagállami alkotmánybíróságok ellenállását nem rendszerhibaként és egzisztenciális válságként tünteti fel, hanem az uniós jogrendszer strukturális sajátosságaként. Ráadásul ezzel legalábbis látszólag egy középutas, az EUB és az alkotmánybíróságok álláspontjának kibékítésére törekvő pozíciót vesz fel. Kritikusai szerint nem elhanyagolható szempont az alkalmazott, hangzatos terminológia sem: ódivatú, regresszív, intoleráns hierarchia és monizmus helyett progresszív és toleráns „heterarchia” és pluralizmus.⁴⁸⁵

⁴⁸² MACCORMICK 1999. i. m. (477. lj.); Kaarlo TUORI: The Many Constitutions of Europe. In: Kaarlo TUORI – Suvi SANKARI (szerk.): *The Many Constitutions of Europe*. Routledge, 2016; Neil MACCORMICK: Beyond the Sovereign State. *The Modern Law Review*, Vol. 56, No. 1 (1993); Cormac MAC AMHLAIGH: The European Union’s Constitutional Mosaic: Big ‘C’ or Small ‘c’, Is that the Question? In: Neil WALKER – Josephine SHAW – Stephen TIERNEY (szerk.): *Europe’s Constitutional Mosaic*. London, Hart Publishing, 2011.

⁴⁸³ Neil WALKER: Constitutionalism and Pluralism in Global Context. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012; WALKER 2002. i. m. (478. lj.); Nico KRISCH: *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁴⁸⁴ Tom FLYNN: *The triangular constitution: constitutional pluralism in Ireland, the EU and the ECHR*. Oxford, UK, Hart Publishing, 2019. 2–4; JAKLIC 2014. i. m. 14–17. (476. lj.).

⁴⁸⁵ BAQUERO CRUZ 2008. i. m. 414. (475. lj.); WEILER 2011. i. m. 14. (474. lj.).

5.5.2. *A jog, mint intézménysült normatív rend*

Az alkotmányos pluralizmus fogalmának megteremtése és az azt megalapozó vagy lehetővé tevő jogrendszer-felfogás MacCormick 1990-es években megjelentetett írásaira vezethető vissza. Előfeltételként le kellett választania a jogrendszer és az alkotmány (vagy alkotmányos rendszer) fogalmát az államról és a szuverenitásról. Ez MacCormick részéről hasonló szellemi gyakorlatot jelentett, mint az európai jog autonómiájának már fentebb leírt, Hart jogelméletén alapuló, institucionalista igazolása.⁴⁸⁶

MacCormick alapján a jog nem más, mint *intézménysült normatív rend*. Az intézménysült minőség kulcsa a jogalkalmazásában található meg: bár minden normát természetesen alkalmazunk, intézménysültségről akkor beszélhetünk, amikor mindez szervezetté válik, a normák alkalmazására kijelöltek (tipikusan a bírók) döntései kötelezővé (a normatív rend részévé) válnak. Ebben az esetben a rendszernek tartalmaznia kell egy, a jogalkalmazási döntések véglegességére vonatkozó szabályt, ami ugyan nem feltétlenül jelenti azt, hogy minden jogalkalmazási döntés végleges, de meghatározza, hogy akár fellebbezések sorát követően a legmagasabb szintű jogalkalmazói fórum ítélete már végleges és kötelező.⁴⁸⁷ Az így intézménysült normatív rendszer jellemzője, hogy „önreferenciális”. A végleges jogalkalmazási döntés ugyanis arra vonatkozik, hogy mi az alkalmazandó norma és hogyan kell értelmezni, de arra is, hogy egyáltalán mi tekinthető a rendszeren belül normának. Azt azonban, hogy mi minősül ilyen jogalkalmazási döntésnek, szintén valamelyik norma határozza meg, amelynek kötelező ereje éppúgy a bírósági döntéshez kötött, és így tovább.⁴⁸⁸ A körkörösség elkerülése érdekében tehát kell lennie egy végső felhatalmazó szabálynak – ez az alkotmány. MacCormick szerint a végső felhatalmazás érvényessége konvencionális eredetű kell, hogy legyen, még akkor is, ha idővel hasonló formát ölt, mint más normák, például írott alkotmány formájában.⁴⁸⁹ Az ő megközelítésében az alkotmányos rendszerek, jogrendszerek autonómiája nem kelsen-i jellegű normatív érveken, hanem egyfajta „szociológiai realizmuson” alapul,

⁴⁸⁶ MacCormick maga is Hart tanítványai közé tartozott. Ld. SCARCELLO 2023. i. m. 47. (480. lj.).

⁴⁸⁷ MACCORMICK 1999. i. m. 7. (477. lj.).

⁴⁸⁸ Uo. 7–8; Neil MACCORMICK: The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3 (1995). 261–262.

⁴⁸⁹ MACCORMICK 1999. i. m. 102–103. (477. lj.).

amelyben az önállóság, az önreferenciális jelleg tulajdonképpen a Hart-féle, a jogot alkalmazók belső nézőpontjából vett önálló elismerési szabályt jelenti.⁴⁹⁰

Nem kérdés, hogy az állami jog is megfelel ezeknek a kritériumoknak, sőt, mintapéldája az intézményesült normatív rendnek – de nem az egyetlen, hanem csak egy „faj” a jogrendszerek „nemzetségében”.⁴⁹¹ MacCormick szerint megfelel az önálló jogrendszer követelményeinek az Európai Unió joga is, amit tulajdonképpen arra alapoz, hogy az azt alkalmazó európai intézmények (így különösen az EUB) belső nézőpontjukból önreferenciális, önállóan érvényes jogrendszernek tekintik, és nem a tagállamok delegáltjaiként tekintenek magukra.⁴⁹²

Az alkotmányos pluralizmus azt jelenti, hogy együtt létezik több, alkotmány jellegű normával rendelkező intézményesült normatív rend, amelyek nem tekintik egymást a saját érvényességük alapjának, és elismerik egymást legitimitását, de nem ismerik el egyiknek sem a magasabbrendűségét a másikkal szemben.⁴⁹³ Ebből adódik az alkotmányos pluralizmus központi problematikája: ha az alkotmányos rendszerek egymással nem hierarchikus, hanem „heterarchikus” viszonyban vannak, akkor is abban az esetben, amikor mégis átfedésbe és ellentmondásba kerülnek egymással, valamelyiknek érvényesülnie kell a másikkal szemben. A kérdés, hogy ilyenkor melyik alkotmányos rendszer érvényesül, elvezet oda, hogy ilyen esetben ki dönthet arról, hogy a kollíziót egyik vagy a másik rendszer javára oldja fel.⁴⁹⁴

5.5.3. Radikális pluralizmus

Némi leegyszerűsítéssel élve a radikális pluralizmus az, ami nem tekinti jogilag megoldhatónak az imént leírt konfliktust. Ez az európai alkotmányos pluralizmus „eredeti” verziója, amely ennek megfelelően szintén MacCormick munkája nyomán került be a köztudatba – és amelyet ő maga később hátrahagyott, csatlakozva azokhoz, akik a konfliktus jogi megoldására törekvő normatív irányba vitték tovább az elméletet.⁴⁹⁵

A radikális pluralizmus azért radikális, mert a különböző alkotmányos rendszerek egymáshoz képesti önállóságát abszolutizálja. Ez azt jelenti, hogy a radikális megközelítés alapján két

⁴⁹⁰ MACCORMICK 1995. i. m. 264. (488. lj.); MACCORMICK 1999. i. m. 141. (477. lj.); Nico KRISCH: Who is Afraid of Radical Pluralism? Legal Order and Political Stability in the Postnational Space*. *Ratio Juris*, Vol. 24, No. 4 (2011). 391; SCARCELLO 2023. i. m. 54. (480. lj.).

⁴⁹¹ MACCORMICK 1999. i. m. 1. (477. lj.).

⁴⁹² MACCORMICK 1993. i. m. 4. (482. lj.); MACCORMICK 1999. i. m. 141. (477. lj.).

⁴⁹³ MACCORMICK 1999. i. m. 104. (477. lj.).

⁴⁹⁴ JAKLIC 2014. i. m. 187–189. (476. lj.); MAC AMHLAIGH 2018. i. m. 66. (479. lj.).

⁴⁹⁵ Saját hátrahagyott megközelítését utólag látta el a „radikális” jelzővel. SCARCELLO 2023. i. m. 54. (480. lj.).

független alkotmányos rendszer között nincsen olyan kapcsolat, amely alkotmányjogilag értelmezhető lenne.⁴⁹⁶ Nincsen olyan közös jogi keretrendszer vagy referenciapont, ami alapján a kettő közötti kollízió feloldható lenne, a két nézőpont feloldhatatlan ellentmondásban áll egymással és olyan párhuzamos jogi valóságot jelentenek, amelyek között egyáltalán semmilyen jogi koordináció nincsen, nemhogy alá-fölérendeltségi viszony.⁴⁹⁷ Az alkotmányos pluralizmus radikális verziója tehát tulajdonképpen arra a konklúzióra jut, hogy a feltett kérdésre jogi választ nem lehet adni. Európai uniós kontextusban mindez azt jelenti, hogy a szerződések és a tagállami alkotmányok különböző perspektívából jelentenek egymástól függetlenül végső referenciapontot, ez alapján pedig az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok a saját jogrendszerük logikájának megfelelően tartanak igényt az utolsó szó jogára – jogilag ennél többet pedig nem lehet mondani a problémáról.⁴⁹⁸ A végső alkotmányos autoritásra vonatkozó igények kollíziójára nincsen helyes jogi válasz – vagy épp ellenkezőleg, több, különböző perspektívából „helyes” jogi válasz is létezik.

Ebből következik, hogy a radikális pluralizmus logikája alapján a két jogrendszer közötti esetleges kollízió nem egy jogilag nehezen megoldható problémát, hanem egy jogilag egyáltalán nem megoldható problémát, alkotmányjogi krízishelyzetet jelent.⁴⁹⁹ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a probléma nem megoldható, csak el kell fogadni, hogy nem minden jogi probléma oldható meg a jog eszközével – a krízis elkerülése érdekében politikai jellegű döntésre van szükség.⁵⁰⁰ A bírói jogértelmezés okozta konfliktus szükségszerűen csak politikai cselekvés révén oldható meg.⁵⁰¹ A radikális pluralizmusnak ezt a következtetését lehet egyszerűen a deskriptív értékelés szükségszerű következményeként felfogni: mivel az alkotmányos patthelyzetre a jog nem kínál megoldást, ha mégis van megoldás, az csak politikai lehet. Kapcsolódhat hozzá azonban normatív tartalom is arra vonatkozóan, hogy a konszenzusra való képesség és a pragmatizmus kifejezetten alkalmassá teszi politikai döntéshozatalt a rendszerek közötti konfliktusok rendezésére.⁵⁰²

⁴⁹⁶ WALKER 2012. i. m. 24. (483. lj.).

⁴⁹⁷ KRISCH 2011. i. m. 387–388. (490. lj.).

⁴⁹⁸ MACCORMICK 1999. i. m. 119. (477. lj.).

⁴⁹⁹ MAC AMHLAIGH 2018. i. m. 68. (479. lj.).

⁵⁰⁰ MACCORMICK 1999. i. m. 119. (477. lj.).

⁵⁰¹ Uo. 265.

⁵⁰² KRISCH 2011. i. m. 400. (490. lj.).

5.5.4. Pluralizmus a nemzetközi jog égisze alatt

MacCormick néhány éven belül felülvizsgálta saját „radikális pluralista” megközelítését. Míg korábban úgy látta, hogy a tagállami alkotmánybíróságok a saját alkotmányos rendszerük logikája szerint a *Kompetenz-Kompetenz* birtokában vannak és az alapján felülvizsgálhatják az uniós jog érvényességét,⁵⁰³ később már úgy látta, hogy ennek elismerése az európai jog folyamatos fragmentációjához vezetne.⁵⁰⁴ A korábbi álláspont felülvizsgálatának legalább részben oka lehetett az, hogy a radikális pluralizmus alkalmazása, felhasználása az európai jog elsőbbségének elvével szemben inkább erősíteni, mintsem felszámolni látszott a tagállami szuverenitás koncepcióját, szemben MacCormick szándékaival.⁵⁰⁵ A radikális pluralizmus következtetéseinek felülvizsgálata azt jelentette, hogy mégis talált olyan jogi jellegű koordinációs rendszert, amelyben a tagállami és az európai alkotmányos rendszerek közötti konfliktus feloldható: a nemzetközi közjogot. A nemzetközi jogi kötelezettségek ugyanis szerinte feltételeket szabnak mindkét alkotmányos rendszer normái érvényességének és értelmezésének, ezzel létrehozva közöttük egy interaktív, de továbbra sem hierarchikus viszonyrendszert.⁵⁰⁶ Mégsem „fogynak el” olyan gyorsan a jogi megoldások: a kollízió nem egy jogi „vákuumban” jön létre, hiszen a tagállamokat összekötő kapocs alapvetően a nemzetközi közjog keretei között jött létre, és ebben a keretrendszerben kötelezettségek terhelik őket egymás irányában, többek között a *pacta sunt servanda* elv alapján.⁵⁰⁷ Elismeri azonban, hogy a pluralizmusnak ez a nemzetközi jognak alárendelt megközelítése valójában „kelsen-i értelemben vett monizmus”.⁵⁰⁸ Azért marad mégis pluralizmus, mert fenntartja, hogy a tagállami és az európai alkotmányos rendszerek közötti viszonyrendszert továbbra is a heterarchia, nem pedig a hierarchia jellemzi.⁵⁰⁹ A harmadik perspektíva szerepe ugyan változik, a nemzetközi jog azonban csak koordinációs eszköz, ami nem tekinthető önálló alkotmányos rendszernek.⁵¹⁰

⁵⁰³ MACCORMICK 1995. i. m. 264. (488. lj.).

⁵⁰⁴ Neil MACCORMICK: Risking constitutional collision in Europe? *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 18, No. 3 (1998). 531.

⁵⁰⁵ KRISCH 2011. i. m. 393. (490. lj.); Diarmuid Rossa PHELAN: *Revolt or Revolution?: The Constitutional Boundaries of the European Community*. Dublin, Round Hall Sweet & Maxwell, 1997. 417–428.

⁵⁰⁶ MACCORMICK 1998. i. m. 529. (504. lj.).

⁵⁰⁷ Uo. 531.

⁵⁰⁸ Uo. 532.

⁵⁰⁹ Uo. 529.

⁵¹⁰ JAKLIC 2014. i. m. 188. (476. lj.).

5.5.5. Pluralizmus és általános jogelvek – kozmopolita alkotmányosság, kontrapunktikus jog

Az alkotmányos pluralizmusnak az önálló jogrendszerek közötti konfliktusok jogi megoldhatósága mellett állást foglalo ágán belül a nemzetközi jognak alárendelt pluralizmus mellett a másik meghatározó narratíva szerint a megoldás általános jogi alapelvekben rejlik. Eszerint léteznek olyan anyagi vagy eljárási jellegű jogelvek, amelyek az egymástól egyébként független alkotmányos rendszerek számára egyaránt elfogadhatóak, ezért alkalmasak lehetnek a köztük lévő viszony koordinálására. Az ilyen, különböző szubsztantív vagy procedurális alapelveket előtérbe helyező normatív megközelítésekre példa a Kumm nevéhez fűződő „kozmpolita alkotmányosság” (*cosmopolitan constitutionalism*) és a Maduro-féle „kontrapunktikus jog” (*contrapunctual law*).

Kumm szerint két olyan perspektíva – a demokráciát és a nemzeti önrendelkezést idealizáló „demokratikus államizmus” és a legalitás funkcionális megközelítésén alapuló monizmus – áll egymással szemben az európai jogi térben, amelyek egyike sem lehet mértékadó a szembenálló normák közötti elsőbbség kérdésében. Ehelyett egy harmadikat, a kozmopolita alkotmányosság perspektíváját javasolja: eszerint a közjog autoritását a liberális-demokratikus alkotmányossághoz kapcsolódó univerzális alapelvek biztosítják, így ezek határozzák meg azt is, hogy normakollízió esetén a konkrét körülmények között melyik normának kell elsőbbséget biztosítani.⁵¹¹ Ez lényegileg normatív megközelítést jelent: nem csak azt állítja, hogy a monista keretezés nem adekvát leírása a tagállami és az európai jog közötti viszonynak, hanem kifejezetten ellenzi, hogy rendszerek közötti kollízió esetén a hierarchikus viszony bármilyen irányú előfeltételezése legyen a megoldás tekintetében döntő tényező.⁵¹² Kumm szerint egy jogrend (pl. tagállami jog) részéről akkor lehet indokolt, hogy ne tekintse magát a nála átfogóbb jogrendbe (pl. uniós jog) hierarchikusan integrált résznek, ha utóbbi olyan strukturális legitímációs hiányosságokban szenved (pl. emberi jogok védelme vagy demokratikus legitímáció terén), amelyekben előbbi nem. Ilyen esetben a kollíziós szabálynak a liberális-demokratikus alkotmányosság alapelvein kell alapulnia, amely konkrét indokolt esetben eredményezheti a kevésbé átfogó jogrend – ez azonban kivételes esetnek tekintendő,

⁵¹¹ Mattias KUMM: Rethinking Constitutional Authority: On the Structure and Limits of Constitutional Pluralism. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 54.

⁵¹² Mattias KUMM: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, Vol. 36, No. Issue 2 (1999). 384–386; KUMM 2005. i. m. 265–268. (408. lj.).

főszabályként vélelmezni kell az átfogóbb jogrend elsőbbségét.⁵¹³ A konfliktusok feloldását segítő alapelvek közé tartozik a joguralom vagy jogbiztonság biztosítása az európai jog perspektívájából, ami tulajdonképpen az uniós jog elsőbbsége, a tagállami felülvizsgálat kizárása irányába mutat.⁵¹⁴ Ellenkező irányba mutatnak a demokratikus legitimitációhoz kapcsolódó alapelvek, amelyek inkább a demokratikus önrendelkezés vagy az alapvető jogok védelme mentén jelenthetnek védelmet az azokat sértő szupranacionális jogalkotással szemben.⁵¹⁵ A legfontosabb azonban az „alkotmányos illeszkedés” (*constitutional fit*) alapelve: a bírói jogértelmezésnek illeszkednie kell ahhoz az alkotmányhoz, amelyet értelmez, azonban tekintettel kell lennie a pluralizmuson alapuló berendezkedésre, tehát nem teheti meg, hogy kizárólag azt veszi figyelembe.⁵¹⁶ A két jogrendszer közötti kapcsolatot a konkrét esetben az európai jogrendszereket átható jogelvek fényében, azok lehető legjobb értelmezésével kell megállapítani.⁵¹⁷

Maduro megkülönbözteti a jogrend (*legal order*) és a jogrendszer (*legal system*) fogalmát és azt állítja, hogy bár az EU és a tagállamok jogrendjei autonómnak tekintendők, mégis ugyanannak az átfogó európai jogrendszernek a részei.⁵¹⁸ Ebből adódóan az autonóm jogrendek bíróságainak az a feladata, hogy elfogadják és integrálják egymás jogértelmezését. Maduro szerint a pluralizmus fogalma eleve szorosan kapcsolódik az alkotmányossághoz, amelynek eredeti koncepciója is az érdekek és a közjóra vonatkozó szerteágazó víziók szabályozására és ezek pluralizmusának garantálására irányul. Meggyőződése szerint ezért az alkotmányos pluralizmus nem csak a jogrendek közötti konfliktusok elkerülésének eszköze, hanem a lehető legjobb reprezentációja az alkotmányosság ideáljának egy olyan kontextusban, amelyet a hatalomgyakorlás növekvő pluralizmusa és deterritorializációja jellemez.⁵¹⁹ A tagállami és az uniós jogrendek közötti konfliktusok bírói jogértelmezési eszközének a „kontrapunktikus jog” alapelveit javasolja.⁵²⁰ Az „ellenpont” (*kontrapunkt*) kifejezés az önálló és egyenrangú

⁵¹³ KUMM 2012. i. m. 55. (511. lj.).

⁵¹⁴ KUMM 1999. i. m. 378. (512. lj.).

⁵¹⁵ Uo. 376; KUMM 2005. i. m. 294–297. (408. lj.).

⁵¹⁶ KUMM 1999. i. m. 375. (512. lj.).

⁵¹⁷ KUMM 2005. i. m. 286–287. (408. lj.).

⁵¹⁸ Miguel Póiares MADURO: Three Claims of Constitutional Pluralism. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 70. A legal order és a legal system közötti különbségtételhez ld. TUORI 2016. i. m. (482. lj.).

⁵¹⁹ MADURO 2012. i. m. 70, 78. (518. lj.).

⁵²⁰ Másképpen fordítva „ellenpontozásos jog”. Ld. JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egység, 2016. 80.

szólamok összehangolásának zenei szerkesztésmódjára utal, ami európai jogi kontextusban értelemszerűen az önálló jogrendek összehangolásának módszerét jelenti. Maduro szerint a pluralizmuson alapuló európai jogrendszer koherenciáját úgy lehet fenntartani, ha minden szereplő, miközben megőrzi saját jogrendjének belső nézőpontját, elköteleződik bizonyos közös „meta-módszertani” elvek mellett.⁵²¹ Ezek az elvek nem feltétlenül a bírói döntés tartalmát kötik, hanem a mérlegelés folyamatában játszanak szerepet, tehát alapvetően inkább procedurális jellegűek.⁵²² Ilyen alapelv a pluralizmus: minden jogrendnek el kell ismernie és tiszteletben kell tartania a többi jogrend „identitását” és az európai jogrendszeren belül a jogrendek pluralizmusát.⁵²³ A konzisztencia és koherencia elve azt írja elő Maduro szerint, hogy a bíróságok egységes módon, egymás korábbi döntéseinek figyelembevételével és felhasználásával közelítsék meg az európai jog értelmezését, ami az európai és tagállami bíróságok sokpólusú dialógusát (*multilogue*) jelenti.⁵²⁴ Ebből következik az „univerzalizálhatóság” elve: a bíróságoknak olyan érvelést és doktrínákat kell használniuk, amelyeket hasonló helyzetben a többi tagállam bíróságai is használni tudnak.⁵²⁵ A Maduro-féle „kontrapunktikus jog” alapelveit a gyakorlatba átültetve a bíróságoknak tehát úgy kell meghozniuk döntéseiket, hogy szem előtt tartják a bírói jogértelmezés több központjának létezését (pluralizmus), törekszenek a koherencia elérésére a különböző bíróságok jogértelmezésének eredményei között és támaszkodnak más bíróságok precedenseire, amelyek korábban már értelmezték az előttük fekvő szabályokat (koherencia és konzisztencia), valamint olyan érvelést használnak, amelyek nem jogrend-specifikusak és figyelembe veszik a döntésük más jogrendekre gyakorolt lehetséges hatásait (*univerzalizálhatóság*).⁵²⁶

5.6. Az alkotmányos pluralizmus kritikája

Bár az európai alkotmányos pluralizmus gondolata kétségtelenül nagy sikert aratott és tulajdonképpen az európai közjog új ortodoxiájává nőtte ki magát, nem maradt kritikusok nélkül. A kritikusok azonban talán még a pluralistákhoz képest is kevésbé alkotnak homogén csoportot. Ennek oka, hogy a kritika érkezhét az államközpontú vagy az euroföderalista

⁵²¹ MADURO 2012. i. m. 82. (518. lj.).

⁵²² AVBELJ – KOMÁREK 2012. i. m. 6. (475. lj.); JAKLIC 2014. i. m. 103. (476. lj.).

⁵²³ Miguel Poiars MADURO: Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action. In: Neil WALKER (szerk.): *Sovereignty in Transition*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2003. 526–527.

⁵²⁴ Uo. 527–529, 514.

⁵²⁵ Uo. 529–530.

⁵²⁶ Maria CAHILL: Subverting sovereignty’s voluntarism: pluralism and subsidiarity in cahoots. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 31.

monizmus irányából, irányulhat a pluralizmus deskriptív (empirikus) állításaira vagy a preskriptív megközelítésekre, és maga a kritika is felvehet deskriptív vagy normatív alapállást. Nem állítható, hogy ezeknek az alternatíváknak az összes kombinációja létezik (sőt, az sem, hogy az összes kombináció logikailag lehetséges), de ezek az ellentétpárok alkalmasak lehetnek arra, hogy rajtuk keresztül az alkotmányos pluralizmussal kapcsolatos leggyakoribb kritikákat is csoportosíthassuk. Az első csoport az alkotmányos pluralizmus leíró képességét, illetve az ahhoz kapcsolódó előfeltételezéseket vitatja. A második a pluralizmus tipikus normatív megközelítéseit teszi kritika tárgyává azon az alapon, hogy valójában monizmust eredményeznek. A harmadik kritika-csoport olyan normatív nézőpontot vesz fel, amelyből a pluralizmus bármely verzióját veszélyesnek tekinti.

5.6.1. Az alkotmányos pluralizmus téves leírása az európai jogrendszernek

Az alkotmányos pluralizmus leíró képességének kritikája legtöbbször az alapvetőnek vett előfeltételezésekhez kapcsolódik. Nem azt a tényt vitatja, hogy az európai jogrendszerben egymással szembenálló, végső autoritásra vonatkozó bírói igények léteznek, hanem azt, hogy ebből a tényből messzemenő következtetéseket lehetne levonni a tagállami jog és az uniós jog kapcsolata tekintetében.

Loughlin szerint már az alapokban rejlik a probléma, ugyanis MacCormick szuverenitással szembeni kritikája teljesen célt téveszt. A szuverenitás létjogosultságát ugyanis azon az alapon kérdőjelezi meg, hogy a szuverén hatalma fogalmilag korlátlan, jogállami keretek között pedig nincsen olyan politikai autoritás, amely nem lenne alárendelve a jognak. Loughlin szerint ez a kritika a szuverenitás korábban már bővebben kifejtett fogalmának teljes félreértését jelenti, tehát értelemszerűen nem jelent azzal szemben érdemi kihívást.⁵²⁷ Ebből adódóan úgy látja, hogy az alkotmányos pluralizmus koncepciójának több olyan szükségszerű előfeltétele van, amelyeket nem tud megfelelően alátámasztani: például, hogy mitől lesz egy jogrendszer alkotmányos vagy autonóm.⁵²⁸ Szerinte ezekkel az előfeltételezésekkel kapcsolatban az sem egyértelmű, hogy ténybeli vagy jogbeli állítást jelentenek, és a probléma forrása részben pont a hatalomgyakorlás tényére (*potentia*) és a hatalomgyakorláshoz való jogra (*potestas*) vonatkozó állítások összekeveredése.⁵²⁹ Szintén hibás lépés szerinte az intézmények és értékek

⁵²⁷ LOUGHLIN 2003. i. m. 75–76. (435. lj.). vö. MACCORMICK 1999. i. m. 128–129. (477. lj.).

⁵²⁸ LOUGHLIN 2014. i. m. 23. (437. lj.).

⁵²⁹ Uo. 11–12, 23.

minden politikai rendszerre jellemző pluralizmusából az alkotmányos alapok pluralizmusára következtetni.⁵³⁰

Somek arra a belső ellentmondásra hívja fel a figyelmet, hogy bár az alkotmányos pluralizmus alapjaiban a jogot alkalmazók belső nézőpontjára épít, valójában a bíróságok nézőpontjából a pluralizmus nem létezik, azt egyik résztvevő sem tekinti létezőnek – tehát legfeljebb egy külső nézőpontot jelenthet.⁵³¹ Ez nem véletlen, hiszen szerinte a jog fogalmához tartozik, hogy saját joghatósága alatt univerzális és abszolút érvényességet követel magának. Tehát egy jogi döntés nem tekintheti magát pluralistának, mert fogalmilag és szükségszerűen monista, a jogi pluralizmus pedig lehetetlen.⁵³² Szerinte a végső autoritás lokációja tekintetében valójában árulkodó, hogy mi lenne a következménye annak, ha a tagállami bíróságok egyértelműen szembemennének az uniós joggal: ilyenkor nem a bíróság döntése lenne érvénytelennek nyilvánítva és veszítené el jogi kötőerejét az uniós jog vagy az EUB rendelkezése folytán, hanem az érintett tagállam tartozik majd kártérítési felelősséggel. Ez alapján a tagállamok tehát fenntartják a jogot, hogy a bíróságaik bármikor szembemenjenek az uniós joggal, legfeljebb meg kell fizetniük az árát.⁵³³ Somek szerint a tagállamok valójában teljes szabadságot élveznek a tekintetben, hogy eldöntsék, mikor kell az uniós jog elsőbbségének meghajolnia a tagállami alkotmányos rendelkezések előtt – a két szint közötti konfliktusok eldöntése tehát a tagállami szintre tartozik, az alkotmányos pluralizmus empirikus állításként nem állja meg a helyét.⁵³⁴

Davies hasonlóan látja a tagállami alkotmányos rendszerek és az uniós jog közötti viszony tényleges helyzetét: a tagállami bíróságok kezében van az ügyek tényleges kimenetele, és ezek a bíróságok elsődlegesen a saját alkotmányos rendszerükhöz kötődnek. Nem kizárt, hogy valamely tagállam bíróságai teljes mértékben elfogadják az uniós jog abszolút elsőbbségét az alkotmányukkal szemben – ebben az esetben azonban az utóbbi már nem nevezhető a legmagasabb szintű jogforrást jelentő alkotmánynak, hanem egyszerű alárendelt jog. A többi tagállamban azonban az uniós jog az alkotmánynak alárendelt jog.⁵³⁵ Davies szerint a

⁵³⁰ Uo. 29.

⁵³¹ Alexander SOMEK: Monism: A Tale of the Undead. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 368.

⁵³² Uo. 372.

⁵³³ Uo. 358.

⁵³⁴ Uo. 360.

⁵³⁵ Gareth DAVIES: Constitutional Disagreement in Europe and the Search for Pluralism. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 270.

pluralisták egyenlőségjele a szembenálló rendszerek alkotmányos jellege tekintetében illuzórikus és megtévesztő retorika: az uniós jognak, mint alkotmányos rendszernek nincs valódi joghatósága, csak saját területén képviselheti a végső autoritást, ez a tér azonban egy többnyire virtuális tér.⁵³⁶ Szerinte az a hozzáállás, hogy ebben az esetben a tagállami bíróságok következtetése egyszerűen hibás, egyrészt valóságtagadást jelent, másrészt demokratikus problémákat hoz magával azáltal, hogy magasabb szintre helyezi a jóval kevésbé elfogadott jogrendszert. Szintén nem tartja helytállónak az ellentmondást a két rendszer teljes elválasztásával eltüntető érvelést, amely alapján az EUB érvelése bár helytálló, de csak az európai jog és nem a tagállami jog keretei között értelmezendő. Davies szerint ez ugyanis azt jelentené, hogy az EUB az előzetes döntéshozatali kérdések megválaszolásakor pusztán absztrakt, filozófiai jellegű állításokat tesz az európai jog természetéről és nem törődik azzal, hogy ezeket a tagállami bíróságok a belső jogrendszerben érvényre juttatják-e.⁵³⁷ Az alkotmányos pluralizmus az uniós jog és a tagállami alkotmányok között ezek alapján szerinte legfeljebb addig létezhet, amíg nem kerül sor tényleges jogalkalmazásra.⁵³⁸

Az alkotmányos pluralizmus leginkább vitatott lépése az uniós jog autonóm, független alkotmányos jellegének elfogadása. Bár az EUB gyakorlata és az európai jogi szakirodalom nyomán ezek az állítások szinte konvencionálisnak tekinthetőek, vannak szerzők, akik továbbra sem látják indokoltnak azt, hogy az európai jogra ne nemzetközi jogként tekintünk. Eleftheriadis szerint tévedés az európai jogot autonóm, független jogforrásként karakterizálni: függ egyrészt a tagállami alkotmányos rendszerektől, másrészt a nemzetközi közjogtól, természetesen elsősorban az ez utóbbi kategóriába tartozó alapszerződésektől.⁵³⁹ Ebből adódóan az alkotmányos pluralizmusnak már a kiindulási alapja is téves. Szerinte legfeljebb a nemzetközi jognak alárendelt pluralizmus lehetne elfogadható elmélet, azonban csak azért, mert valójában az nem több, mint a nemzetközi jog hagyományos dualista megközelítése.⁵⁴⁰ Grimm az uniós jog alkotmányos jellegének demokratikus előfeltételeit hiányolja: európai

⁵³⁶ Uo. 271.

⁵³⁷ Uo. 271.

⁵³⁸ Uo. 271–272.

⁵³⁹ Pavlos ELEFTHERIADIS: The EU's relationship to international law: lessons from Brexit. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 368; ELEFTHERIADIS 2020. i. m. (473. lj.).

⁵⁴⁰ ELEFTHERIADIS 2018. i. m. 368. (539. lj.). A dualizmus ebben az esetben generális transzformációt jelent, nem pedig minden egyes nemzetközi jogi normára vonatkozó speciális transzformációt, ami valójában „állami monizmus” lenne. Pavlos ELEFTHERIADIS: Pluralism and Integrity. *Ratio Juris*, Vol. 23, No. 3 (2010). 368–369. vö. SÜLYÖK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog - Állam - Politika*, Vol. 4, No. 1 (2012). 17–18.

szinten nem létezik olyan közös politikai tér és démosz, ami a demokratikus akaratképzés alapja lenne egy alkotmányos rendszerben – ameddig ez nem létezik, addig az uniós jog nem tekinthető alkotmányos rendnek, ha pedig létrejön, akkor tulajdonképpen államnak tekinthető.⁵⁴¹ Schilling tulajdonképpen ugyanezt a problémát azonosítja, de az alkotmányozó hatalom fogalma irányából közelítve. Szerinte pusztán funkcionális szempontból lehet ugyan alkotmányként tekinteni az alapszerződésekre, de egy autonóm alkotmányos rend létrejöttének (tehát egy kelsenii „történelmileg első alkotmánynak”) előfeltétele, hogy az eredeti és nem származékos alkotmányozó hatalom terméke legyen. Az uniós alapszerződések létrejötte tekintetében pedig minden körülmény a származékos jelleget erősíti, és Schilling szerint idővel sem jött létre az eredeti alkotmányozó hatalom hiányát szokásjogi jelleggel pótló konszenzus.⁵⁴²

5.6.2. A normatív alkotmányos pluralizmus valójában monizmus

Az alkotmányos pluralizmus olyan megközelítéseivel szemben, amelyek az autonómnak tartott alkotmányos rendszerek közötti esetleges konfliktusokat valamilyen jogi megoldás révén küszöbölnek ki, visszatérő kritika, hogy valójában legfeljebb csak névleg tekinthetők pluralistának. A nemzetközi jognak alárendelt pluralizmusra vonatkozó elképzelése kapcsán MacCormick már tulajdonképpen elémelt ezeknek az észrevételeknek, elismerve, hogy az valójában kelsenii értelemben vett monizmusnak is tekinthető.⁵⁴³

A nemzetközi jognak alárendelt pluralizmusnak már az elnevezéséből is kitűnik tehát, hogy hátrahagyja a hierarchia teljes tagadását, a jogrendszerek autonómiája már nem abszolút, hanem alárendelt egy külső normarendszernek – a heterarchia a több alárendelt jogrendszer egymáshoz fűződő viszonyára korlátozódik. Ez pedig valóban hasonlít a kelsenii monizmusnak a nemzetközi jog magasabbrendűségét feltételező megközelítéséhez. Azonban végül ugyanezzel a problémával szembesül minden olyan magát pluralistának tekintő elmélet, amely a rendszerek közötti konfliktusokra jogi megoldást kínál: létrehoz (vagy adottnak tekint) egy, a tagállami és az európai joghoz képest harmadik normarendszert, amelynek a másik kettőt szükségszerűen alárendeli. Ez a harmadik, külső normarendszer lehet a nemzetközi jog, de lehet bizonyos idealizált alapelvek gyűjteménye is (mint Kumm és Maduro elméleteiben), amelyhez képest

⁵⁴¹ Dieter GRIMM: Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3 (1995). 288–297. vö. JAKLIC 2014. i. m. 2. (476. lj.).

⁵⁴² SCHILLING 1996. i. m. 390–398. (420. lj.). Ugyan az idézett Schilling és Grimm tanulmányok három évtizede születtek, ezek az érvek mai kontextusban is alkalmazhatók, ahogy az európai jogrend autonóm alkotmányos jellegét hangsúlyozó érvek sem változtak azóta érdemben.

⁵⁴³ MACCORMICK 1999. i. m. 119–121. (477. lj.).

minden politikai autoritás alárendelten jelenik meg, és végső soron meghatározza az alárendelt jogrendszerek normáinak érvényességét.⁵⁴⁴ A kritika szerint tehát végső soron ez is a monizmusnak egy állam-mentesített, univerzális jogrenden alapuló verziója,⁵⁴⁵ ami sokszor valójában nem a tagállami alkotmányok szupremáciája és az uniós jog abszolút szupremáciája közötti középutat, hanem gyakorlatilag az utóbbinak újracsomagolt, tompított megerősítését eredményezi.⁵⁴⁶

5.6.3. *Kockázatos pluralizmus? A normatív kritikák*

Az alkotmányos pluralizmussal szembeni kritikák utolsó csoportja leegyszerűsítve azt állítja: a pluralizmus a hangzatos terminológia ellenére valójában nem jelent kívánatos vagy működőképes alternatívát. Ezek a kritikák legtöbb esetben a jogbiztonsággal vagy a jogi normák természetével szembeni kihívásként tekintenek a pluralizmusra (főként annak radikális megközelítésére), vagy pusztán az uniós jog elsőbbségének és egységes alkalmazásának relativizálását tartják ellenszenvesnek.

Someknek az alkotmányos pluralizmus leíró képességével szembeni kritikája itt is megemlíthető, ugyanis meggyőződése szerint a pluralizmus nem csak egyszerűen alkalmatlan arra, hogy megragadja az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyának tényleges valóságát, hanem a jog természetével ellentmondó lehetetlenség – tehát normatív elméletként sem állhatja meg a helyét. Mint korábban említettük, Somek szerint csak akkor tekinthetünk jogi természetűnek egy normát (döntést), ha az egy adott joghatósághoz kapcsolódva feltétlen, univerzális érvényességet követel magának – a jog tehát természeténél fogva monista, a pluralizmus a jog lényegét jelentő autoritástól fosztaná meg a jogi normákat, tehát fogalmi lehetetlenséget jelent.⁵⁴⁷ Ehhez némileg hasonlóan Krisch az alkotmányos pluralizmus két alkotóeleme, az alkotmányosság és a pluralizmus közötti feloldhatatlan ellentétre hívja fel a figyelmet: előbbi ugyanis egy olyan átfogó keretrendszert jelent, amely meghatározza a jogi normák és az intézmények egymáshoz való viszonyát, utóbbi pedig tulajdonképpen antitézise az előbbinek.⁵⁴⁸ Avbelj szintén úgy látja, hogy az alkotmányosság és a pluralizmus koncepciói

⁵⁴⁴ SOMEK 2012. i. m. 363. (531. lj.); LOUGHLIN 2014. i. m. 23–24. (437. lj.); ELEFTHERIADIS 2010. i. m. 387. (540. lj.); Nicholas W. BARBER: Legal Pluralism and the European Union. *European Law Journal*, Vol. 12, No. 3 (2006). 326.

⁵⁴⁵ LOUGHLIN 2014. i. m. 24. (437. lj.).

⁵⁴⁶ Theodor SCHILLING: The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Some Supplementations to Matthias Kumm. *European Law Journal*, Vol. 12, No. 2 (2006). 192–193.

⁵⁴⁷ SOMEK 2012. i. m. 372. (531. lj.).

⁵⁴⁸ KRISCH 2010. i. m. 23. (483. lj.).

közötti feszültség okán a kettő összekapcsolása csak az alkotmányosságnak a konvencionális jelentésétől teljes mértékben eltérő, innovatív megközelítése vagy kiüresítése árán lehetséges – így viszont inkább az alkotmányos jelző elhagyása lenne indokolt.⁵⁴⁹

A normatív pluralizmussal szembeni leggyakoribb kritika a jogbiztonságot, a jogalkalmazás kiszámíthatóságát félti: eszerint nincsen működőképes középút a jogi hierarchia és a jogi káosz között. Amikor egy bíróságnak döntenie kell, hogy a szembenálló uniós és tagállami alkotmányjogi normák közül melyiket alkalmazza, akkor két lehetősége van: vagy konzisztens módon dönt (ebben az esetben hierarchiáról beszélhetünk), vagy pedig önkényesen (ebben az esetben pedig káoszról).⁵⁵⁰ Eleftheriadis kritikája Dworkin alapján a jogrendszer integritásának szükségszerűségére helyezi a hangsúlyt.⁵⁵¹ Szerinte a pluralista megközelítés aláásná a jog integritását, kiszámíthatatlanná téve a jogalkalmazást azáltal, hogy a bíróságok tulajdonképpen szabadon választhatnak a különböző alkotmányos rendszerek versengő normái közül – miközben az alkotmányosság lényege éppen a rend és koherencia biztosítása lenne, a pluralizmus pont ezektől fosztaná meg a jogrendszert.⁵⁵² Baquero Cruz szerint a pluralista megközelítés túlságosan az intézmények közötti viszonyokra, nem pedig az egyénre fókuszál: az egyéneket tulajdonképpen feláldozza az alkotmányos dilemma elméleti feloldásának oltárán, hiszen nem tudhatják, hogy a jogvitáikat végső soron melyik intézmény milyen jogszabályok alapján fogja eldönteni.⁵⁵³ A jogi pluralizmus tehát szerinte a jogrendszerek egyik lényegét, a társadalmi viszonyok rendezettségét és kiszámíthatóságát lehetetlenítené el.⁵⁵⁴

A normatív kritikák közé sorolhatók azok a reflexiók is, amelyek kockázatosnak tartják, hogy az alkotmányos pluralizmus megkérdőjelezi az uniós jog feltétlen szupremáciáját. Baquero Cruz is végső soron erre a következtetésre jut: szerinte a pluralista megközelítés a konfliktus

⁵⁴⁹ Matej AVBELJ: Can European Integration be Constitutional and Pluralist – Both at the Same Time? In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 404.

⁵⁵⁰ DAVIES 2012. i. m. 271. (535. lj.); BAQUERO CRUZ 2008. i. m. 397–403. (475. lj.); ELEFTHERIADIS 2010. i. m. 365. (540. lj.).

⁵⁵¹ Ronald DWORKIN: *Law's empire*. Cambridge, Massachusetts - London, England, Harvard University Press, 1986. 176–224; ELEFTHERIADIS 2010. i. m. 377–378. (540. lj.).

⁵⁵² ELEFTHERIADIS 2010. i. m. 377–378. (540. lj.).

⁵⁵³ Julio BAQUERO CRUZ: Legal Pluralism and Institutional Disobedience in the European Union. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 255–256.

⁵⁵⁴ Julio BAQUERO CRUZ: Another Look at Constitutional Pluralism in the European Union. *European Law Journal*, Vol. 22, No. 3 (2016). 369–370.

vagy ellenállás normalizálásával veszélybe sodorja az integráció fenntarthatóságát.⁵⁵⁵ Ehelyett azt javasolja, hogy a szupremácia elvének megőrzése mellett az esetleges alkotmánybíróági ellenállásra ne a rendszer strukturális elemeként tekintsünk, hanem „intézményi engedetlenségként”. Ez az engedetlenség egy olyan erőszakmentes, tudatos, de jogellenes politikai cselekedet, ami valamely magasabbra tartott elv védelme érdekében fellépve elfogadja a jogellenességből következő szankciókat (pl. bírságot).⁵⁵⁶ Ezzel szemben a pluralista megközelítés szerinte az uniós jog megsértésére ösztönözné a tagállami bíróságokat azáltal, hogy jogszerűnek, strukturális sajátosságnak tekinti az ilyen döntéseket.⁵⁵⁷ Kelemen hasonlóan látja: szerinte az alkotmányos pluralizmus egyfelől nem megoldja, csak „elhessegeti” az elméleti problémát, másfelől viszont a gyakorlatban veszélyezteti az uniós jog egységes alkalmazását, lehetővé téve a tagállamok számára, hogy válogassanak a szabályok között.⁵⁵⁸ Különösen a visszaélés lehetősége aggasztja, vagyis az, hogy euroszeptikus kormányok az alkotmánybíróóságok „elfoglalása” után az uniós joggal szemben fegyverként fogják használni ezeket az elméleteket.⁵⁵⁹ Kelemen konklúziója: az alkotmányos pluralizmus gondolata tulajdonképpen az uniós jogrend teljes lerombolásának veszélyét hordozza magában, az uniós jognak, és különösen az EUB ítéleteinek mindenképpen feltétel nélküli elsőbbséget kell biztosítani a tagállami alkotmányokkal szemben is – feloldhatatlan ellentét esetén pedig a kilépés lehetősége minden tagállam számára nyitott.⁵⁶⁰

5.7. Mi tartható meg az alkotmányos pluralizmusból?

5.7.1. Pluralizmus, mint realizmus

A megalapozott kritikák nyomán alapvetően kétségbevonható, hogy az alkotmányos pluralizmus megállná a helyét, mint a jogrendszerek közötti viszonyok leírására és különösen a közöttük beálló konfliktusok elkerülésére vagy megoldására vonatkozó nagyszabású elmélet. Széleskörű népszerűségét az okozza, hogy újszerűnek tűnő elméleti keretet felállítva

⁵⁵⁵ BAQUERO CRUZ 2012. i. m. 249. (553. lj.).

⁵⁵⁶ Uo. 257–267.

⁵⁵⁷ Uo. 249.

⁵⁵⁸ R. Daniel KELEMEN: The dangers of constitutional pluralism. In: Matej AVBELJ – Gareth DAVIES (szerk.): *Research handbook on legal pluralism and EU law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 395–396.

⁵⁵⁹ Uo. 393–403; R Daniel KELEMEN – Laurent PECH: The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 21 (2019).

⁵⁶⁰ KELEMEN 2018. i. m. 403. (558. lj.); R. Daniel KELEMEN: On the Unsustainability of Constitutional Pluralism: European Supremacy and the Survival of the Eurozone. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, No. 1 (2016). 150.

feloldhatónak állítja be azt, ami feloldhatatlannak tűnik, látszólag anélkül, hogy közben egyoldalúan elköteleződne a szembenálló nézőpontok egyike mellett. Azonban az ehhez szükséges elméleti lépések és a gyakorlati alkalmazhatóság is vitathatók, ahogy az is, hogy a pluralizmus valóban minden esetben azt jelenti-e, amit az elnevezése sugall.

Az alkotmányos pluralizmus fogalma több lényeges belső ellentmondást is hordoz, amelyeket nem tud egyértelműen meggyőző módon orvosolni. Az egyik az alkotmány kizárólagos jogi autoritást jelentő fogalmi lényegének összeférhetetlensége az autoritások pluralizmusával. A másik, hogy egyenrangúnak és egyaránt igazolhatónak tekint olyan állításokat, amelyeknek lényege pont a másik állítás cáfolatát jelenti. Mégis a kritikák után is marad a pluralista megközelítésnek olyan olvasata, amely képes lehet megragadni az uniós jog és a tagállami alkotmányok, vagy a két rendszer bíróságai közötti feszültségek kezelésének tényleges dinamikáját. Ez a fenntartható olvasat a radikális pluralizmus normatív előfeltételezésektől megfosztott, realista verziója: nem állítja, hogy a szembenálló, elsőbbséget követelő igények egyaránt alkotmányosak és jogilag egyenrangúak, pusztán azt, hogy a gyakorlatban egyik igény sem érvényesül maradéktalanul a másikkal szemben.⁵⁶¹ Ebben az olvasatban tehát az ellentmondás jogi feloldhatóságának kérdése kettéválik elméleti és gyakorlati oldalra, és nem szükséges az elméleti feloldhatóság lehetetlenségének bizonyítása annak belátásához, hogy a gyakorlatban a bíróságok erre nem képesek.

A radikális pluralizmus tehát értelmezhető az európai és a tagállami jog viszonyának realista és pusztán deskriptív megközelítéseként: eszerint az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok egymással konkuráló módon állítják, hogy az uniós intézmények és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás tekintetében rendelkeznek az utolsó szó jogával, és hogy az erre vonatkozó döntéseik ennek megfelelően megelőzik, felülírják a másik fél ezzel kapcsolatos döntését. Ebből nem következik az, hogy mind az EUB, mind pedig az alkotmánybíróságok álláspontja egyformán helyes lenne. Következik belőle viszont az a szintén leíró jellegű megállapítás, hogy amennyiben konkrét normakollízió esetén az EUB csak az uniós jognak biztosított elsőbbségben, az alkotmánybíróság pedig csak a tagállami alkotmánynak biztosított elsőbbségben látja az ellentmondás jogalkalmazás útján történő feloldásának lehetőségét, úgy a konfliktus a gyakorlatban, bírósági jogalkalmazás révén nem oldható meg. Ebből adódóan egy ilyen konfliktus kialakulása mindig krízishelyzettel fenyeget, ugyanis a kilépéstől

⁵⁶¹ SCARCELLO 2023. i. m. 12. (480. lj.).

eltekintve két kimenetele lehetséges: jogalkalmazási káosz, vagy ennek elkerülése végett politikai beavatkozás.⁵⁶²

5.7.2. Alkotmányos pluralizmus a bíróság előtt: jogalkalmazási káosz

A bírósági jogalkalmazásra nézve kaotikus helyzet áll elő, ha egyértelmű konfrontációra kerül sor az EUB és egy tagállami alkotmánybíróság között. Ebben az esetben az alkotmánybíróság döntése alapján az EUB ítéletét nem alkalmazhatják a tagállami bíróságok, az EUB részéről viszont az az elvárás felénk, hogy az EUB által értelmezett uniós jognak elsőbbséget biztosítsanak az ilyen alkotmánybírósági döntésekkel és az azok alapját képező alkotmányos rendelkezésekkel szemben is. Az EUB tehát az alkotmánybíróság, az alkotmánybíróság pedig az EUB döntésének mellőzését várja el a konkrét ügyben eljáró tagállami bíróságtól. A jogot alkalmazó bíróságnak döntenie kell, hogy melyik kötelezettségének tesz eleget. Ennek a döntésnek a kimenetele a bíróság tisztán jogi mérlegelése esetén sem lesz előre biztosan kiszámítható, de szerepet játszhatnak a döntésben jogon kívüli tényezők is (pl. intézményi lojalitás). Nem látható tehát előre, hogy egy adott magatartás megítélése során melyik jogszabály lesz az irányadó. Az az esetlegesen felmerülő megoldás, hogy a jogvitát eldöntő tagállami bíróság a konkuráló EUB és alkotmánybírósági döntések közül mindig a későbbit vegye figyelembe, nem jelent kiutat: az EUB az elsőbbség elve alapján az időben későbbi, uniós jogot sértő belső jogi norma mellőzését is elvárja.⁵⁶³

A teljes képhez hozzátartozik az is, hogy az EUB és az alkotmánybíróság döntései joghatásukat tekintve aszimmetrikusak. Utóbbinak az alkotmányellenességet kimondó határozata konkrét joghatást kiváltva végleges jelleggel dönti el a felülvizsgált jogi norma sorsát: hatályon kívül helyezi, megsemmisíti. A számos uniós tagállamra jellemző centralizált alkotmánybíráskodás sajátossága, hogy az alkotmányellenes normákat végleg eltávolítja a jogrendszerből, nem csak felfüggeszti azok alkalmazását. Ebből adódóan az alkotmányellenességről szóló döntés nem visszafordítható, korrigálható: a megsemmisített norma az alkotmánybírósági gyakorlat megváltozása, felülírása révén sem válik újra a jogrendszer részévé. Ezzel szemben az EUB nem tud ilyen döntő hatást gyakorolni a tagállami jog érvényességére. Előzetes döntéshozatali eljárás keretében eleve csak az uniós jog értelmezéséről, nem annak konkrét tagállami alkalmazásáról dönthet, és még ha a gyakorlatban ezt a határt elmosva egy konkrét belső jogi norma alkalmazásának mellőzésére szólítaná is fel a tagállami bíróságot, ez nem közvetlenül,

⁵⁶² MAC AMHLAIGH 2018. i. m. 66. (479. lj.).

⁵⁶³ Ld. Costa v. ENEL

hanem csak közvetve, a tagállami bíróság döntésén keresztül válhatna ki hatást. De még ebben az esetben sem az alkotmánybírósági döntésekhez hasonlót: ha a tagállami bíróság az EUB iránymutatása alapján mellőzi is a belső jog alkalmazását, az külön jogalkotói vagy alkotmánybírósági beavatkozás hiányában továbbra is érvényes és hatályos jog marad, és a továbbiakban is minden esetben az eljáró bíróságok mérlegelésén múlik az alkalmazhatósága. Ebből adódóan az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban született ítéleteit rugalmasabbnak lehet tekinteni, amelyek megváltoztatása, visszafordítása nem elképzelhetetlen.⁵⁶⁴ Az EUB azonban felszámolná ezt az aszimmetriát azzal, hogy nem vesz tudomást az alkotmánybírósági döntéseknek erről a sajátosságáról és adott esetben lehetővé tenné a tagállami bíróság számára azt is, hogy az uniós jogra hivatkozva alkalmazzon hatálytalan, az alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályt.⁵⁶⁵ Arra, hogy maga az EUB mondja ki, hogy a tagállami jog uniós jogot sért, valójában nem az előzetes döntéshozatali eljárás, hanem a kötelezettségszegési eljárás adna lehetőséget: azonban nyilvánvalóan ebben az eljárásban sem semmisítheti meg a tagállami jogot, legfeljebb annak módosítására ösztönző szankciót (bírságot) alkalmazhat a tagállammal szemben.⁵⁶⁶ Ennek hatékonysága, működőképessége azonban kétséges: ha egy olyan alkotmánybírósági döntés jelenti az uniós jog megsértését, ami egyébként utólag nem korrigálható, akkor a kötelezettségszegési bíróság legfeljebb büntetésként értelmezhető.

Ezeknek az eljárási sajátosságoknak korlátozott jelentősége lehet a jogalkalmazási káosz mértéke szempontjából. Ha az EUB egy következő előzetes döntéshozatali kérdésre válaszolva kimondja, hogy az EUB egy ítéletét alkalmazhatatlannak minősítő alkotmánybírósági döntés nem alkalmazható, az legfeljebb az egymást alkalmazhatatlannak minősítő bírósági döntések véget nem érő ördögi köre felé jelent elmozdulást. Ha az EUB kötelezettségszegési eljárás keretében állapítja meg, hogy az alkotmánybírósági döntés uniós jogot sértett és ezért bírságot szab ki, akkor is nehéz kérdések maradnak nyitva, hiszen ebben az esetben sem zárható ki ennek az ítéletnek a hatáskörtúllépésen alapuló alkotmánybírósági felülvizsgálata, illetve nem oldja fel az azzal kapcsolatos eredeti dilemmát, hogy egy konkrét ügyet elbíráló tagállami bíróság mi alapján választja majd meg, hogy az EUB vagy az alkotmánybíróság iránymutatását követi-e.

Ha az uniós jog és a tagállami alkotmányjog végső bírói fórumai között efféle nyílt ellentmondás áll elő, az jogi szempontból olyan válságos helyzetet jelent, aminek nincsen

⁵⁶⁴ Pl. Taricco-ügy

⁵⁶⁵ C-824/18. sz. ügy *A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa* [ECLI:EU:C:2021:153] 150. pont

⁵⁶⁶ EUMSz 260. cikk

egyértelmű és kézenfekvő bírósági megoldása. A bíróságok feladata ezért az ilyen válsághelyzetek elkerülése „körültekintő”, a lehetséges következményekkel is számoló, vegyesen jogi és politikai mérlegelés révén.⁵⁶⁷ Amennyiben a konfliktust nem lehet vagy nem sikerül elkerülni, a válság megoldásának feladata a politikai döntéshozatalra kell, hogy háruljon – ami nem normatív állítás, hanem inkább szükségszerűség.⁵⁶⁸ Ezt támasztja alá a radikális pluralizmus tisztán deskriptív, realista olvasata is: a gyakorlatban, amikor az EUB és egy alkotmánybíróság között feloldhatatlannak tűnő ellentmondás állt elő, legtöbbször politikai megoldás született.⁵⁶⁹

5.7.3. Radikális pluralizmus a gyakorlatban: a politikai megoldás

Azt a lehetőséget, hogy valamelyik tagállami – és különösen a német – alkotmánybíróság kimondottan megállapítsa az EUB hatáskörtúllépését, Weiler az 1990-es években hidegháborús analógiaként a „kölesönösen biztosított megsemmisítés” doktrínája alapján tartotta szinte kizártnak: olyan dominó-effektust indíthatna el, ami az egész uniós jogrend számára végzetes következményekkel járna.⁵⁷⁰ A német alkotmánybíróság *PSPP* határozata óta még nem telt el annyi idő, hogy a dominó-effektus elmaradását kijelenthessük – legfeljebb azt lehet megállapítani, hogy egyelőre nincsenek annak bekövetkezésére utaló jelek. Azt azonban ki lehet jelenteni, hogy a tagállami alkotmánybíróságok *ultra vires* döntései után a várt hatás elmaradt: valódi, elhúzódó jogalkalmazási káoszra, jogbizonytalanságra, az uniós jogrendet megrengető válságra nem került sor. A legtöbb esetben rövid időn belül a konkrét jogi probléma ugyanis megszűnt a tagállami törvényhozás gyors cselekvése révén, amellyel a belső jogot az uniós jogi követelményekhez igazították (pl. *Landtová, Ajos*), vagy törvénymódosítás révén enyhítették a lehetséges következményeket (pl. *EuroBox*). Érdekesség tehát, hogy a legtöbb esetben a tagállami politika a saját bíróságával is akár szembehelyezkedve – vagy legalábbis ellensúlyozva azt – törekedett a konfliktus elsimítására.⁵⁷¹ Ez újabb adalékot jelent a Mattli és Slaughter által leírt „felbomlott állam” jelenségéhez, amely az integráció első évtizedeit tekintve pont fordított helyzetet mutatott be: azt, ahogy a politikai ellenállást akadályozta a tagállami bíróságok és az EUB közötti partnerség.⁵⁷²

⁵⁶⁷ MACCORMICK 1999. i. m. 119–120. (477. lj.).

⁵⁶⁸ Uo. 120.

⁵⁶⁹ SCARCELLO 2023. i. m. 134–135. (480. lj.).

⁵⁷⁰ WEILER – HALTERN 1996. i. m. 445. (452. lj.).

⁵⁷¹ Kivétel Lengyelország vagy Magyarország példája.

⁵⁷² MATTLI – SLAUGHTER 1998. i. m. 177–181. (70. lj.).

A német alkotmánybíróság *PSPP* határozatának közvetlen utóélete jó példa. A *BVerfG* ugyan az EUB ítéletét alkalmazhatatlannak mondta ki, az annak alapját képező kötvényvásárlási programban való részvétel tekintetében a politika számára nyitva hagyott egy kaput azáltal, hogy végső soron a *Bundestag* feladataként határozta meg a program arányosság elvének való megfeleléséről szóló döntést. A *Bundestag* pedig megállapította, hogy a *PSPP* megfelel az alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek.⁵⁷³ Azonban gyakorlati következmények hiányában is felmerült, hogy a *BVerfG* határozata olyan mértékű kihívást jelent az EUB autoritásával szemben, amelyet az európai intézményrendszer, így többek között az Európai Bizottság nem hagyhat szó nélkül.⁵⁷⁴ A Bizottság pedig ezért kötelezettségszegési eljárást indított Németországgal szemben.⁵⁷⁵ Az eljárást azonban már az első szakaszban megszüntette, arra hivatkozva, hogy a német kormány a válaszaiban formálisan is elfogadta az uniós jog elsőbbségének és autonómiájának a saját alkotmánybírósága által megkérdőjelezett alapelveit és elismerte, hogy az uniós jogi aktusok érvényességét csak az EUB vizsgálhatja. Ezzel a német kormány kifejezetten ellentmondott a saját alkotmánybíróságának, tagadva, hogy alkotmányjogi panasz eljárás keretében az ilyen vizsgálatot végezhetne, illetve a lojális együttműködés nevében azt is vállalta, hogy „minden rendelkezésére álló eszközt felhasznál” annak megakadályozása céljából, hogy a jövőben ilyen *ultra vires* határozat születhessen.⁵⁷⁶ A konfliktus ezzel lezárult ugyan, viszont a német kormánynak az alkotmánybíróságával szembeni határozott kiállása, sőt, jövőbeni döntéseinek esetleges megakadályozására tett nyilvános ígérete árnyékot vet erre a sikerre.⁵⁷⁷

Az EUB és az alkotmánybíróságok közötti konfliktusok gyakorlati megoldásainak az az üzenete, hogy a radikális pluralizmus szükségszerű konklúziója megfelel a realitásnak: a gyakorlatban az egymásnak ellentmondó, feltétlen érvényességet és elsőbbséget követelő bírósági döntések problémájából a politikai megoldás jelentette a kiutat. A tény, hogy politikai beavatkozás révén sikerült elkerülni az elkerülhetetlennek tartott válságot, azt a normatív következtetést erősíti, hogy a rugalmasságot és magasabb demokratikus legitimitációt biztosító

⁵⁷³ BLUTMAN 2020. i. m. 40. (327. lj.).

⁵⁷⁴ Ld. pl. https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200528_German_Constitutional_Court_Nguyen.pdf ; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU\(2021\)692276_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/692276/IPOL_STU(2021)692276_EN.pdf)

⁵⁷⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743

⁵⁷⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201

⁵⁷⁷ SULYOK 2022. i. m. (351. lj.).

politikai döntéshozatal alkalmasabb lehet a hatásköri konfliktusok rendezésére, mint a bírói fórumok.⁵⁷⁸

⁵⁷⁸ KRISCH 2011. i. m. 400. (490. lj.); Nik de BOER: The false promise of constitutional pluralism. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 199–222.

6. Reformjavaslatok a szakirodalomban

6.1. *Hogyan előzhető meg a konfrontáció?*

Az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok között kialakult konfliktusok egyik tanulsága, hogy a már kialakult konfliktus megoldása tekintetében a bírósági döntéshozatal lehetőségei rendkívül korlátozottak. A jogi megoldás nehézsége vagy akár lehetetlensége miatt kiemelt szerepe a konfliktus elkerülésének, megelőzésének van – az *ultra vires* döntések növekvő gyakoriságából eredő másik tanulság azonban az, hogy a jelenlegi intézményi keretek között a bíróságoknak a megelőzésre vonatkozó ösztönzői vagy lehetőségei korlátozottak. A harmadik tanulság pedig, hogy sok esetben a bíróságok közötti, jogi szemmel feloldhatatlannak tűnő konfliktust követő válságmenedzselésben a politikai megoldások kapnak végül fontos szerepet.

6.1.1. *Végleges, de nem végzetes?*

A konfliktus megoldásának nehézsége az alkotmánybíróságok döntéseinek abból a jellegzetességéből fakad, hogy egyrészt véglegesnek, másrészt pedig a jog objektív, valódi jelentését megállapító értelmezésnek tekintjük azokat. Utóbbi jellegzetességéből adódik, hogy miért jelent kihívást jogi gondolkodás számára a két, egymással ellentétes értelmezéssel szembesülni úgy, hogy azt nem lehet egyértelműen feloldani a szokásos módon, hierarchia-alapon. A végleges jelleg nem a jogértelmezés tartalmához kapcsolódik (ez ugyanis változhat és változik is), hanem a döntések következményeihez. Abban az esetben ugyanis, ha az alkotmánybíróság az általános vagy egyedi jogi norma alkotmányellenességét állapítja meg, akkor azt megsemmisíti, végleges és visszavonhatatlan módon. A megsemmisített jogi rendelkezés nem állítható vissza, a centralizált alkotmánybíráskodás esetében a vonatkozó alkotmányértelmezés későbbi megváltoztatása sem állítja helyre a korábban megsemmisített rendelkezés hatályát. Ez nem zárja ki például azt, hogy a megsemmisített norma változatlan formában jogalkotás útján újra a jogrendszer részévé váljon – ez azonban már nem ugyanaz a jogi norma lesz, az eredeti állapot helyreállítása nem lehetséges. Természetesen ez a robusztus következmény csak az alkotmányellenességet megállapító döntések velejárója – absztrakt alkotmányértelmezés, vagy bármilyen, alkotmányellenességet nem találó döntés esetén ez a hatás elmarad.

Az EUB döntései részben hasonló következményekkel járnak – de csak részben. Az EUMSZ 263. cikke alapján ugyanis az EUB megállapíthatja az uniós jogalkotási aktusok jogellenességét, és ebben az esetben az uniós jogi norma sorsát tekintve a döntése az alkotmánybírósági döntésekhez hasonlóan végleges. Más a helyzet azonban akkor, amikor a

kérdés a tagállami belső jog és az uniós jog közötti összhangot érinti. Az EUB a tagállami jog uniós jognak való megfelelését a kötelezettségszegési eljárásban vizsgálhatja, azonban nem helyezheti azt hatályon kívül, csak a jogsértő helyzet megszüntetésére kötelezheti a tagállamot, akár bírságot is alkalmazva. Az uniós jogot sértő tagállami jog sorsára tehát nincs közvetlen ráhatása. Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott ítéletei pedig formálisan nem az uniós jog tagállami alkalmazására vonatkozó előírást és kifejezetten nem a tagállami jog felülvizsgálatát jelentik, hanem egyszerűen az uniós jog értelmezését. Az EUB által adott jogértelmezés gyakorlati alkalmazása – ami már hatással lehet a tagállami jog sorsára – tagállami bírósági hatáskör és feladat.

Az EUB és az alkotmánybíróságok közötti „ütközőzónában”, tehát azokban az esetekben, amikor a tagállami jog (és különösen az alkotmány) és az uniós jog közötti összhang merül fel kérdésként, a bírói döntések közvetlen következményeit tekintve aszimmetrikus helyzet áll elő: az alkotmánybíróságok döntései közvetlen következményekkel járnak, az EUB döntései viszont a tagállami jogalkotás vagy a bíróságok közreműködését igénylik.

Ez a jelentősnek tűnő különbség a gyakorlatban azonban elmosódhat, legalábbis az EUB fentebb leírt gyakorlatából ez a törekvés olvasható ki. Az EUB ugyanis egyrészt az előzetes döntéshozatali eljárást lényegében a tagállami jog uniós jogon alapuló bírói felülvizsgálatának elsődleges eszközévé transzformálta, másrészt pedig lehetővé tenné az alsóbb szintű bíróságok számára, hogy az uniós jogra hivatkozva tekintsenek el alkotmánybírósági döntések alkalmazásától, ezzel tulajdonképpen megfosztva azokat az alkotmányellenesnek talált norma végleges megsemmisítésének lehetőségétől. Mindezt figyelembe véve az EUB és az alkotmánybíróságok döntéseinek közvetlen következményei közötti kontraszt elhalványulhat, és végső soron az alsóbb szintű bíróságok mérlegelésén múlik az, hogy a két versengő autoritás közül a konkrét ügyben melyiket tekintik mérvadónak.

Az alkotmányellenességet megállapító alkotmánybírósági döntések visszafordíthatatlanságának van azonban jelentősége akkor, amikor az a kérdés merül fel, hogy hogyan lehet feloldani a már kialakult konfliktusokat. Ha ugyanis az alkotmánybíróság megállapítja egy uniós jogi norma alkotmányellenességét, akkor valóban csak az a három opció tűnik lehetségesnek, amelyet a lengyel *Trybunał Konstytucyjny* a csatlakozást követően felvázolt: az uniós jog módosítása, az alkotmány módosítása és a kilépés. Ha az EUB, vagy akár bármilyen más testület vagy szerv utólag meg is állapítja, hogy valójában az alkotmánybíróság döntése az, amelyik jogsértő, ez önmagában a már megállapított alkotmányellenességet a tagállami jogrendszer szempontjából nem orvosolhatja. Elméleti

szinten tehát, a tagállami alkotmányos rendszerek logikája alapján nem képzelhető el tehát olyan uniós szintű intézmény vagy eljárás, amelyik az alkotmánybírói döntéseket megfoszthatná a jogkövetkezményeitől – vagy amelyiknek döntését vagy eredményét ugyanazzal a logikával az alkotmánybíró ne deklarálná ismét alkotmányellenesnek.

6.1.2 Kizárható-e az alkotmánybírói ellenállás?

Ez jelenti a már létrejött konfliktusok megoldásának másik akadályát: mindaddig, ameddig a tagállamok és az EU kapcsolata a hatáskörök megosztottságán alapul, elméletileg nem kizárható, hogy egy tagállami alkotmánybíró megállapítsa egy uniós jogi aktus hatáskörtúllépését. Ez ráadásul nem is EU-s sajátosság, hanem tulajdonképpen bármely, a hatáskörök megosztásán alapuló államszövetségre igaz lehet – ezt támasztja alá lentebb a polgárháború előtti Egyesült Államok példája is. Ha az EU alapszerződesei kimondottan rendelkeznenek arról, hogy az uniós hatáskörök megállapítása kizárólagosan az EUB feladata, az sem változtatna szükségszerűen az alkotmánybírók megközelítésén, utóbbiak ugyanis elsősorban az alkotmány, és csak közvetett módon a szerződések szemüvegén keresztül vizsgálódnak – legfeljebb eltántorító hatása lehet.⁵⁷⁹ A hatáskörök átruházására, megosztására vonatkozó végső döntés tehát erre irányuló szerződésmódosítással sem vehető ki a tagállamok kezéből.

Mivel az EUB és az alkotmánybírók közötti konfliktusok utólagos megoldhatósága kérdéses, kialakulása viszont szerződéses eszközökkel nem zárható ki, a megelőzés jelenti a leginkább járható utat. A megelőzést szolgáló eszközök hatékonysága pedig azon múlik, hogy a gyakorlatban ténylegesen jobb alternatívát tud-e kínálni a tagállami alkotmánybíróknak, mint az uniós jog vagy EUB döntés hatáskörtúllépésének egyszerű megállapítása. Visszatérő, közös pontja a vonatkozó tagállami alkotmánybírói gyakorlatnak, hogy a hatáskörtúllépésből eredő alkotmányellenesség kimondására tulajdonképpen egy kerüendő, *ultima ratio* eshetőségként tekint. Ebből is arra lehet következtetni, hogy amennyiben az alkotmánybírók fenntartásai becsatornázhatók lennének az európai jogba olyan módon, hogy ez érdemi hatást vagy legalábbis reflexiót vált ki, az csökkenthetné a nagyobb konfliktusok kialakulásának valószínűségét, ellentartva a lopakodó integrációnak és egyúttal a korábban az alkotmánybírók „kiszorításaként” (*displacement doctrine*) leírt jelenségnek.

⁵⁷⁹ Joseph H. H. WEILER – Daniel SARMIENTO: The EU Judiciary After Weiss: Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice. *EU Law Live*. 2020. június 1. <https://eulawlive.com/op-ed-the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-by-daniel-sarmiento-and-j-h-h-weiler/#>; KUMM – COMELLA 2005. i. m. (154. lj.).

A lopakodó integráció, az alkotmánybíróságok kiszorítása, illetve az EUB és az alkotmánybíróságok közötti konfliktusok rendszeressé válásának veszélyei több intézményi reformjavaslatot is inspiráltak. Az alábbi fejezet ezeket a szakirodalomban megjelent reformjavaslatokat mutatja be és teszi egyúttal kritika tárgyává.

6.2. Fordított előzetes döntéshozatali eljárás

6.2.1. Kétirányú forgalom az alkotmányos identitás kérdésében

Christoph Grabenwarter osztrák alkotmánybírósági elnök, Peter M. Huber korábbi német alkotmánybíró, Rajko Knez szlovén alkotmánybíró (és korábbi alkotmánybírósági elnök) és Ineta Ziemele EUB-bíró (és a litván alkotmánybíróság korábbi elnöke) közös javaslata szerint szükség lenne egy ún. fordított előzetes döntéshozatali eljárás bevezetésére. Javaslatauk egyik kiindulási alapja, hogy a tagállami alkotmánybíróságok együttműködési kötelezettsége nem pusztán az uniós jog érvényre juttatását jelenti, hanem feladatot ró rájuk a hatáskörök megosztásának fenntartása és az abból fakadó nemzeti alkotmányos identitás védelmezése terén. A hatáskör-átruházás elvének és az alkotmányos identitás tartalmának védelme pedig nem lehet „egyirányú utca”, melyben az EUB csak a saját jogfelfogását érvényesíti.⁵⁸⁰

Úgy vélik, hogy az alkotmánybíróságok és az EUB közötti megfelelő együttműködés nem érhető el megfelelően az előzetes döntéshozatali eljárás révén mindaddig, amíg az ilyen eljárások kezdeményezésére Luxembourgban „behódolási gesztusként” tekintenek. Az európai alkotmányos struktúra működését megnehezíti az EUB öndefiníciója és többek között az is, hogy a hatáskör-átruházás elvét és a szerződések által meghatározott korlátokat semmibe veszi. Szintén problémásnak tartják, hogy az EUB az alkotmánybíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásokban a feltett kérdéseket gyakran kellő alaposág nélkül vizsgálja meg, ha megvizsgálja.⁵⁸¹

Úgy látják, hogy az EUB feladata elkerülni azt, hogy szembekerüljön egy tagállam alkotmányos identitásának lényegi elemeivel. Az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos identitás tartalmát nem az uniós jog határozza meg, hanem a tagállami alkotmányos normák, az EUB-nak pedig erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy az

⁵⁸⁰ Peter M. HUBER – Christoph GRABENWARTER – Rajko KNEZ – Ineta ZIEMELE: The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network. *European Public Law*, Vol. 27, No. Issue 1 (2021). 51.

⁵⁸¹ Példaként utalnak a szerzők arra, hogy a *BVerfG* a PSPP (*Public Sector Purchase Programme*) kapcsán az előzetes döntéshozatali eljárásban felvetette az Európai Központi Bank függetlenségéből fakadó, a demokratikus legitimitás szempontjából jelentkező kérdéseket, erre azonban az EUB egyáltalán nem reflektált.

adott ügyben ezek tartalmával és értelmezésével tisztában legyen.⁵⁸² Az EUB tehát szerintük nem hagyhatja figyelmen kívül ezeket a kérdéseket és ahhoz, hogy a feladatot el tudja látni, az alkotmánybíróságok által a tagállami alkotmányos normáknak adott kötelező erejű értelmezés tud megfelelő alapot biztosítani.

Ahhoz, hogy az „egyirányú utca” helyett „kétirányú forgalom” legyen jellemző a kapcsolatokra, arra lenne szükség szerintük, hogy az EUB is az adott ügyben a nemzeti alkotmánybírósághoz fordulhasson az alkotmány értelmezése céljából. Így az EUB és az adott alkotmánybíróság „közösén jutnának konklúzióra” úgy, hogy közben mégis egymástól független bíróságokként hoznak kötelező erejű döntéseket.

Tekintetbe véve, hogy az EUB nem mutat nyitottságot arra, hogy az alkotmányos identitással összefüggő ügyekben az eljárás folyamatába és a döntéshozatalba az érintett alkotmánybíróságot bevonja és erre a szerződések sem kötelezik explicit módon, a szerződés módosítását javasolják. Eszerint az EUMSZ előzetes döntéshozatali eljárást szabályozó 267. cikkéhez illesztenének egy 267a. cikket, amely arra köteleznél az Európai Unió Bíróságát, hogy a nemzeti identitás tartalmára potenciálisan kiható ügyekben előzetes döntéshozatali eljárás keretében forduljon az illetékes alkotmánybírósághoz.⁵⁸³

A javaslatot megfogalmazó bírókkal egyetértve Preshova is úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás mechanizmusa megfelelnél az Európai Unió alulról felfelé építkező legitimációs struktúrájának, illetve lehetőséget adna arra is, hogy az alkotmánybíróságok a nemzeti bírósági hierarchiában visszanyerjék azt a pozíciót, amit az alsóbb bíróságok előzetes döntéshozatali eljárásai erodáltak, illetve amit az európai bírósági rendszerben megérdemelnének.⁵⁸⁴

6.2.2. A fordított előzetes döntéshozatali eljárás kritikája

A fordított előzetes döntéshozatali eljárás fentiekben felvázolt struktúrájának lényege tehát, hogy a nemzeti identitás tartalmát ezáltal az alkotmánybíróságok tudják tartalommal

⁵⁸² A szerzők szerint ezt a követelményt alátámasztja az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke (A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog) és az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke (Tisztességes tárgyaláshoz való jog) is.

⁵⁸³ HUBER – GRABENWARTER – KNEZ – ZIEMELE 2021. i. m. 60. (580. lj.).

⁵⁸⁴ Denis PRESHOVA: *On the rise while falling: The New Roles of Constitutional Courts in the Era of European Integration - PhD thesis*. Universität zu Köln, 2019. 157–158. Szerinte az eljárás kialakításának alapja lehet egy már létező, az EUB és az EJEB az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozását követő viszonyára való javaslat, vagy az USA föderális bírósági rendszerének az az eleme, mikor a szövetségi bíróság a tagállami joggal kapcsolatos kérdéseit a tagállami bírósághoz utalja.

megtölteni. Az EUB számára előírja azt a kötelezettséget, hogy kérdéssel forduljon egy alkotmánybírósághoz, ha az ügy a nemzeti identitás kérdését érinti. Ezáltal azonban valójában sokkal nagyobb jelentősége lesz az „első szó jogának”, mint az utolsó szó jogának. Az EUB maga döntheti el, hogy melyek azok a kérdések, amelyek a nemzeti identitás körébe tartoznak és ezért fordított előzetes döntéshozatali eljárást igényelnek. Ez tulajdonképpen azt eredményezi, hogy bár az utolsó szó joga nemzeti identitás kérdésében az alkotmánybíróságoké lesz, azt azonban az EUB tudja meghatározni, hogy mely kérdésekben merülhet fel egyáltalán a nemzeti identitás. Ez tulajdonképpen okafogyottá teszi magát az eljárást. A fenti javaslat tehát valószínűleg nem tudná elérni a kitűzött célját valamilyen kiegészítő mechanizmus nélkül, amely lehetővé tenné, hogy az alkotmánybíróságok ne csak azt határozhassák meg, hogy az EUB által meghatározott kérdésekben mi a nemzeti identitás tartalma, hanem azt is, hogy mely kérdések tartoznak a nemzeti identitás ernyője alá.

Ráadásul a nemzeti identitásnak az EUSz 4. cikk (2) bekezdése által védeni rendelt fogalma nem feltétlenül esik egybe az *ultra vires* problémakörrel, márpedig az EUB és az alkotmánybíróságok egyre gyakoribb konfliktusainak eredője sokkal inkább ez utóbbiban keresendő. Ahogy arra korábban is kitértünk, az egyes alkotmánybíróságok által alkalmazott identitás-kontroll vagy identitás-teszt az „alkotmányos identitás”, vagyis az alkotmányos rendszer valamely lényeginek vagy megváltoztathatatatlannak tartott magja védelmére irányul, amelyet az uniós jogalkotás sem sérthet. Az *ultra vires* kontroll ezzel szemben a hatáskör-átruházás elve alapján pusztán annak megállapítására irányul, hogy az uniós jogi aktus ezt az elvet súlyosan megsérti-e. Az *ultra vires* teszt tehát szélesebb kört fed le: minden, az alkotmányos identitást sértő uniós jogi aktus egyben *ultra vires* is, ellenben a hatáskörtúllépés nem jelenti automatikusan egyúttal az alkotmányos identitás sérelmét is.⁵⁸⁵ Emellett a különböző identitás-fogalmak genealógiája, valamint a bírósági gyakorlat is arra enged következtetni, hogy a nemzeti identitás uniós jogi és az alkotmányos identitás tagállami alkotmányjogi kategóriái közé nem tehető egyenlőségjel az esetleges tartalmi átfedések ellenére sem.⁵⁸⁶ Ebből adódóan a „fordított előzetes döntéshozatali eljárás” fent bemutatott modellje bár

⁵⁸⁵ DRINÓCZI 2017. i. m. 119. (214. l.j.).

⁵⁸⁶ ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Magyar Jog*, No. 11 (2018). 641–643; SÜLYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, SZTE ÁJK Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2014. 44–62; DRINÓCZI Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, No. 15 (2016). 1–42; Norbert TRIBL: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle*, No. 1 (2018). 151–153; ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020. 102.

alkalmas lehet arra, hogy intenzívebben bevonja a tagállami alkotmánybíróságokat az EUB és a tagállami bíróságok között zajló párbeszédbe ezzel ellensúlyozva a *displacement* jelenségét, a valódi problémát jelentő hatáskörmegosztás kérdésére nem jelent érdemi reflexiót.

6.3. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogának korlátozása

6.3.1. Kísérlet a kiszorítás jelenségének megállítására

Karen Alter szerint az 1990-es években volt olyan szóbeszéd, miszerint Németország részéről javaslat készült az EUB reformjára. Ennek a javaslatnak a lényege abban állt volna, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogát a magasabb szintű bíróságokra korlátozták volna – Alter ennél részletesebb leírást nem ad erről, de hozzáteszi, hogy Helmut Kohl német kancellár akkoriban egyre kritikusabbá vált az EUB-val szemben.⁵⁸⁷ Azóta viszont született erre vonatkozó, részletes javaslat a tudományos diskurzusban. Bajwa kiindulási alapja a *displacement* doktrína, melyet – mint fentebb említettük – Komárek fogalmazott meg.⁵⁸⁸ Ez annyit jelent, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás révén a rendes bíróságok az alkotmánybíróságok pozíciójára törnek, illetve elbizonytalanítják azok helyét a tagállami bírósági rendszerben.⁵⁸⁹ Bajwa is úgy látja, hogy míg az EUB rendes bíróságokkal való kapcsolata intenzív és ezáltal mára sikerült az uniós jog hatékonyságát a bírósági rendszerek alsó szintjein is biztosítani, az alkotmánybíróságokkal (ezalatt értve itt is más, legmagasabb szinten eljáró bíróságokat is) a viszonya továbbra is feszült.⁵⁹⁰ Az uniós jogrendszer egyre több alkotmányos szempontból érzékeny területet érint (példaként a fiskális politikát és a büntetőjogot említi), ami potenciális konfliktusforrás, ezért szerinte fontos megteremteni a lehetőséget az alkotmánybíróságok és az EUB közötti, kölcsönös és őszinte bizalom kialakulására. Az alsóbb szintű bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásra viszont szerinte mára jóval kisebb szükség van és nem ritka, hogy olyan értelmezési kérdésben kezdeményezik az eljárást, melyre egyébként tudják a választ, ez pedig nagymértékben csökkenti az ítélezés hatékonyságát.⁵⁹¹ Komárekkel egyetértve úgy véli, hogy az EUB azon igyekezete, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének bármilyen tagállami korlátozását megtiltsa, nem teljesen a bírói párbeszédre való törekvésből,

⁵⁸⁷ ALTER 2009. i. m. 130. (26. lj.).

⁵⁸⁸ JASARON BAJWA: “Grow Up!”: Rethinking the Preliminary Reference Procedure from the Perspective of Maturity. *LSE Law Review*, Vol. 6, No. 2 (2021). 71.

⁵⁸⁹ KOMÁREK 2014. i. m. 526–528. (176. lj.).

⁵⁹⁰ BAJWA 2021. i. m. 72. (588. lj.).

⁵⁹¹ Uo. 72–75.

sokkal inkább bizalmatlanságból fakad, a tagállami bíróságok ítélkezési gyakorlatának folyamatos monitorozását célozza. Bajwa szerint célszerű lenne, ha az uniós jog érvényesítése az európai bírósági rendszerben a bírósági hierarchiának megfelelően történne (tehát a felsőbbbíróságok felől az alsóbb bíróságok felé), nem pedig azzal ellentétesen.⁵⁹²

Bajwa javaslatának lényege, hogy előzetes döntéshozatali eljárást főszabály szerint csak a legmagasabb szintű bíróságok (*courts of last instance*) kezdeményezhessenek. Ez alól három kivételt tenne: alsóbb szintű bíróságnak 1) előzetes döntéshozatali eljárást kell kezdeményeznie, ha uniós jog jogellenességét, érvénytelenségét véli felfedezni;⁵⁹³ 2) előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhet, ha bizonyítani tudja, hogy egy uniós jogelvet olyannyira nem tud értelmezni, hogy emiatt képtelen ésszerű módon döntést hozni az ügyben; 3) előzetes döntéshozatali eljárást kell kezdeményeznie, ha fellebbviteli fórumként az uniós jog értelmezése tekintetében más következtetésre jut, mint az előtte eljáró, alsóbb szintű bíróság.⁵⁹⁴

6.3.2. Kivételek, kritikák

Az első kivételt azzal indokolja a szerző, hogy egyrészt az EUB gyakorlatából is az következik, hogy tagállami bíróságok nem dönthetnek uniós jog érvénytelenségéről, az viszont nem elvárható, hogy az alsóbb szintű bíróságok az annak érvénytelenségére vonatkozó meggyőződésük ellenére alkalmazzák az uniós jogot mindaddig, míg az ügy el nem jut a legmagasabb bírói fórum elé.

A második kivétel esetén az alsóbb szintű bíróságnak bizonyítania kellene, hogy az értelmezéssel kapcsolatos kételyei olyan súlyosak, hogy az ügy eldöntésére képtelen – a kérelem befogadásáról pedig nyilvánvalóan az EUB döntene.⁵⁹⁵ Ez a kivétel azonban valójában az egész javaslatot okafogyottá tenné. A kiindulási alapja ugyanis az, hogy az EUB a rendes bíróságok uniós jogalkalmazásában egyszerűen nem bíz meg és azt a lehető legalaposabb ellenőrzés alatt szeretné tartani. Ebben a helyzetben nehéz olyan forgatókönyvet elképzelni, melyben az EUB, szembesülve egy tagállami bíróság bizonytalanságaival, ne maga döntse el az értelmezési kérdést, hanem azt állapítsa meg, hogy a felmerült kételyek nem elég súlyos kételyek, így nyugodtan dönthet a kérdésben a tagállami bíróság. Ennek pontosan az

⁵⁹² Uo. 92.

⁵⁹³ „[...] a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg a közösségi intézmények jogi aktusainak érvénytelenségét.” 314/85. sz. ügy Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost [ECLI:EU:C:1987:452] 20. pont

⁵⁹⁴ BAJWA 2021. i. m. 93. (588. lj.).

⁵⁹⁵ Uo.

ellenkezője valószínű: az, hogy az EUB tulajdonképpen minden, magát e kivételszabály alá soroló kérdést befogadna. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy az alsóbb bíróságok előszeretettel kezdeményeznek előzetes döntéshozatali eljárást, s elképzelhető, hogy ezzel a kivételszabállyal a korlátozás csak annyit érne el, hogy az alsóbb bíróságok számára a kisebb értelmezési nehézségek is súlyos, eldönthetetlen kérdéssé formálódnak. Bár erről átfogó, európai elemzést itt nem tudunk nyújtani, a magyar bírósági rendszerben sem létezik ilyen megoldás: a bíró az ügyben döntést hoz akkor is, ha az értelmezése bizonytalan, ha pedig döntése hibás, akkor a fellebbviteli fórum ezt korrigálja. Az uniós jogegység az alsóbb fokú bíróságok hibás értelmezését ugyanúgy el tudja viselni, mint a tagállami jogegység, ha pedig a bizonytalanság valóban komoly, akkor a legmagasabb szintű fellebbviteli fórum kérheti az EUB-tól a helyes értelmezést – ahogy azt a javaslat eredetileg célként tűzte ki.

A harmadik kivétel alapja szintén az értelmezési bizonytalanság: a szerző szerint feltételezhető, hogy az értelmezés komoly problémát okoz a tagállami bíróságoknak, ha egymással ellentétes következtetésre jutnak az uniós jog értelmezése során, ezért rögtön az EUB beavatkozása szükséges.⁵⁹⁶ A következtetés azonban túlzó: két egymással ellenkező értelmezés nem azt jelenti, hogy az értelmezési feladat elviselhetetlenül nehéz, pusztán azt, hogy a kettő közül legalább az egyik interpretáció hibás.⁵⁹⁷ Például: az alsóbb szintű bíróság nyilvánvalóan hibás értelmezése egyáltalán nem indokolná azt, hogy a fellebbviteli bíróság ne hozhasson döntést. Az alsóbb bíróság helytelen értelmezése akkor is előfordulhat, ha egyébként a helyes, az EUB ítélezésére alapozott interpretációt már a bíróságok magukévá tették. Ez a kivételszabály is a javaslat céljával ellentétes, ugyanis akár egyértelmű helyzetekben is lehetővé teheti az előzetes döntéshozatali eljárást, holott az is megfelelő lenne, ha két ellentétes bírói értelmezés után a legmagasabb szintű fórum mérlegelhetné, hogy a probléma forrása valóban az értelmezési bizonytalanság-e.

Összességében azt lehet megállapítani, hogy a szerző javaslata a háromkivételes rendszerből a második két kivétel alkalmazása miatt nem eredményezne a korábbiakhoz képest jelentős változást. Fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a korábban elemzett cseh és lengyel ügyben az előzetes döntéshozatali eljárást, amely végül a konfliktust eredményezte, legfelső bíróságok kezdeményezték. Önmagában tehát az sem oldaná meg a korábban felvázolt problémát, ha

⁵⁹⁶ Uo. 93–94.

⁵⁹⁷ Ezt jól illusztrálja például a magyar ítélezési gyakorlatban a BH 2013. 276. Eszerint „a valamely alsóbb fokú bíróságon meghozott két, esetlegesen egymással ellentétes határozat léte még nem igazolja az ítélezési joggyakorlat egységének egy adott jogkérdésben való egységessége hiányát”.

előzetes döntéshozatali eljárást csak a legfelső bíróságok/alkotmánybíróságok kezdeményezhetnék.⁵⁹⁸

6.4. Speciális bíróság a hatásköri vitákra

Az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztással, különösen az ezen a téren született, vitatott EUB és alkotmánybírósági döntésekkel kapcsolatos feszültségek nyomán kibontakozó reform-elképzelések leggyakrabban visszatérő motívuma egy új, európai szintű hatásköri bíróság létrehozásának lehetősége. Érdekes módon ezzel az elképzeléssel találkozni lehet egyrészt a tagállami hatásköröket a lopakodó integrációtól féltő, másrészt pedig az uniós jog egységét és stabilitását a tagállami alkotmánybíróságoktól féltő megközelítések között is. Vannak tehát, akik az EUB gyakorlatában bekövetkezett, az uniós hatáskörök kiterjesztését eredményező fejleményre reagálva adnak hangot abbéli véleményüknek, hogy a folyamat megállítása vagy ellenőrzése, illetve a szubszidiaritás elvének megfelelő érvényesítése végett szükséges lenne egy, az EUB ítéleteit felülvizsgálni jogosult hatásköri (vagy szubszidiaritási) bíróság létrehozása.⁵⁹⁹ Ebbe a körbe tartozott többek között Roman Herzog korábbi német köztársasági elnök és a *BVerfG* egykori elnöke is.⁶⁰⁰ Mások ezzel szemben inkább akkor jutnak arra a következtetésre, hogy különálló hatásköri bíróság létrehozására lenne szükség, amikor a tagállami alkotmánybíróságok – és különösen a *BVerfG* – ellenállása nyomán veszélyeztetve látják az uniós jog egységes alkalmazását és általában az európai integráció jövőjét. Ebből a körből Joseph Weiler nevét lehet kiemelni, aki a német alkotmánybíróság *Maastricht* és *PSPP* határozatait követően is hangot adott ennek az elképzelésnek.⁶⁰¹ Külön figyelmet érdemel azért is, mert a koncepciója részletesebben írja le a létrehozandó bíróság felépítését és feladatait, mint más javaslatok.

6.4.1. A Vegyes Nagytanács

Joseph Weiler és Daniel Sarmiento – eredetileg 2020-ban megfogalmazott, majd az uniós bővítési viták kapcsán 2023-ban megerősített – reformjavaslata a *BVerfG PSPP*-ítéletére adott

⁵⁹⁸ Valójában fontos kérdés, hogy egy tagállami bírósági hierarchiában melyik intézmény minősül *court of last instance*-nek. Főszabály szerint a legfelső bíróságokat tekinthetjük annak. Azonban azokban az országokban, ahol van speciális alkotmánybíróság és létezik a bírósági ítéletekkel szembeni alkotmányjogi panasz, ott a kérdés, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás mennyiben tekinthető rendes jogorvoslatnak, s ha a legfelső bíróságok döntéseivel szemben alkotmányjogi panasszal lehet élni, akkor tekinthető-e a legfelső bíróság *court of last instance*-nek.

⁵⁹⁹ Pieter CLEPPE: An EU Subsidiarity Court as a means to keep the ECJ in check. *BrusselsReport.eu*. 2016. február 1. <https://www.brusselsreport.eu/2016/02/01/an-eu-subsidiarity-court-as-a-means-to-keep-the-ecj-in-check/>.

⁶⁰⁰ Roman HERZOG – Lüder GERKEN: Stop the European Court of Justice. *EU Observer*. 2008. szeptember 10. <https://euobserver.com/opinion/26714>.

⁶⁰¹ WEILER – SARMIENTO 2020. i. m. (579. lj.).

közvetlen válaszként született meg. A szerzők álláspontja szerint az a lépés, hogy a német alkotmánybíróság alkotmányellenesnek, a hatáskör-átruházás elvét sértőnek nyilvánítja az uniós jogot, példátlan módon veszélyezteti az uniós jogrendszer integritását és a jogállamiságot, hiszen ha a tagállami alkotmánybíróságok szabadon és egyoldalúan bírálhatják felül az EUB ítéleteit, az az európai egységes piac és az integráció felbomlásához vezethet. Ugyanakkor elismerik az alapvető dilemma jogosságát is: valódi problémát jelent, hogy mit tehet egy tagállami alkotmánybíróság akkor, amikor úgy látja, hogy az európai jogalkotás átlépte a Szerződésben rábízott hatásköröket, és az ezt ellenőrizni hivatott EUB mégsem lép fel ezzel szemben. Weiler és Sarmiento szerint az olyan egyszerű deklarációk, mint például az uniós jog elsőbbségének rögzítése a Szerződésben, nem jelentenének érdemi megoldást, mert érdemben nem befolyásolnák a tagállami alkotmánybíróságoknak a saját alkotmányos rendszerük logikáján alapuló érvelését. Ehelyett egy olyan intézményi-procedurális megoldást tartanak szükségesnek, amely az uniós bírósági struktúrába integrálja a tagállami legfelső bírói fórumokat, ezáltal biztosítva a kellő jogi legitimitást a legérzékenyebb hatásköri kérdések eldöntéséhez.⁶⁰²

A javaslatuk magja egy új fellebbviteli fórum, a „Vegyes Nagytanács” (*Mixed Grand Chamber*) létrehozása az EUB szervezetén belül. Ez a testület tizenhárom tagból állna, paritásos alapon: helyet kapna az EUB hat hivatalban lévő bírása rotációs alapon (kizárva azokat, akik a fellebbezett eredeti döntésben részt vettek), illetve a huszonhét tagállam alkotmánybíróságainak vagy legfelsőbb bíróságainak hat hivatalban lévő bírása, szintén rotációs rendszerben (azzal a fontos megkötéssel, hogy az eljárást kezdeményező tagállam bíróságának elnöke mindenképpen tag lenne). A tizenharmadik tag és egyben a vegyes tanács elnöke az EUB mindenkor elnöke – vagy érintettsége esetén egy másik EUB tanácselnök – lenne. A Vegyes Nagytanács hatásköre rendkívül szűk és specifikus lenne: kizárólag a *PSPP*-típusú ügyekben járna el, vagyis akkor, amikor a vita az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás határvonalairól szól. A testület egyfajta „utolsó utáni” jogorvoslati fórumként működne, amelynek joga lenne semmisnek nyilvánítani egy uniós jogi aktust, amennyiben az a hatáskör-átruházás elvének *súlyos megsértését* valósítja meg, megfordítva ezzel akár az EUB egy korábbi ítéletét.⁶⁰³ Az eljárást egy tagállami alkotmánybíróság, egy

⁶⁰² Uo.

⁶⁰³ A francia és német kormányzati megbízásból 2023-ban készített szakértői javaslatcsomag egy „Joint Chamber of the Highest Courts and Tribunals of the EU” névre hallgató testület létrehozása mellett foglal állást. Összetételét nem részletezik, de mivel a célja az európai és a tagállami bíróságok közötti kommunikáció erősítése, formalizálása lenne, vélhetően szintén vegyesen vennének benne részt az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok/legfelső bíróságok bírói. Azonban ez a javaslat nem jelentene számottevő intézményi reformot: a szerzői szerint hatásköri

tagállami kormány vagy egy nemzeti parlament indíthatná el az EUB eredeti döntésétől számított egy éven belül. A döntéshozatal során az *in dubio mitius* elve alapján egy vitatott uniós intézkedés jóváhagyásához legalább nyolc vagy kilenc bíró szavazatára lenne szükség, így az EUB hat bírója az elnökkel kiegészülve sem tudná érvényben tartani a támadott uniós aktust, ha mind a hat tagállami alkotmánybíró az *ultra vires* jelleg, azaz a hatáskörtúllépés megállapítása felé hajlik.⁶⁰⁴

A reform indokoltságát a szerzők több, az uniós jogrendszert feszítő rendszerszintű problémával is alátámasztják. Kifejezetten osztják például azt az aggodalmat, hogy az EUB folyamatosan bővíti az integrációt, miközben elhanyagolja a szubszidiaritás elvét. Elemzésükben rámutatnak, hogy az EUB-nak évtizedek óta van egy dogmatikai „vakfoltja”: nem bizonyult szigorú őrzőjének az uniós hatáskörök határainak. Gyakorlatilag szinte mindig az uniós hatáskör kiterjesztése, az *effet utile* mellett dönt, ami egy téves, központosító föderalizmus-felfogásból fakad.⁶⁰⁵ Úgy vélik, a lopakodó hatáskörelvonás (*competence creep*) valós probléma, különösen az egyre ambiciózusabb uniós szakpolitikák, mint a zöld átállás vagy a közös hitelfelvételek korában.⁶⁰⁶

A szerzők tisztában vannak azzal is, hogy javaslatuk dogmatikailag nem oldja fel a *Kompetenz-Kompetenz* feloldhatatlan dilemmáját. Mivel az EU nem egy szuverén állam, a hatásköröket a tagállamok ruházták át, így egy elkötelezett, konok nemzeti alkotmánybíróság elméletileg a reform után is mondhatná, hogy a végső döntés joga nála marad, és szembeállhat a Vegyes Nagytanács ítéletével is. A javaslat célja azonban nem a probléma formális jogi eltüntetése, hanem a szupranacionális szinten született döntés elfogadhatóságának és legitimitásának jelentős növelése, ezzel párhuzamosan pedig az esetleges alkotmánybírói ellenállás legitimitációjának csökkentése.⁶⁰⁷ Weiler és Sarmiento szerint – különös tekintettel az EU

bíróságként az EUB rendelkezik az utolsó szó jogával, a javasolt testület pedig semmilyen jogilag kötelező erejű döntést nem hozhatna. Érdekes módon a jelentés szerzői szerint az, hogy az EU bővítené vagy túllépné a hatásköreit, gyakran hangoztatott, de lényegében nem alátámasztott állítás. Ld. *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century – Report of the Franco-German Working Group on EU institutional reform*. Paris-Berlin, 18 September 2023. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century>

⁶⁰⁴ WEILER – SARMIENTO 2020. i. m. (579. lj.).

⁶⁰⁵ Uo.

⁶⁰⁶ Joseph H. H. WEILER – Daniel SARMIENTO: *The Comeback of the Mixed Chamber*. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. 2023. október 2. <https://verfassungsblog.de/the-comeback-of-the-mixed-chamber/>.

⁶⁰⁷ Joseph H. H. WEILER – Daniel SARMIENTO: *The EU Judiciary After Weiss – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice. A Reply to Our Critics*. *EU Law Live*. 2020. július 6. <https://eulawlive.com/the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-a-reply-to-our-critics-by-j-h-h-weiler-and-daniel-sarmiento/>.

jövőbeli bővítésére és az új tagállamok szuverenitás-féltésére – a luxembourgi bírákból álló EUB egyedül már nem rendelkezik elegendő legitimitációval ahhoz, hogy a legérzékenyebb alkotmányos kérdésekben a tagállamokra kényszerítse az akaratát.⁶⁰⁸ Ha viszont egy tagállami bíróság egy olyan ítélettel szállna szembe, amelyet saját kollégái közreműködésével hoztak meg, annak a politikai és morális ára jelentősen magasabb lenne. A javaslatuk reflektál arra a problémára is, hogy ha egy tagállam alkotmánybírósága már kihirdette az *ultra vires* döntést, azt utólag szinte lehetetlen visszafordítani. A Vegyes Nagytanács intézménye éppen azt a célt szolgálná, hogy megelőzze ezt a fázist, és strukturált mederbe terelje a konfliktust.⁶⁰⁹

6.4.2. A Vegyes Nagytanács problémái

Weiler és Sarmiento javaslata az EUB és az alkotmánybíróságok hatásköri konfliktusának lehetséges megoldása irányába a leginkább járható úton indul el: nem a *Kompetenz-Kompetenz* probléma teljes és végleges megoldására irányul, hanem a konfliktus megelőzésére törekszik egy eljárási alternatíva létrehozásán keresztül.

Bár Joseph Weiler és Daniel Sarmiento reformjavaslata innovatív kísérlet a hatásköri viták intézményesítésére, a koncepció több ponton is súlyos strukturális ellentmondásokat és problémákat hordoz magában. Az első alapvető probléma a felülvizsgálat mércéjével, a „súlyos jogsértés” (*serious breach*) követelményével kapcsolatos. A szerzők egyértelművé teszik, hogy ezt a mércét a *BVerfG* vonatkozó gyakorlata inspirálta.⁶¹⁰ Kérdéses azonban, hogy mi indokolja ezt a magas küszöböt egy olyan helyzetben, amikor immár nem arról van szó, hogy egy tagállami alkotmánybíróság vizsgálja felül az uniós jogot – ahol a potenciális politikai és jogi következmények miatt valóban okkal indokolt az óvatosság és a megengedő mérce –, hanem egy dedikált uniós bíróság teszi ugyanezt. A hatáskör-átruházás logikája szerint, ha az uniós intézményrendszer túllépi a rábízott kompetenciákat, az aktust meg kellene semmisíteni, függetlenül a jogsértés vélt súlyától. A „súlyos” mérce alkalmazásával a Vegyes Nagytanács pontosan azt a kritikát termelné újra, amelyet a szerzők eredetileg az EUB vonatkozásában is megfogalmaznak: ha ténylegesen van is hatáskörtúllépés, a testület továbbra sem lép fel azzal szemben, legitimálva a lopakodó hatáskörelvonást.

A testület összetétele, különösen az EUB-bírák részvétele rávilágít a javaslat egy másik, talán legmélyebb koncepcionális hibájára. A vegyes összetétel ugyanis azt a téves benyomást kelti,

⁶⁰⁸ WEILER – SARMIENTO 2023. i. m. (606. lj.).

⁶⁰⁹ WEILER – SARMIENTO 2020. i. m. (607. lj.).

⁶¹⁰ WEILER – SARMIENTO 2020. i. m. (579. lj.).

mintha az uniós hatásköri vitákban nem a tagállamok közötti kompromisszumra vagy megállapodásra lenne szükség, hanem a tagállamok összessége és a velük szemben álló, tőlük független uniós intézményrendszer közötti kompromisszumra – mintha ez a kettő különálló érdekcsoportot alkotna. Holott az Európai Unió maga nem más, mint a tagállamok közössége. Ennek fényében elméletileg sem indokolt, hogy egy olyan hatáskörökről döntő testületben, amelynek valójában a tagállamok összességének álláspontját kellene szintetizálnia, az európai intézményrendszer, illetve az EUB képviselői egyáltalán részt vegyenek. Különösen nem indokolt ez úgy, hogy összességében – az elnököt is beleszámítva – a testület többségét tegyék ki (hét fő a tizenháromból), ami lehetővé tenné, hogy a támadott uniós jogi aktusokat jóváhagyják mindössze egy vagy két tagállami alkotmánybíró támogatásával, akár a többi résztvevő vagy az eljárásban éppen részt nem vevő tagállam határozott ellenzése mellett is. Figyelembe kell venni, hogy mi a javaslat alapvető célja: az, hogy a tagállami alkotmánybíróságok számára megteremtse az uniós jog alkotmányellenessé nyilvánításának strukturált alternatíváját. Ahhoz, hogy ez működőképes és valódi alternatíva legyen, ténylegesen magában kellene hordoznia annak lehetőségét, hogy esetenként az uniós jog érvényességét vitató tagállami álláspont kerekedjen felül. Ha a fórum a gyakorlatban csak a nemzeti alkotmánybíróságokkal szemben egy magasabb legitimációval felruházott testület beiktatásával erősíti meg az EUB pozícióját, akkor kudarcra van ítélve, és csupán újratermeli a megoldani kívánt problémát.

Ezen a ponton érdemes megjegyezni, hogy Weiler, szerzőtársaival közösen már a *BVerfG Maastricht*-határozatát követően is fogalmazott meg hasonló javaslatot, akkor még francia mintára „alkotmánytanács” (*Constitutional Council*) néven, ugyanis a *Kompetenz-Kompetenz* probléma eskalációját hosszútávon már akkor is egy speciálisan hatásköri kérdésekben (beleértve a szubszidiaritás elvét is) eljáró uniós kvázi-alkotmánybíróság létrehozásával látta megelőzhetőnek. Ez a fórum az akkori javaslat szerint még akkor döntene egy adott európai jogi aktus kvázi alkotmányosságáról (arról, hogy a szerződésben lefektetett hatásköröket nem lépi-e túl), mielőtt az hatályba lépne. A normakontrollt kezdeményezhetné bármelyik uniós intézmény vagy bármely tagállam. Az európai alkotmánytanács tagjai a tagállami alkotmánybíróságok (vagy annak megfeleltethető más felsőbbbíróságok) delegált bírói lettek volna a javaslat szerint, csak az elnöki tisztséget bízták volna az EUB mindenkori elnökére.⁶¹¹

⁶¹¹ Ehhez részben hasonló módon Vaubel azt javasolta, hogy az EUB bírói a tagállami alkotmánybíróságok/legfelső bíróságok delegált tagjai legyenek. Ld. Roland VAUBEL: *The European institutions as an interest group: the dynamics of ever-closer union*. London, Institute of economic affairs, 2009. 80. Korábban szerzőtársaival szintén érvelt egy önálló hatásköri bíróság felállítása mellett is. Roland VAUBEL: *Constitutional courts as promoters of*

Ez az az összetétel azt jelképezte volna, hogy bár a hatáskörök rendezése a tagállami alkotmányos rendelkezések kérdése is, de mégis uniós intézmény és közös uniós megoldás alá kell esnie.⁶¹² Ekkor tehát még a létrehozandó hatásköri bíróságot tulajdonképpen kizárólag a tagállami delegáltak alkották volna. Ezzel szemben a vegyes nagytanácsra vonatkozó javaslat tévesen a tagállami alkotmányos álláspontok közötti kompromisszum-keresés helyett a tagállamok összessége és az európai intézményrendszer közötti kompromisszumra helyezi a hangsúlyt.

A tagállami alkotmánybírók részvétele egy uniós hatásköri bíróságban azonban szintén problémás. Az alkotmánybíróknak ugyanis nem személyükben, hanem az alkotmányt autoritatív módon értelmező testületükben rejlik a közjogi jelentőségük. Az alkotmánybírók egyéni álláspontjának az alkotmánybírószágon belül van jelentősége, azon kívül közjogi szempontból nincsen. Kérdéses, hogy egy ilyen vegyes uniós testületben mi lenne az alkotmánybíró szerepe: a saját alkotmányának, vagy az uniós Szerződéseknek az értelmezése és védelme? Ha az uniós jog értelmezése és az alapszerződések betartatása lenne a feladata, úgy teljes mértékben indokolatlan, hogy ezt a feladatot éppen a tagállami alkotmánybírói tisztségére tekintettel kapja meg. Ha viszont az uniós hatásköri bíróságban is a tagállami alkotmány értelmezése és védelme a feladata, az is komoly problémákat vet fel. Megteheti egy alkotmánybíró, hogy ebben a testületben más álláspontot kövessen, mint ami a saját alkotmánybírószága által adott autoritatív értelmezés? Ha megteheti, akkor megint csak indokolatlan, hogy ezt pont az alkotmánybírói tisztségére való tekintettel tehesse. Ha viszont kötve van az alkotmánybírószághoz, akkor a Weiler és szerzőtársai által javasolt Vegyes Nagytanács vagy Alkotmánytanács is elveszítené valódi deliberatív, mérlegelő bírósági jellegét a tagok előre rögzített álláspontja miatt. Egy ilyen fórum legfeljebb a szavazatok összesítésére lenne alkalmas, nem pedig konszenzus vagy akár csak kompromisszum kialakítására. Ezek a javaslatok tehát inkább csak egy, az alkotmánybírószághoz felé tett szimbolikus gesztust eredményeznének, mintsem működőképes alternatívát.

A javaslatok elsődleges célja egy olyan testületet létrehozni, amely azzal, hogy magas legitimitációval rendelkezik és dönteni tud a hatásköri vitákban, megelőzheti azt, hogy erről külön-külön a tagállami alkotmánybírószághoz döntsenek, fragmentálva ezzel az európai jogot és

political centralization: lessons for the European Court of Justice. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 28, No. 3 (2009).

⁶¹² Joseph H. H. WEILER – Ulrich R. HALTERN – Franz C. MAYER: European democracy and its critique. *West European Politics*, Vol. 18, No. 3 (1995). 38.

veszélyeztetve az integráció jövőjét. Egy ilyen intézménynek azonban az Európai Unió működését figyelembe véve szintetizálnia kellene a konszenzusos döntéshozatalt az uniós jog hatékony érvényesülésével. A hatáskörtúllépésre vonatkozó kérdés jellegéből adódik, hogy a válasz az összes tagállam közös álláspontját kell, hogy tükrözze: az Európai Unió hatáskörei az alapszerződéseken, tehát a tagállamok egyetértésén alapulnak, így a hatásköri vitákról döntő testületben a konszenzus hiánya egyrészt aláásná a döntés legitimitását, másrészt könnyen akár a szerződésmódosítás megkerülésének eszközévé válhatna. Ezzel együtt azonban a hatékonyság szempontjának is érvényesülnie kell: a hatásköri felülvizsgálat nem eredményezheti az uniós jogalkotás teljes megbénítását. A konszenzus követelményével ugyanis együtt jár a vétó lehetősége is, tehát amennyiben konszenzus lenne szükséges annak megerősítéséhez, hogy egy uniós jogi aktus nem jelent hatáskörtúllépést, úgy a hatásköri felülvizsgálati fórum révén bármely tagállam érvényteleníthetné azt – különösen, hogy egy ilyen felülvizsgálati eljárást már eredendően azért kezdeményezne valamely tagállam (vagy tagállami alkotmánybíróság), mert a hatáskörök túllépésének megállapítását tartja indokoltnak. Ezt a feszültséget egy tagállami bírókból, alkotmánybírókból konstruált uniós fórum, amelynek igenlő vagy nemleges választ kell adnia egy konkrét európai jogi aktus tekintetében a hatáskörtúllépés kérdésére, a kompromisszumra való alkalmatlansága folytán nem tudná kezelni.

6.5. Hatáskörmegosztás – jog és politika határán

Az európai alkotmányos pluralizmus radikális megközelítésének realista konklúziója, hogy a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás tekintetében kialakuló alkotmányos konfliktusok kezelése politikai természetű döntéseket igényel. Az EUB és egyes tagállami alkotmánybíróságok közötti korábbi vagy folyamatban lévő konfliktusok azt mutatják: a gyakorlatban a jogilag feloldhatatlan probléma politikai beavatkozás révén gyakran kezelhetőnek bizonyult. A hatáskörmegosztás kérdésében azonban a politikai döntéseknek nem csak *ultima ratio* jelleggel, a jogi eszközök kimerülése esetén lehet szerepe. A tagállamok és az EU közötti hatáskörmegosztás ugyanis jogilag körülhatárolt, de politikai természetű probléma, amely a *BVerfG* érvelésében is elsősorban a választáson alapuló demokratikus legitimitációval áll összefüggésben. Ahogy a hatáskörök kérdésében hozott jogi döntések mögött is meghúzódnak a közjóra vonatkozó versengő politikai nézetek, úgy a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos politikai döntéseknek is része az arra vonatkozó jogi szabályok értelmezése. Fenn

lehet-e tartani ebben a kérdésben akár az európai, akár a tagállami bíróságok monopóliumát?⁶¹³ Érdekes módon 1990-ben még Jean-Paul Jacqué és Joseph Weiler is pont a hatáskörmegosztás politikai jellegére hívták fel a figyelmet, megjegyezve, hogy a hatásköri ítékezés magában hordozza az EUB átpolitizálásának veszélyét, és egy esetlegesen létrehozandó hatásköri felülvizsgálati testület összetételének tükröznie kellene ennek a kérdésnek a „kvázi-politikai természetét”.⁶¹⁴

⁶¹³ Nik de BOER: *Judging European democracy: the role and legitimacy of national constitutional courts in the EU*. Oxford, Oxford University Press, 2023; BOER 2018. i. m. (578. lj.); GRIMM 2015. i. m. (63. lj.).

⁶¹⁴ Joseph H. H. WEILER – Jean-Paul JACQUÉ: On the Road to European Union - A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference. *Common Market Law Review*, Vol. 27, No. 2 (1990). 206.

7. Föderalizmus, hatásköri viták, tagállami vétójog: a polgárháború előtti Egyesült Államok

Az Európai Unió és az Egyesült Államok összehasonlítása a föderalizmus működése szempontjából természetesen visszatérő toposza a jog- és politikatudománynak. Ez már csak azért is indokolt, mert az európai integrációnak már a kezdeti időszakában is az európai föderalisták kétségtelenül az Egyesült Államokra tekintettek követendő példaként. Ha viszont kifejezetten azt a kérdést vizsgálánk, hogy a szövetségi és a tagállami szintek közötti hatáskörmegosztás tekintetében ki rendelkezik az utolsó szó jogával, akkor az összehasonlítás kevés hasznos tanulsággal kecsegtet, hiszen ezen a téren egyértelműen inkább a különbségek meghatározók. Az Egyesült Államok ugyanis állam, az Európai Unió pedig államszövetség, *sui generis* nemzetközi vagy szupranacionális szervezet – a *Kompetenz-Kompetenz* probléma tekintetében ez döntő különbség. Az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást meghatározó, a fentiekben leírt probléma ennek megfelelően az USA-ban sem a bírói vagy politikai gyakorlatra, sem az alkotmányjogi szakirodalomra nem jellemző. Azok, akik az Egyesült Államok szövetségi Legfelső Bíróságától mégis elvitatnák azt, hogy kizárólagos joga lenne a végső döntés meghozatalára a hatáskörmegosztás kérdéseiben, azok sem a tagállami alkotmányokra vagy tagállami bíróságokra támaszkodva teszik ezt, hanem jellemzően az alkotmányértelmezés bírói monopóliumát vitatva (politikai alkotmányosság). Nem mellékes az sem, hogy az Egyesült Államoknak emellett lehetősége (és képessége) van arra, hogy a szövetségi jog alkalmazását a tagállamokban is saját maga biztosítsa, e tekintetben tehát nem kell kizárólag a tagállamok együttműködésére, lojalítására támaszkodnia.

Ha azonban az Egyesült Államoknak nem a jelenlegi, hanem az 1861-1865 között zajló polgárháborút megelőző alkotmányos és politikai struktúráját vesszük alapul, akkor mégis meglepően szoros kapcsolódási pontokat találunk az Európai Unióra jellemző hatáskörmegosztási problémával. Az amerikai alkotmány ratifikációját követő évtizedekben ugyanis több alkalommal is előfordult, hogy valamely tagállam az átruházott hatáskörök korlátozottságára való hivatkozással lépett fel azt állítva, hogy a szövetségi jog *ultra vires* született.⁶¹⁵ Tették mindezt annak ellenére, hogy az amerikai alkotmány – szemben az EU alapszerződéseivel – egyértelműen rendelkezett a szövetségi jog szupremáciájáról.⁶¹⁶

⁶¹⁵ SCARCELLO 2023. i. m. 86. (480. lj.).

⁶¹⁶ Az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, VI. cikk 2. bek.: „This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority

7.1. Alkotmány vagy szerződés?

7.1.1. Mi az Egyesült Államok népe?

Az Egyesült Államok alkotmányos rendszerének kezdeti évtizedeire egyértelműen jellemző volt az azzal kapcsolatos bizonytalanság, hogy a hatáskörök túllépésre való hivatkozással a tagállamok felléphetnek-e a szövetségi joggal szemben. Az 1787-ben írt, 1788-ban ratifikált, majd 1789-ben hatályba is lépő Alkotmány olyan szövetségi struktúrát hozott létre, amelyben továbbra is központi szerepe maradt a tagállamoknak a törvényhozásban (Szenátus) vagy akár az alkotmánymódosítás folyamatában is. Az Alkotmány VI. cikke lefektette, hogy az „alkotmány s annak értelmében alkotott törvények, valamint az Egyesült Államok meghatározása alapján létrejött és létrejövő nemzetközi szerződések az ország legfőbb törvényei; e törvények kötelezőek minden államban minden bíró számára tekintet nélkül az egyes államok alkotmányában vagy törvényeiben foglalt ellenkező rendelkezésekre”.⁶¹⁷ A tagállami joghoz képest – beleértve a tagállami alkotmányokat is – tehát a szövetségi jog magasabb rendű, elsőbbséget élvez. Az 1791-es jognyilatkozat (*Bill of Rights*) részeként elfogadott tizedik módosítás azonban beemelte az alkotmányszövegbe azt az alapelvet is, hogy „az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az egyes államoknak meg nem tagadott jogok az államokat, illetve a népet illetik”.⁶¹⁸ A gyakran az amerikai alkotmány atyjának is nevezett James Madison szerint egy olyan struktúrát hoztak létre az alapítók, amelyet nem lehetett sem egyszerűen egységes államnak, sem pedig államok konföderációjának tekinteni, hanem inkább a kettő keverékének.⁶¹⁹ Az amerikai Alkotmány ismert preambuluma („Mi, az Egyesült Államok népe...”) különböző értelmezései is ezt a kettőséget szimbolizálják. A leginkább elterjedt, föderalista narratívában az, hogy a Konföderációs cikkelyek által alkalmazott megoldással ellentétben az Alkotmány nem sorolja fel az alkotmányozó gyűlésben képviselt tagállamokat, azt hivatott kifejezni, hogy az alkotmányt az egységes amerikai nép fogadta el alkotmányozó hatalomként, és az nem pusztán

of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.”

⁶¹⁷ Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya, VI. cikk 2. bek. Magyar fordítás: Ralph MITCHELL: *Az Egyesült Államok alkotmánya - Történet, dokumentum, mutatók*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.

⁶¹⁸ Uo.

⁶¹⁹ „The proposed Constitution, therefore, is, in strictness, neither a national nor a federal Constitution, but a composition of both. In its foundation it is federal, not national; in the sources from which the ordinary powers of the government are drawn, it is partly federal and partly national; in the operation of these powers, it is national, not federal; in the extent of them, again, it is federal, not national; and, finally, in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal nor wholly national.” James MADISON: Federalist no. 39. In: Clinton ROSSITER (szerk.): *The Federalist Papers*. New York, Signet, 2003. 242–243.

egy, a ratifikáló államok között létrejött szerződés.⁶²⁰ Ezt a narratívát tette magáévá a John Marshall vezette Legfelső Bíróság is a *McCulloch v. Maryland* ügyben.⁶²¹ Ezzel szemben azok, akik a szerződéses jelleg mellett foglalnak állást (*compact theory*), úgy látják: az alkotmányoszöveg utolsó csak stilisztikai és technikai okok miatt került ki a részes államok felsorolása, tehát vitatják, hogy ennek a lépésnek a szövetség jellege tekintetében döntő jelentősége lenne. Ebben a narratívában a szöveg csak arra az eshetőségre reagált, ha az Alkotmány úgy lépne hatályba, hogy a tizenhárom felsorolt állam valamelyike mégsem ratifikálta (a hatálybalépéshez ugyanis kilenc állam ratifikációját írták elő), és azt tekintik lényegesebb szempontnak, hogy végső soron az alkotmány sorsáról döntő ratifikációs gyűlések tagállami alapokon szerveződtek.⁶²²

7.1.2. A szerződéses elmélet

Azok az elméletek, amelyek szerint a tagállamoknak hatáskörtúllépés miatt valamilyen formában jogukban állt a szövetségi jog érvénytelenségét megállapítani, elsősorban a szerződéses elmélet (*compact theory*) alapjait lefektető James Madison és Thomas Jefferson, majd később John C. Calhoun írásai és politikai tevékenysége nyomán nyertek teret.

Madison nézetei a kérdésben jelentős fejlődésen mentek keresztül. Az 1780-as években még erős nemzeti kormányt szorgalmazott, az 1787-es philadelphiai alkotmányozó gyűlésre általa és Edmund Randolph által megfogalmazott Virginia-terv pedig egyenesen azt javasolta, hogy a szövetségi törvényhozásnak vétőjoga legyen a tagállami jogalkotás felett.⁶²³ Később azonban már az Alkotmányt népszerűsítő Föderalista cikksorozatban a tagállamok szerepének fontosságát hangsúlyozta azt állítva, hogy képesek lehetnek ellensúlyozni az esetleges szövetségi túlkapasokat.⁶²⁴ Világosan azt az álláspontot képviselte, hogy az Egyesült Államok a ratifikáló szuverén államok sokaságát takarja: „*a jóváhagyást és a ratifikálást a nép nem úgy hajtja végre, mint nemzetet alkotó egyének közössége, hanem mint ama különálló és független államokat alkotó egyének, amely államoknak polgárai. Tehát szükségképpen minden egyes*

⁶²⁰ David S. SCHWARTZ: Reconsidering the Constitution's Preamble: The Words That Made Us U.S. *Constitutional Commentary*, Vol. 37, No. 1 (2022). 58–63.

⁶²¹ US Supreme Court *McCulloch v. Maryland* 17 U.S. 316 (1819)

⁶²² SCHWARTZ 2022. i. m. 60–61. (620. lj.); Jonathan GIENAPP: The Myth of the Constitutional Given: Enumeration and National Power at the Founding. *American University Law Review*, Vol. 69, No. F183 (2020). 183–211.

⁶²³ Kevin R. GUTZMAN: A Troublesome Legacy: James Madison and The Principles of '98. *Journal of the Early Republic*, Vol. 15, No. 4 (1995). 573.

⁶²⁴ James MADISON: Federalist no. 46. In: Clinton ROSSITER (szerk.): *The Federalist Papers*. New York, Signet, 2003. 290–297.

állam jóváhagyásáról és ratifikálásáról van szó, [...]. Az alkotmány elfogadása tehát nem nemzeti, hanem szövetségi aktus lesz.”⁶²⁵ Ez a nézet végül a Virginia és Kentucky határozatokban öltött testet.

7.2. A Virginia és Kentucky határozatok

7.2.1. A határozatok története

A Virginia és Kentucky határozatok közvetlen kiváltó oka az 1798-ban, a föderalista többségű Kongresszus által elfogadott és John Adams elnök által aláírt „Idegenekről és a zendülésről szóló törvények” (*Alien and Sedition Acts*) voltak. A föderalisták a Franciaországgal megromlott viszony és fenyegető háború árnyékában, a nemzetbiztonságra hivatkozva hozták meg ezeket a törvényeket, de a gyakorlatban a politikai ellenzék, a jeffersoni republikánusok elhallgattatására használták őket. Különösen a zendülésről szóló törvény (*Sedition Act*) váltott ki felháborodást, mivel börtönbüntetéssel és pénzbírsággal fenyegette azokat, akik „hamis, botrányos és rosszindulatú” kritikát fogalmaztak meg a Kongresszussal vagy az elnökkel szemben.⁶²⁶ Mivel a szövetségi kormányzatot és a bíróságokat a föderalisták uralták, a republikánus vezetők, Thomas Jefferson (aki akkor alelnök volt) és James Madison a baráti tagállamok, Virginia és Kentucky törvényhozó testületein keresztül indítottak ellentámadást az általuk alkotmányellenesnek tartott lépésekkel szemben. Ennek keretében 1798-ban mindkét állam határozatban foglalt állást az *Alien and Sedition Acts* alkotmányellenességéről: Kentucky törvényhozása által elfogadott határozatot Jefferson, a virginiait pedig Madison szövegezte meg.⁶²⁷

A Kentucky határozat alapján az amerikai Alkotmány egy olyan paktum, amelyhez az államok szuverén és független felekként csatlakoztak. Jefferson úgy fogalmazott, hogy az Alkotmány elfogadásával „a központi kormányzatot nem tették meg saját átruházott hatalma kizárólagos vagy végső bírójává”, hiszen ha így lett volna, akkor csak a kormányzat saját belátása szabna határt a hatalmának, nem pedig az Alkotmány. Az általa javasolt megoldás a „nullifikáció” (*nullification*) volt: „ahol olyan hatalmat bitorolnak, amelyet nem ruháztak át, a törvény

⁶²⁵ MADISON 2003. i. m. 236–243. (619. lj.). Balabán Péter fordítása. Alexander HAMILTON – John JAY – James MADISON: *A föderalista - értekezések az amerikai Alkotmányról*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1998. 286.

⁶²⁶ Kevin R. GUTZMAN: *James Madison and the making of America*. New York, St Martin’s Press, 2012. 350; Jonathan GIENAPP: How to Maintain a Constitution - The Virginia and Kentucky Resolutions and James Madison’s Struggle with the Problem of Constitutional Maintenance. In: Sanford LEVINSON (szerk.): *Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought*. Lawrence, Kansas, USA, University Press of Kansas, 2016. 57; William J. WATKINS: *Reclaiming the American Revolution: The Kentucky and Virginia Resolutions and Their Legacy*. New York, Palgrave Macmillan US, 2004. 170–177.

⁶²⁷ GIENAPP 2016. i. m. 53. (626. lj.).

nullifikálása a jogszerű jogorvoslat”. Érvelése szerint a szerződő felek (az államok) természetes joga, hogy saját határaikon belül saját maguk ítélik meg az egyezmény megsértését, és semmissé nyilvánítsák azokat a szövetségi túlkapásokat, amelyekre a szerződés nem adott felhatalmazást (*casus non foederis*).⁶²⁸

A Madison által szerzett Virginia határozat némileg óvatosabb megközelítés mellett szállt síkra. Kimondta, hogy a szövetségi kormány hatalma abból a „szerződésből ered, amelynek az államok a felei” és abban az esetben, ha a szövetségi kormány „szándékosan, nyilvánvalóan és veszélyesen” (*deliberate, palpable and dangerous*) olyan hatalmat gyakorol, amelyet az Alkotmány nem biztosít számára, akkor a szerződő államoknak „joguk és kötelességük közbelépni (*interpose*) a gonosz terjedésének megállítására, és a saját határaikon belüli jogaik és szabadságaik megőrzésére”.⁶²⁹

Válaszképpen más tagállamok is fogadtak el határozatokat, amelyben amellet foglaltak állást, hogy Virginia és Kentucky nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy megítélje a szövetségi jog alkotmányosságát. Egyesek annak az álláspontnak adtak hangot, hogy az Alkotmány értelmezése és ezáltal a hatáskörtúllépés megállapítása a szövetségi bíróságok feladata. Válaszképpen mindkét állam újabb, hasonló tartalmú határozatokat fogadott el ismételt 1799-ben, illetve szintén a kritikákra reagált Madison 1800-ban kiadott jelentése.⁶³⁰ A jelentésben Madison egyértelműen megerősítette, hogy az alkotmányszerződés megsértésének megállapítása az államok feladata – ha ez a szövetségi bíróságok hatásköre lenne, az olyan hatáskör-átruházást jelentene, amely egyúttal megsemmisítené az átruházó tagállamokat.⁶³¹ Az 1800-ban kiadott Madison-féle jelentés a következőket írja: „*az Egyesült Államok alkotmánya az államok jóváhagyásával jött létre, amelyet mindegyikük a saját szuverén minőségében adott meg. Az alkotmány stabilitását és méltóságát, valamint tekintélyét is növeli, hogy ezen a legitim és szilárd alapon nyugszik. Mivel tehát az államok az alkotmányos egyezés szerződő felei, mégpedig szuverén minőségükben, ebből szükségszerűen következik, hogy nem létezhet hatalmuk felett álló törvényszék, amely végső soron dönthetne arról, hogy az általuk kötött*

⁶²⁸ Thomas JEFFERSON: *The papers of Thomas Jefferson - Volume 30 1 January 1798 to 31 January 1799*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2003. 529–555; David S. SCHWARTZ: *The International Law Origins of Compact Theory: A Critique of Bellia & Clark on Federalism*. *Journal of American Constitutional History*, Vol. 1, No. 4 (2023). 660.

⁶²⁹ GUTZMAN 1995. i. m. 580. (623. lj.).

⁶³⁰ Report of 1800. Keith E. WHITTINGTON: *Constitutional construction: divided powers and constitutional meaning*. Cambridge, Massachusetts - London, England, Harvard University Press, 2001. 75.

⁶³¹ GUTZMAN 1995. i. m. 582. (623. lj.).

egyezséget megsértették-e; következésképpen mint az egyezés részeseinek, nekik maguknak kell végső fokon dönteniük az olyan horderejű kérdésekben, amelyek szükségessé teszik a közbelépésüket.”⁶³²

7.2.2. Nullifikáció és interpozíció

Vitatott, hogy a Madison-féle „interpozíció” hogyan viszonyul a Jefferson által hangoztatott nullifikációhoz. Ennek oka, hogy az 1830-as évek eleji „nullifikációs válság” során (amelyet az alábbiakban még részletesen ismertetni fog a dolgozat) Madison határozottan a szövetségi kormányzat oldalára állt, tagadva, hogy korábbi állásfoglalásaiból az államoknak a szövetségi törvényekre vonatkozó egyoldalú megsemmisítési jogára lehetne következtetni.⁶³³ Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy az interpozíció fogalma nem az alkotmányellenes szövetségi törvények megsemmisítését, hanem csak az alkotmányellenesség deklarációját teszi lehetővé, amely olyan politikai eszköz, ami a többi állam csatlakozásával végső soron az érintett törvények visszavonására vagy alkotmánymódosításra irányulhat, de nem jelent végső alkotmányos autoritást az egyes tagállamok oldalán.⁶³⁴ A másik magyarázat szerint Madison változó nézeteit nem lehet egy koherens egészként értékelni, azok a politikai változásokkal összefüggésben formálódtak, és valójában a Kentucky és Virginia határozatok egységet képeztek annak ellenére, hogy Madison később változó nézetei és a politikai körülmények okán törekedett a kettő elhatárolására.⁶³⁵ Az nem teljesen egyértelmű tehát, hogy a határozatok célja ténylegesen az *Alien and Sedition Acts* megsemmisítése volt vagy az alkotmányellenesség tényére alapozott pusztán tiltakozás.⁶³⁶ A virginiai határozat szándékosan kerülte a nullifikáció szót, és Madison az általa vezetett vita során a „semmis, érvénytelen és hatálytalan” (*null, void, and of no force or effect*) kifejezéseket törölte a szövegből.⁶³⁷ Ugyanakkor többször határozottan megerősítette azt a nézetét, hogy az alkotmánysértések megállapítása egyértelműen a tagállamok hatáskörébe tartozik.⁶³⁸ Arról azonban Jeffersonnal szemben már 1798-ban sem volt meggyőződve, hogy mindebből automatikusan következne, hogy a tagállamok törvényhozását megilleti az alkotmánysértő törvények megsemmisítéséhez való

⁶³² James MADISON: The Report of 1800, [7 January] 1800. *Founders Archives*. 1800. január 7. <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-17-02-0202>.

⁶³³ GUTZMAN 1995. i. m. 585. (623. lj.).

⁶³⁴ GIENAPP 2016. i. m. 58–60. (626. lj.).

⁶³⁵ GUTZMAN 1995. i. m. 585. (623. lj.).

⁶³⁶ WATKINS 2004. i. m. 71–76. (626. lj.).

⁶³⁷ GUTZMAN 2012. i. m. 360. (626. lj.).

⁶³⁸ MADISON 1800. i. m. (632. lj.).

jog.⁶³⁹ Érdemes kiemelni azt is, hogy mind a kentucky-i, mind pedig a virginiai határozatok elsősorban a többi tagállamhoz szóltak és a kezdeményezéshez való csatlakozásra (tehát hasonló tartalmú határozatok elfogadását) szólítottak fel, még ha eredménytelenül is.⁶⁴⁰

Madison az 1800-ban kiadott jelentésben azt is törekedett hangsúlyozni, hogy a tagállami közbelépés (interpozíció) eszközét csak rendkívüli esetekben tartja bevethetőnek. Eszerint a tagállamoknak a hatáskörök megosztása tekintetében birtokolt végső döntési jogából nem következik, hogy „elhamarkodottan, vagy kétséges és csekély jelentőségű ügyekben kellene közbelépniük”. Szerinte egyszerűbb nemzetközi szerződéseknél is a jogsértés egyoldalú megállapításának feltétele, hogy a szerződésszegés szándékos és lényeges legyen, viszont egy „szoros és alkotmányos unió” esetében nyilvánvaló, hogy „a felek szuverén minőségükben történő közbelépését csakis olyan események tehetik indokolttá, amelyek mélyen és alapvetően érintik politikai rendszerük létfontosságú elveit”.⁶⁴¹

A szövetségi kormány és az *Alien and Sedition Acts* rendelkezéseit alkotmányellenesnek és hatáskörtúllépésnek tartó republikánusok közötti konfliktus megoldását végül a politikai változások hozták el. Az 1800-ban Thomas Jefferson nyerte meg az elnökválasztást, pártja, a Demokrata-Republikánus Párt pedig átvette a többséget a Kongresszus mindkét házában. Hivatalba lépése után Jefferson a saját alkotmányértelmezési jogkörére hivatkozva úgy határozott, hogy a zendülésről szóló törvény alkotmányellenes, ezért a gyakorlatban semmisnek tekinti azt.⁶⁴² Leállította a törvény alapján folyamatban lévő eljárásokat, mindenkit elnöki kegyelemben részesített, akit a törvény alapján ítélték el, szabadon engedte a még börtönben lévőket és a törvény alapján korábban befizetett pénzbírságokat a kormányzat visszatérítette. Végül az *Alien and Sedition Acts* egyes részei maguktól lejártak és hatályukat veszítették, más részeit a Kongresszus visszavonta.⁶⁴³ Így az alkotmányellenesség kérdése tárgytalanná vált, ezáltal pedig egy időre a nullifikáció és az interpozíció fogalmai is háttérbe szorultak. Nem tűntek el azonban teljesen, és három évtizeddel később még nagyobb erővel tértek vissza.

⁶³⁹ GUTZMAN 1995. i. m. 579. (623. lj.).

⁶⁴⁰ GUTZMAN 2012. i. m. 360. (626. lj.).

⁶⁴¹ MADISON 1800. i. m. (632. lj.).

⁶⁴² Keith E. WHITTINGTON: *Political foundations of judicial supremacy: the presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S. history*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2007. 32–33.

⁶⁴³ Uo. 55; Kevin R. GUTZMAN: *The Jeffersonians: the visionary presidencies of Jefferson, Madison, and Monroe*. New York, St Martin's Press, 2022. 87.

7.3. A nullifikációs válság

Az úgynevezett nullifikációs válság (*nullification crisis*) gyökerei az 1820-as évek végére tehetőek, amikor az Egyesült Államok Kongresszusa – elsősorban az északi ipar védelme érdekében – magas védővámokat vezetett be. Az 1828-as, délen csak „gyalázatos vámként” (*Tariff of Abominations*) emlegetett törvény, amely a vámok mértékét 50 százalékra emelte, hatalmas felháborodást váltott ki a mezőgazdaságból élő déli államokban, különösen Dél-Karolinában, mivel úgy érezték, ez a szabályozás az ő rovásukra gazdagítja az északiakat.

Amikor az 1832-ben elfogadott újabb vámtörvény sem hozott érdemi enyhülést a déliek számára, Dél-Karolina a nyílt ellenállás útjára lépett. Ennek az ellenállásnak a szellemi atyja és politikai vezetője John C. Calhoun, az Egyesült Államok akkori alelnöke volt, aki az 1828-as *South Carolina Exposition and Protest* című anonim, a dél-karolinai törvényhozás által kiadott írásában és későbbi beszédeiben a legátfogóbb elméleti keretét hozta létre a tagállami nullifikáció lehetőségének a „’98-as alapelvek” továbbfejlesztése révén.⁶⁴⁴

7.3.1. John C. Calhoun és a szuverenitás oszthatatlansága

Calhoun elutasította azt a feltételezést, hogy az Alkotmány egyetlen, oszthatatlan amerikai nép akaratából jött volna létre. Szerinte a politikai közösség az államok szintjén létezett és nem az Egyesült Államok szintjén,⁶⁴⁵ az Alkotmány a független államok szerződése közöttük, nem pedig felettük.⁶⁴⁶ A tagállamok a szuverenitásukat nem ruházták át az unióra, és nem is osztották meg vele, ugyanis Calhoun kitartott a szuverenitás, mint legfőbb államhatalom oszthatatlansága mellett: alapvető hibának tartotta összemosni a szuverenitásból fakadó hatalom gyakorlását (a kormányzást) magával a szuverenitással, illetve a hatáskörök delegációját azok feladásával.⁶⁴⁷ Mivel Calhoun értelmezésében a hatáskörök megállapításához való jog potenciálisan korlátlan hatalmat jelent, ezért ezt a jogot a szuverenitás fogalmával párosította és ebből adódóan a szuverén tagállamok hatásköri alapú közbelépésének (*interposition*) jogát, amit lehet szerinte akár vétónak akár nullifikációnak is nevezni, az

⁶⁴⁴ WHITTINGTON 2001. i. m. 79–80. (630. lj.); John C. CALHOUN: Exposition and Protest [December 19, 1828]. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 311–366.

⁶⁴⁵ John C. CALHOUN: A Discourse on the Constitution and Government of the United States. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 116.

⁶⁴⁶ Uo. 95.

⁶⁴⁷ John C. CALHOUN: Speech on the Revenue Collection [Force] Bill [February 15-16, 1833]. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 433–434.

amerikai alkotmányos rendszer alapvető, szükségszerű sajátosságának tekintette.⁶⁴⁸ Szerinte azoknak a politikai rendszereknek a megóvására, ahol a szuverenitásból fakadó hatalomgyakorlás megosztottá vált, a történelmi tapasztalat és bölcsesség egyetlen megoldást talált ki: „megadni minden egyes társhatalomnak a jogot arra, hogy maga ítélje meg a hatalmát, és hogy a többiek cselekedeteivel szemben elutasítással vagy vétóval élhessen”. Calhoun szerint ennek hiányában lényegében nem beszélhetünk a hatalomgyakorlás megosztottságáról: „olyannyira létfontosságú ez az elv, hogy e jog megtagadása bármelyik féltől [...] a valóságban nem más, mint magának a hatalommegosztásnak a megsemmisítése és a teljes kormányzati hatalom összpontosítása abban a félben, amelyik e jog kizárólagos birtokosa marad – merthogy a gyakorlatban képtelenség különbséget tenni egy olyan kormányzat között, amely minden hatalmat önmagában birtokol, és egy olyan között, amelynek jogában áll tetszése szerint bármely hatalmat magához ragadni.”⁶⁴⁹

Calhoun tehát úgy látta, hogy a szövetségi kormányzat az egyes államok által kényszeríthető kell, hogy legyen a hatáskörök megosztásával kapcsolatos megállapodás betartására, a közös, szövetségi hatáskörgyakorlás csak a tagállamok hozzájárulásán alapulhat.⁶⁵⁰ A tagállamok így rá tudják kényszeríteni a központi kormányzatot, hogy ne gyakoroljon olyan hatáskört, amelyet nem ruháztak át, vagy ellenkezőleg, kollektív módon az alkotmányozó hatalom birtokában felhatalmazhatják egy bizonyos hatáskör gyakorlására. Az alkotmányos rendszert megalkotó tagállami hatalom így egyúttal az azt megőrző, ellenőrző hatalommá is válik egyben: Calhoun szerint „a politikában sem kevésbé igaz, mint a teológiában, hogy csak az alkotó képes megtartani – és megtartani nem más, mint folyamatosan alkotni”.⁶⁵¹

7.3.2. Hatáskörmegállapítás, mint szövetségi bírósági feladat?

Calhoun nullifikációs elméletének legnagyobb kritikusa Daniel Webster massachusetts-i szenátor volt. Webster szerint az Alkotmány egyértelműen rendelkezett arról, hogy annak értelmezése, ezáltal pedig a szövetségi kormányzat és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás vitás kérdéseinek eldöntése a szövetségi bíróságok, végső soron pedig a Legfelső Bíróság

⁶⁴⁸ John C. CALHOUN: The Fort Hill Address: On the Relations of the States and Federal Government [July 26, 1831]. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 371.

⁶⁴⁹ Uo. 376.

⁶⁵⁰ Uo. 378.

⁶⁵¹ CALHOUN 1992. i. m. 356–357. (644. lj.).

feladata.⁶⁵² Érvelése szerint tehát az alkotmányozók valójában világos választ adtak a Calhoun által felvetett problémára: egyrészt kifejezetten rendelkeztek az Alkotmány szövegében arról, hogy a szövetségi jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben, másrészt pedig a bírói hatalmat kiterjesztették minden, az Alkotmány és a szövetségi törvények hatálya alá tartozó ügyre.⁶⁵³ Azzal Webster is egyetértett, hogy az alkotmányozók egy hatásköreiben korlátozott szövetségi kormányzatot hoztak létre, azonban szerinte fél munkát végeztek volna, ha nem rendezték volna egyértelműen, hogy kétség esetén kinek kell meghatároznia, hogy hol húzódnak a nép által adott felhatalmazás határai. Szerinte azonban egyáltalán nem végeztek fél munkát: ezt a feladatot a szövetségi szintre, azon belül is a bíróságokra bízta.⁶⁵⁴ Azt azonban Webster is kiemeli, hogy a lényegi különbség, amely miatt a hatáskörmegosztással kapcsolatos utolsó szó jogának kérdésében homlokegyenest eltérő következtetésre jut, mint Calhoun, az az Alkotmány alapvető jellegének megítélésben rejlik. Webster szerint ugyanis az Alkotmányt az amerikai nép alkotmány, nem pedig a szuverén tagállamok közötti szerződés. Calhoun nullifikációra, a tagállamok hatáskör-megállapítási jogára vonatkozó érvelése szerinte ezen az alapvető tévedésen nyugszik.⁶⁵⁵

A tagállamok nullifikációs jogával szembeni azon kritikával, miszerint a hatáskörmegosztást lényegében az Alkotmány szabályozza, annak értelmezése pedig a szövetségi bíróságok és végső soron a Legfelső Bíróság feladata, már előzőleg Madison is részletesen foglalkozott az 1800-ban kiadott jelentésében. Szerinte a tagállami ellenállás lehetősége pont azokra a rendkívüli esetekre vonatkozik, amikor minden létező alkotmányos forma, köztük a bíróság előtti eljárás is hatástalannak bizonyul a szerződésben részes felek jogainak megsértésével szemben. Madison érvelése szerint „az át nem ruházott, veszélyes hatalmat nem csupán a többi hatalmi ág bitorolhatja és gyakorolhatja, hanem a bírói hatalmi ág maga is gyakorolhat, avagy szentesíthet az alkotmányos felhatalmazáson túlmutató, veszélyes hatalmat”. Ebből adódik, hogy a „felek azon végső jogának, hogy megítélik, vajon az egyezséget veszélyes mértékben megsértették-e, ki kell terjednie az egyik átruházott hatalom általi jogsértésre éppúgy, mint a

⁶⁵² Daniel WEBSTER: Second reply to Hayne. *US Senate*. 1830. január 26. 72–73. <https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/WebsterReply.pdf>.

⁶⁵³ Egyesült Államok Alkotmánya III. cikk 2. § „A bírói hatalom kiterjed [...] olyan ügyekre, amelyek a jelen alkotmány hatálya alá tartozó körben az Egyesült Államok jelen és jövő törvényei, nemzetközi szerződésai körében keletkeztek, [...]”. Fordítás: <https://svb.hu/wp-content/uploads/2016/07/alkotmany.pdf>

⁶⁵⁴ WEBSTER 1830. i. m. 72. (652. lj.).

⁶⁵⁵ Daniel WEBSTER: The Constitution is not a Compact. *National Constitution Center*. 1833. <https://constitutioncenter.org/the-constitution/historic-document-library/detail/daniel-webster-the-constitution-is-not-a-compact-1833>.

másikéra – a bírói hataloméra éppúgy, mint a végrehajtóéra vagy a törvényhozóéra”.⁶⁵⁶ Calhoun ehhez hasonló érveléssel szintén kifejezetten elutasította azt a gondolatot, hogy a hatáskörmegosztás kérdésében az utolsó szó jogával a szövetségi bíróságok rendelkezzenek: az alkotmányos korlátokat ugyanis nem csak a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom lépheti át, hanem a bíróság is, a szerződő felek felülvizsgálati joga ezért a bíróságok általi hatáskörtúllépésre is ki kell, hogy terjedjen.⁶⁵⁷

Jefferson közismerten eleve kritikus volt az alkotmányértelmezés bírói monopóliumával szemben, nem csak a tagállamok és a szövetségi szint közötti hatáskörmegosztás tekintetében. Azt, hogy a bíróság legyen „valamennyi alkotmányos kérdés végső döntőbírója”, veszélyes doktrínaként tartotta számon, ami egy „oligarchia zsarnoksága” alá hajtaná az Egyesült Államokat. Jefferson úgy látta, hogy a bírók is pont annyira tisztességesek csak, mint bármely másik ember, bennük is „munkálkodik a pártok és a hatalom iránti szenvedély”, de a hatalmuk még veszélyesebb, mert a választók által nem vonhatók felelősségre.⁶⁵⁸ Ha az alkotmány értelmezése az ő kizárólagos joguk lenne, akkor Jefferson szerint az alkotmány nem lenne más, mint „egy puszta viaszdarab a bíróság kezében, amelyet kénye-kedve szerint olyan formára gyúrhat és alakíthat, amilyenre csak tetszik”.⁶⁵⁹ Mindazonáltal Madison kifejezetten hangsúlyozta, hogy a hatáskörök tekintetében az utolsó szó joga akkor sem lehet a szövetségi bíróságoké, ha elfogadjuk az alkotmányértelmezés bírói monopóliumát. Ebben az esetben is szerinte az utolsó szó joga csak a többi szövetségi hatalmi ággal szemben illetné meg a bíróságot, nem pedig az alkotmányos szerződésben részes felekkel szemben, „akiktől a bírói hatalom éppúgy, miként a többi hatalmi ág, átruházott megbízatását eredezteti”. Ellenkező esetben a végső bírói hatalom átruházása megsemmisítené magát az átruházó hatalmat és „amennyiben e hatalmi ág a többivel karöltve részt vállal a hatalom bitorlásában”, az örökre, minden jogorvoslat lehetőségét kizárva rombolja le az alkotmányos rendszert.⁶⁶⁰

7.3.3. *Eszkaláció és kompromisszum*

A Calhoun által képviselt elméletet Dél-Karolina végül a gyakorlatba is átültette: 1832-ben egy különleges, nullifikációs gyűlést hívott össze, majd elfogadta a Nullifikációs Rendeletet

⁶⁵⁶ MADISON 1800. i. m. (632. lj.).

⁶⁵⁷ CALHOUN 1992. i. m. 381. (648. lj.).

⁶⁵⁸ Thomas JEFFERSON: Letter to William Charles Jarvis. *Founders Archives*. 1820. szeptember 28. <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-16-02-0234>.

⁶⁵⁹ Thomas JEFFERSON: Letter to Spencer Roane. *Founders Archives*. 1819. szeptember 6. <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-15-02-0014>.

⁶⁶⁰ MADISON 1800. i. m. (632. lj.).

(*Ordinance of Nullification*). Ez az aktus kinyilvánította, hogy az 1828-as és 1832-es vámtörvények „semmisek, érvénytelenek és nem törvények, így nem kötelezőek erre az Államra, tisztviselőire vagy polgáira nézve”. Megtiltotta egyúttal a vámok beszedését az állam határain belül, és kilátásba helyezte a kilépést (szecessziót) is arra az esetre, ha a szövetségi kormány erőszakot alkalmazna.⁶⁶¹

Andrew Jackson elnök (aki maga is déli volt és alapvetően a korlátozott szövetségi hatalomban hitt) a nullifikációt a többségi demokráciával összeegyeztethetetlennek, az Egyesült Államok létére nézve pedig végzetes elképzelésnek tartotta. 1832 decemberében kiadott proklamációjában kijelentette: az a feltevés, miszerint egy állam megsemmisíthet egy szövetségi törvényt, „kifejezetten ellentmond az Alkotmány betűjének és romboló hatása arra a nagyszerű célra nézve, amelyért [az Uniót] létrehozták”. Jackson árulásnak minősítette a lépést és kilátásba helyezte a hadsereg bevetését (*Force Bill*) is.⁶⁶²

Mivel egyetlen más déli állam sem csatlakozott Dél-Karolina radikális lépéséhez, a fegyveres konfliktus lehetősége mindkét felet inkább meghátrálásra készítette. A konfliktus megoldásában végül a 19. század első felének amerikai politikai életét meghatározó „Nagy Triumvirátus” Calhoun és Webster melletti harmadik tagja, a „nagy kompromisszumkötő” Henry Clay kentucky-i szenátor játszott döntő szerepet. Az ő közvetítésével a Kongresszus elfogadta az 1833-as kompromisszumos vámtörvényt (*Compromise Tariff*), amely egy évtized alatt fokozatosan csökkentette a vámok mértékét. A konfliktus azzal zárult, hogy Dél-Karolina visszavonta a vámtörvények nullifikációját, de presztízsének megőrzése érdekében – és Calhoun elméletének végső demonstrációjaként – utolsó lépésként jelképesen nullifikálta a szövetségi *Force Bill*-t is.⁶⁶³ Mivel egyetlen tagállam sem állt Dél-Karolina mellé, sőt, még a déli államok közül is több vele szemben szólalt fel, a Calhoun-féle nullifikáció elmélete nem állta ki a politikai gyakorlat próbáját.⁶⁶⁴

⁶⁶¹ James H. READ – Neal ALLEN: Living, Dead, and Undead: Nullification Past and Present. *American Political Thought*, Vol. 1, No. 2 (2012). 273–274.

⁶⁶² Richard E. ELLIS: *The Union at risk: Jacksonian democracy, states' rights, and the nullification crisis*. New York, Oxford University Press, 1989. 40–73.

⁶⁶³ Ernest A. YOUNG: Marijuana, Nullification, and the Checks and Balances Model of Federalism. In: Sanford LEVINSON (szerk.): *Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought*. Lawrence, Kansas, USA, University Press of Kansas, 2016. 130–140.

⁶⁶⁴ WHITTINGTON 2001. i. m. 88. (630. lj.).

7.4. A nullifikáció vége

Az 1830-as évek második felétől a nullifikáció kérdése a közbeszéd perifériájára sodródott, Calhoun későbbi írásaiban is többnyire háttérbe szorult, de az alkotmányjogi diskurzusból nem kopott ki.⁶⁶⁵ Hozzá kell tenni azt is, hogy ugyan a szövetségi hatalommal szembeni tagállami ellenállás gyakorlati és alkotmányelméleti szempontól legjelentősebb példái kétségkívül a Kentucky és Virginia határozatok, illetve a Dél-karolinai nullifikációs válság voltak, a kettő között eltelt három évtizedben is előfordultak hasonló események, nem is kizárólag déli államok részéről.⁶⁶⁶ A Legfelső Bíróság John Marshall főbíróága alatt egyértelműen elutasította a nullifikációnak az Alkotmány szerződéses jellegére vonatkozó alapállításait: a *McCulloch v. Maryland* ügyben kifejezetten tagadta azt, hogy a tagállamok megtartották a szuverenitásukat és a központi kormányzat csak delegált hatalmat gyakorol, és amellet foglalt állást, hogy az Alkotmányt az egységes amerikai nép ratifikálta és ez a nép rendelkezik a szuverenitás teljességével, nem pedig a tagállamok.⁶⁶⁷ A Marshall-érában a bíróság ezt az álláspontját számtalanszor megerősítette. Érdekes módon azonban a Marshallt 1835-től a főbírói székben követő Roger B. Taney ítéletei már inkább egyfajta kompromisszumot tükröztek a két álláspont között a szuverenitásnak a ratifikáló tagállamok és a szövetségi kormányzat közötti megosztottságát állítva.⁶⁶⁸

Calhoun tézisei végső soron nem elméleti alapon dőltek meg, hanem a polgárháború fizikailag semmisítette meg a klasszikus nullifikáció és a szecesszió intézményét. Ahogy Joseph Bradley főbíró 1871-ben fogalmazott, azt az elméletet, miszerint az Egyesült Államok csupán a szuverén államok szerződéses együttműködése lenne, a polgárháború során a „nemzeti hatalom véglegesen és örökre megdöntötte”.⁶⁶⁹ Emellett a polgárháborút követő újjáépítés időszakában elfogadott alkotmánymódosítások már kifejezetten felhatalmazták a Kongresszust azok végrehajtására, ami végképp eltörölte azt a nullifikációs alapelvet, miszerint egy szövetségi jogi aktus nem kikényszeríthető ki egy bele nem egyező állammal szemben.⁶⁷⁰

⁶⁶⁵ Uo.

⁶⁶⁶ READ – ALLEN 2012. i. m. 263–297. (661. lj.); SCARCELLO 2023. i. m. 87–89. (480. lj.); GUTZMAN 2012. i. m. 354. (626. lj.).

⁶⁶⁷ US Supreme Court *McCulloch v. Maryland* 17 U.S. 316 (1819)

⁶⁶⁸ WHITTINGTON 2001. i. m. 91. (630. lj.).

⁶⁶⁹ SCHWARTZ 2023. i. m. 630–631. (628. lj.).

⁶⁷⁰ READ – ALLEN 2012. i. m. 275–295. (661. lj.).

A klasszikus, jogi értelemben vett nullifikáció (amikor egy állam hivatalosan érvénytelenít egy szövetségi törvényt) mára nemlétezőnek tekinthető, a Legfelsőbb Bíróság értelemszerűen elutasítja ezt a lehetőséget.⁶⁷¹ A politikai gyakorlatban azonban továbbra is időről időre visszatérő jelenségként megmaradt az, hogy egyes államok úgy állnak ellen a szövetségi hatalomnak, hogy megtagadják a végrehajtásban való közreműködést.⁶⁷² Emellett a mai napig megjelenik nem csak a szakirodalomban, hanem akár a Legfelső Bíróság egyes bíróinak (pl. Clarence Thomas) érvelésében is az az állítás, hogy az amerikai Alkotmány elfogadása és ratifikációja az egyes tagállamok szuverenitásán, és nem az egységes nemzetén alapult.⁶⁷³

7.5. A nullifikációs érvek Európában

7.5.1. Calhoun munkájának német recepciója

Az amerikai alapító atyák vagy éppen Calhoun alkotmányjogi munkássága természetesen az európai jog- és politikatudomány előtt sem volt ismeretlen. A Föderalista a 19. század közepére német nyelvterületen is klasszikussá vált és a Madison-féle megosztott szuverenitás koncepciójával együtt mélyen beépült többek között a német államok szövetségének természetével kapcsolatos szakirodalomba.⁶⁷⁴ Az oszthatatlan tagállami szuverenitás tradícióját német kontextusban Max von Seydel képviselte, aki Calhoun írásaira támaszkodva érvelt amellett, hogy a Német Szövetség (*Deutscher Bund*) tagállamai pusztán egyes hatáskörök gyakorlását delegálták a központi kormányzatra, szuverenitásukat azonban nem ruházták át.⁶⁷⁵ Azt, hogy Calhoun szintén jelentős alkotmányjog-tudományi tekintélynek számított európai szemmel is, jól mutatja, hogy 1848-ban a washingtoni porosz követ kikérte a véleményét a frankfurti alkotmánytervezettel kapcsolatban.⁶⁷⁶ A formálisan ugyan elfogadott, de a nagyobb tagállamok általi elutasítása miatt a gyakorlatban elbukott német alkotmányról Calhoun egyébként negatív véleménnyel volt a szövetségi szint szerinte erős jogosítványai miatt. Annak hatálybalépése esetén úgy látta, hogy a szövetségi szint fokozatosan elvonhatná az eredetileg a

⁶⁷¹ Mark A. GRABER: Almost Legal - Disobedience and Partial Nullification in American Constitutional Politics and Law. In: Sanford LEVINSON (szerk.): *Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought*. Lawrence, Kansas, USA, University Press of Kansas, 2016. 146–150; WHITTINGTON 2007. i. m. 2–3. (642. lj.).

⁶⁷² YOUNG 2016. i. m. 125–145. (663. lj.).

⁶⁷³ Anthony J. BELLIA JR. – Bradford R. CLARK: The International Law Origins of American Federalism. *Columbia Law Review*, Vol. 120, No. 4 (2020). 835, 867; SCHWARTZ 2023. i. m. 665. (628. lj.).

⁶⁷⁴ George Athan BILLIAS: *American Constitutionalism Heard Round the World, 1776-1989: a Global Perspective*. New York, NYU Press, 2009. 219.

⁶⁷⁵ Signe Rehling LARSEN: *The constitutional theory of the federation and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2021. 160–161.

⁶⁷⁶ Merle E. CURTI: John C. Calhoun and the Unification of Germany. *The American Historical Review*, Vol. 40, No. 3 (1935). 476.

tagállamoknak fenntartott hatásköröket, és akár polgárháborút is eredményezhet, ha a tagállamok mégis ellen akarnának állni a folyamatos centralizációnak.⁶⁷⁷

7.5.2. Calhoun érvei Magyarországon

A *Kompetenz-Kompetenz* problémakör természetesen Közép-Európában és azon belül Magyarországon sem volt ismeretlen. Wheatley szerint az 1860-as évektől a Habsburg Birodalomra kifejezetten jellemző volt az, hogy a birodalmi és tartományi szint is rendelkezett a hatáskörök meghatározására vonatkozó hatáskörrel. Szerinte éppen az ebből fakadó bizonytalanság inspirálhatta Kelsent is, amikor arra a következtetésre jutott, hogy a hierarchia felállítása tekintetében így két ellentétes nézőpont is választható, mivel a jog önmagában nem kínál ebben a kérdésben megoldást.⁶⁷⁸

A John C. Calhoun által képviselt szuverenitás-felfogás magyarországi recepciójának legegységesebb példája Concha Győző *Politika* (1907) c. munkája. Ugyan a Föderalistát az „újkori államtudományok kincstáraként” tartja számon, mégis azokkal ért egyet, akik kritikusak a megosztott szuverenitás Madison által képviselt koncepciójával szemben. Concha Bodin-tól eredezteti az abszolút és oszthatatlan szuverenitás alapvető fogalmát, bár kritizálja Bodint, amiért nem az állam fogalmából, hanem a hatalom birtokosaiból indul ki. Az oszthatatlanság kérdésében kifejezetten Calhoun-ra, majd jelentős részben Seydel érvelésére alapozza az álláspontját. Concha szerint is a szuverenitás azonos a hatáskörök meghatározására és átruházására vonatkozó joggal („*Competenz-Competenz*”), ebből pedig az következik, hogy az oszthatatlanságára vonatkozó tétel „jogi szempontból megdönthetetlen”.⁶⁷⁹

Hasonlóan a szuverenitás oszthatatlansága mellett érvelt Apponyi Albert Magyarország és az Osztrák-Magyar Monarchia viszonylatában. Apponyi tagadta, hogy a birodalom önmagától fogva rendelkezne a szuverenitással és önmagát hozta volna létre: ezt az állítást Münchhausen báró anekdotájához hasonlította, amelyben a saját hajánál fogva húzza ki magát a mocsárból.⁶⁸⁰ Apponyi szerint „*Magyarország saját szuverén akaratának aktusával lépett be abba a közös védelmi szövetségbe, és annak végrehajtása, valamint értelmezése [...] teljességgel az ország jóhiszeműségétől és belátásától függ. Sem a Pragmatica Sanctio néven nevezett ünnepélyes*

⁶⁷⁷ BILLIAS 2009. i. m. 184–185. (674. lj.).

⁶⁷⁸ NATASHA WHEATLEY: *The life and death of states: Central Europe and the transformation of modern sovereignty*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2023. 229.

⁶⁷⁹ CONCHA Győző: *Politika - I. kötet - Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907. 283–284.

⁶⁸⁰ WHEATLEY 2023. i. m. 75. (678. lj.).

*megállapodás előtt, sem abban, sem azt követően nem fog senki akadni még nyomára sem olyan hatalomnak, amely felette állna Magyarország közhatalmainak, s amely jogosult lenne őt ellenőrizni, vagy képes volna olyasmit kényszeríteni rá, amit az nem kíván elfogadni vagy megtenni. A más nemzettel való szövetségkötésnek és a szövetség fenntartásának ez a módja pontosan megfelel a nemzeti szuverenitás eszméjének”.*⁶⁸¹

Concha azonban látta az oszthatatlan szuverenitás jogi fogalmának gyakorlati korlátait is és arra a következtetésre jutott, hogy az végső soron az egy olyan „tényleges lélektani jelenség”, amelynek ezen a lélektani jellegén nem változtat a belső jogi vagy erkölcsi igazolás megléte vagy hiánya.⁶⁸² A szuverenitást, amelyet egyszerre azonosít az alkotmányozó hatalommal és a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatalommal, a hatáskörök megosztásának okai felől közelíti meg. A delegációt szerinte jogi értelemben véve kizárólag „a szuverén akarat merő kényére” lehetne visszavezetni, holott a valóságban gazdasági, hatalmi, erkölcsi tényezők húzódnak meg mögötte. Az állam Concha szerint „csak kis részben jogviszony s különösen életének legmagasb nyilvánításaiban, nevezetesen alkotmányát meghatározó és egyéb jogalkotó működéseiben erkölcsi, gazdasági, hatalmi jelenség, ennél fogva helytelen az állam természetét jogászilag teljesen megmagyarázni akarni”.⁶⁸³

7.6. Nullifikáció az Európai Unióban?

7.6.1. Párhuzamok az alkotmánybírósági érvekkel

Több szerző is felhívta már a figyelmet arra, hogy a szerződés-elmélet, a nullifikáció vagy interpozíció polgárháború előtti amerikai doktrínája szembeötlő hasonlóságokat mutat azzal, hogy egyes európai alkotmánybíróságok, különösen a *BVerfG* megközelíti az alkotmány és az uniós jog kapcsolatát.⁶⁸⁴ A német alkotmánybírósági érvelés egyes lényegi elemeinek előképe valóban felfedezhető már Madison, Jefferson és különösen Calhoun elméleteiben is.

A *BVerfG* alapvető megállapítása, hogy az EU alapszerződése szuverén államok szövetségét (*Staatenverbund*) hozták létre, nem pedig egy, az egységes európai népen alapuló államot.⁶⁸⁵

⁶⁸¹ Albert APPONYI: The Juridical Nature of the Relations between Austria and Hungary. *The North American Review*, Vol. 180, No. 587 (1905). 737. (saját fordítás)

⁶⁸² CONCHA 1907. i. m. 285. (679. lj.).

⁶⁸³ Uo. 284.

⁶⁸⁴ Steve J. BOOM: The European Union after the Maastricht Decision: Will Germany Be the „Virginia of Europe?” *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 43, No. 2 (1995). 177–226; Antonia BARAGGIA – Giuseppe MARTINICO: Who is the Master of the Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe. *Ordines*, No. 1 (2020). 20–29; SCARCELLO 2023. i. m. 83. (480. lj.).

⁶⁸⁵ 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 108

Calhoun ugyanígy vélekedett az amerikai Alkotmányról: a politikai közösség, a nép az államok szintjén létezett és nem az Egyesült Államok szintjén,⁶⁸⁶ az Alkotmány tehát független államok közötti (és nem feletti) szerződés.⁶⁸⁷ A Kentucky és Virginia határozatokkal ugyanennek a meggyőződésnek adott hangot egyértelműen Madison és Jefferson is.⁶⁸⁸

A szuverenitás fogalmát Calhoun és a *BVerfG* ugyanúgy közelíti meg. Calhoun hangsúlyozza, hogy a szuverenitás az oszthatatlan állami főhatalmat jelenti: a megosztott szuverenitást nem szuverenitás, ahogy egy elfelezett kört sem tekinthetünk többé körnek.⁶⁸⁹ Ezért döntő fontosságúnak tartja a szuverenitás átruházása vagy átadása, illetve a szuverenitásból fakadó hatalomgyakorlás, egyes hatáskörök átruházása vagy delegációja közötti különbségtételt.⁶⁹⁰ Ennek megfelelően a *BVerfG* sem a szuverenitás megosztásáról, hanem egyes szuverén hatáskörök átruházásáról vagy közös gyakorlásáról tesz említést. A leginkább szembeötlő egyezés a *Kompetenz-Kompetenz* doktrínája tekintetében mutatkozik, amely mindkét érvelésnek a magját képezi. Ebben a kérdésben a Calhoun az 1798-as jeffersoni érvelést fejti ki bővebben. Jefferson szerint „a szerződés, amely létrehozta ezt a kormányzatot, nem tette azt meg a rá ruházott hatáskörök kiterjedésének egyedüli vagy végső bírójává”, hiszen ez azt jelentené, hogy valójában nem az alkotmány, hanem egyedül a szövetségi kormányzat szándéka lenne a hatáskörátruházás egyedüli mércéje.⁶⁹¹ Calhoun ezt az érvelést folytatva jut arra a következtetésre, hogy ha a hatáskörgyakorlás átruházása esetén az átruházó nem ellenőrizheti az átruházás mértékét, az végső soron az összes hatáskör, a szuverenitás egészének átruházását jelenti.⁶⁹² Jefferson és Calhoun ezáltal pontosan leírják a német *Kompetenz-Kompetenz* doktrínát – a *BVerfG* is megállapítja, hogy az alapszerződések a saját hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskört nem ruházzák az Európai Unióra, és ez képtelenség is lenne mindaddig, amíg az Európai Unió nem egy szuverén állam.⁶⁹³ Calhoun és Madison is külön kitér a szövetségi bíróságok szerepére a hatáskörök értelmezésében, és úgy véli, hogy a hatáskörmegosztás szempontjából nem tér el a pozíciójuk a többi szövetségi hatalmi ágétól: a

⁶⁸⁶ CALHOUN 1992. i. m. 116. (645. lj.).

⁶⁸⁷ Uo. 95.

⁶⁸⁸ JEFFERSON 2003. i. m. 529–555. (628. lj.).

⁶⁸⁹ CALHOUN 1992. i. m. 433. (647. lj.).

⁶⁹⁰ Uo. 434.

⁶⁹¹ JEFFERSON 2003. i. m. 530. (628. lj.).

⁶⁹² CALHOUN 1992. i. m. 376. (648. lj.).

⁶⁹³ 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 (Lisszabon-határozat) 228, 239

szövetségi bíróság ugyanúgy követhet el hatáskörtúllépést, mint a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom.⁶⁹⁴ A *BVerfG* szerint szintén lehetséges, hogy pont a bíróság legyen az, amelyik átlépi a hatásköri korlátokat – mint ahogy a *PSPP* határozatban ezt meg is állapította. Végző soron Jefferson és Calhoun, illetve a *BVerfG* és számos tagállami alkotmánybíróság is a tagállamok számára tartja fenn azt a lehetőséget, hogy megállapítsák, ha egy szövetségi/unió jogi aktus – legyen az törvény vagy bírói döntés – hatáskörtúllépést jelent. Ráadásul ahogy az európai alkotmánybíróságok is sokszor arra korlátozzák magukat, hogy ezt a felülvizsgálati jogot csak kirívóan súlyos hatáskörtúllépés esetén alkalmazzák, úgy Madison, valamint az e tekintetben tőle szó szerint idéző Calhoun is csak a legsúlyosabb („*deliberate, palpable, and dangerous*”) jogsértésekkel szembeni utolsó eszközként („*last resort*”) tekintettek a tagállami ellenállásra.⁶⁹⁵

Az összehasonlítás arra is újfent rávilágít, hogy az uniós jog szupremáciájának kérdése nem befolyásolja döntően az alkotmánybíróságok *Kompetenz-Kompetenz* doktrínáját, és akkor sem befolyásolná, ha egyértelműen rendelkeznének róla az alapszerződések. Az amerikai Alkotmány egyértelműen rendelkezett ugyanis a szövetségi jog elsőbbségéről, és a nullifikáció támogatói nem is ezt vitatták, hanem azt, hogy az Alkotmányban lefektetett kereteket túllépő törvényt érvényes jognak lehetne tekinteni („*it views the powers of the federal government [...] as no farther valid than they are authorised by the grants enumerated in that compact*”).⁶⁹⁶ Fontos kiemelni, hogy Daniel Webster szenátor nullifikációval kapcsolatos ellenérvei sem önmagában az amerikai Alkotmány szupremácia-klausulájára támaszkodtak. Az ellenérveinek kiindulópontja ugyanis az volt, hogy az amerikai Alkotmány nem szuverén tagállamok közötti szerződés, hanem az egységes nemzetet alapuló alkotmány. Azt tulajdonképpen Webster is belátta, hogy a szerződéses elméletet elfogadva valóban lehetséges volt Calhoun következtetéseire jutni.⁶⁹⁷ Ez a történelmi párhuzam tehát rávilágít arra is, hogy milyen jelentősége lehet az uniós alapszerződések „alkotmányos” jellegére vonatkozó, amerikai összehasonlításban nyilvánvalóan jóval kevésbé meggyőző állításnak, illetve az EUB fentebb már részletesen bemutatott „alkotmányosítási” törekvéseinek.

⁶⁹⁴ CALHOUN 1992. i. m. 381. (648. lj.).

⁶⁹⁵ MADISON 1800. i. m. (632. lj.); CALHOUN 1992. i. m. 351. (644. lj.).

⁶⁹⁶ MADISON 1800. i. m. (632. lj.).

⁶⁹⁷ „It is in order to sustain this asserted right of being her own judge, that she pronounces the Constitution of the United States to be but a compact, to which she is a party, and a sovereign party. If this be established, then the inference is supposed to follow, that, being sovereign, there is no power to control her decision; and her own judgment on her own compact is, and must be, conclusive.” WEBSTER 1833. i. m. (655. lj.).

7.6.2. Különbség: politikai és jogi alkotmányosság

Lényegében tehát az európai alkotmánybíróságok, amikor fenntartják maguknak az átruházott hatásköröket túllépő uniós jog felülvizsgálatának lehetőségét, teljes mértékben Jefferson, Madison és Calhoun érvelését visszhangozzák. Azonban számottevő különbségek is mutatkoznak. Ezek közé tartozik elsősorban, hogy az amerikai nullifikációs érvek nem a tagállami alkotmányra támaszkodnak, hanem egyszerűen az állami szuverenitás fogalmára és a szövetségi alkotmány szerződés-jellegére és tartalmára. Ezzel szemben az európai alkotmánybíróságok megközelítése formálisan a tagállami alkotmányra, az alkotmány által adott felhatalmazás mértékére alapozza a fenntartásait, még akkor is, ha gyakorlatilag az érvelés és a felülvizsgálat alapját is az uniós alapszerződések tartalma és jellege (*Staatenverbund*) adja. Ebből következnek további különbségek is: a nem szigorúan a hatáskör-átruházáson, hanem inkább a sajátos alkotmányossági vívmányokon alapuló alkotmánybírósági fenntartások (pl. alapjogok, alkotmányos identitás, alkotmányos alapelvek sérthetetlensége) az amerikai nullifikációs érvkészletnek nem képezték részét. Ez a különbség azonban nem elvi és nem lényegi jelentőségű, hanem inkább kulturális: a kontinentális Európában ma domináns jogi alkotmányosság és a politikai alkotmányosság közötti kontraszt terméke.⁶⁹⁸ A szövetségi jog *ultra vires* minőségének megállapítása a bemutatott esetekben a törvényhozási vagy speciális nullifikációs gyűlés útján történt, de az sem volt példátlan, hogy tagállami bíróság mondja ki.⁶⁹⁹ Ezzel szemben európai kontextusban az *ultra vires* jelleg deklarációja és az uniós jog semmisnek nyilvánítása céljából tipikusan az alkotmánybíróság vagy más felsőbbbíróság lép fel – bár korábban itt is volt példa a tagállami törvényhozás útján kezdeményezett „nullifikációs” kísérletre EUB ítélettel szemben.⁷⁰⁰ A jogi és a politikai alkotmányosság közötti különbség azonban csak a tagállami ellenállás kialakulásának körülményeit illetően látszik jelentősnek, a válság elkerülését és a deeszkalációt az amerikai nullifikációs kísérleteket és az európai alkotmánybíróságok hatáskörtúllépést megállapító döntéseit követően egyaránt politikai megoldás révén sikerült elérni.

⁶⁹⁸ SCARCELLO 2023. i. m. 94. (480. lj.); WHITTINGTON 2001. i. m. 75–76. (630. lj.).

⁶⁹⁹ BOOM 1995. i. m. 188–193. (684. lj.).

⁷⁰⁰ Pl. *Foyer-Debré proposition de loi* ld. RASMUSSEN 1986. i. m. 351. (68. lj.).

8. Konklúziók

8.1. Radikális pluralizmus az Európai Unióban

A dolgozat korábbi fejezeteiben részletesen feltárta az Európai Unió Bírósága (EUB) és a tagállami alkotmánybíróságok közötti, mára rendszerszintűvé vált hatásköri konfliktusok természetét és gyökereit. Ahogy a különböző EUB és alkotmánybírósági döntések elemzéséből kiderült, a feszültség magját a végső autoritás, a *Kompetenz-Kompetenz* feloldhatatlannak tűnő dilemmája adja. Az EUB az uniós jog autonómiájára és abszolút alkalmazási elsőbbségére hivatkozva formál kizárólagos jogot a hatáskörök határainak kijelölésére és az uniós jogi aktusok érvényességének vizsgálatára, mert ez az alapszerződések értelmezésének körébe tartozik. Ezzel szemben egyes tagállami alkotmánybíróságok abból indulnak ki, hogy a hatáskörök megállapításának joga, vagyis a *Kompetenz-Kompetenz* egyenlő a szuverenitással: aki jogosult a hatáskörök megosztása tekintetében a végső döntést meghozni, az korlátlan hatalommal rendelkezik. Mivel az EU korlátozott integrációt jelent, ezek a tagállami bíróságok a szuverenitás fogalma, illetve a demokratikus vagy alkotmányos felhatalmazás mértéke alapján az utolsó szó jogát fenntartva maguknak követelik a jogot az *ultra vires* (hatáskörtúllépő) uniós aktusok alkalmazásának kizárására.

Az alkotmányos pluralizmus, azon belül is a radikális irányzat legfontosabb leíró megállapítása, hogy ennek a sokpólusú dogmatikai patthelyzetnek nincsen egyértelműen azonosítható, kizárólag jogi vagy alkotmányjogi eszközökkel megadható feloldása. Ez a megállapítás nem jelent normatív ítéletet a szembenálló álláspontokra nézve, tehát nem zárja ki, hogy a két pozíció közül az egyik helyes, a másik pedig helytelen lehetne. A tényhelyzettől azonban nem lehet eltekinteni: az EUB és az alkotmánybíróságok párhuzamos, belülről logikusnak tekinthető jogi univerzumokban érvelnek, amelyek nem közelednek egymáshoz sem a bírósági döntésekben, sem pedig a jogtudományban. Ráadásul, mivel a centralizált alkotmánybíróságok megsemmisítő döntései a maguk jogrendszerében véglegesek és visszavonhatatlanok, a bírósági alapú válságmenedzselés vagy az utólagos kármentés elméleti esélye is minimális. Ebből adódik, hogy a hatáskörökről való döntés bírósági paradigmájára épülő intézményi reformjavaslatok is súlyos strukturális akadályokba ütköznek. A radikális pluralizmus realista olvasatában a tagállami és az európai alkotmányos rendszerek között a gyakorlatban nem létezik olyan közös, átfogó jogi koordinációs keretrendszer, amely alapján egy esetleges normakollízió pusztán a jogi eszközökkel eldönthető lenne. Nincs közös referenciapontja az eltérő premisszáknak alapján egyaránt logikusan felépített értelmezési kereteknek. A radikális pluralizmusból levonható normatív tanulság éppen az, hogy mivel a jog ezen a ponton „elfogy”,

és nem kínál megoldást a konfliktusra, az egymást diszkvalifikáló bírói döntések ördögi köréből és a fenyegető jogalkalmazási káoszról kizárólag a politikai pragmatizmus jelenthet csak kiutat.

A polgárháború előtti Egyesült Államok történetéből vett történelmi analógia világosan rávilágít arra, hogy téves lenne az Európai Unió és a tagállamok közötti hatásköri, illetve a végső alkotmányos autoritással kapcsolatos konfliktusokat kizárólag a jelenkori európai integráció egyedi sajátosságaként értelmezni.⁷⁰¹ Ahogyan az amerikai példa bizonyítja, a megosztott hatáskörökre épülő, államokból összeálló szövetségi struktúrák mind magukban hordozhatják a *Kompetenz-Kompetenz* problémáját – ezen a téren tehát nincs lényegi különbség az „egyre szorosabb” és a „tökéletesebb” Unió között.⁷⁰² Az amerikai alkotmányfejlődés korai szakasza egyúttal azt is megerősíti, hogy ezek a hatásköri konfliktusok gyökerüket tekintve alapvetően politikai természetűek. Bár a viták mindkét esetben elsődlegesen a jog nyelvén és jogdogmatikai érvek (mint például az *ultra vires* aktusok érvénytelensége vagy az átruházott hatáskörök korlátozottsága, a másik oldalon pedig a jogalkalmazás és jogértelmezés egységességének követelménye) köntösébe bújtatva jelennek meg, eredetük, kiteljesedésük és végül a megoldásuk is elsősorban a politika hatókörébe tartozott. Amikor Thomas Jefferson és James Madison az 1798-as Virginia és Kentucky határozatokban, vagy három évtizeddel később John C. Calhoun a dél-karolinai nullifikációs válság idején megfogalmazták a szövetségi jog tagállami érvénytelenítésének (nullifikációjának vagy interpozíciójának) elméletét, lényegében szinte szóról szóra ugyanazt a logikát követték, amelyet ma az európai alkotmánybírók használnak. Jeffersonék és a *BVerfG* érvelésének magja megegyezik: a szövetséget létrehozó tagállamok sosem tették meg a központi intézményeket a hatáskörök kiterjedésének végső bírójává, így az államok fenntartják maguknak a jogot a szerződéses kereteket túllépő aktusok semmissé nyilvánítására. A legfőbb tanulság azonban a nullifikációs válságok feloldásának mikéntjében rejlik. Sem az 1790-es évek idegenekről és zendülésről szóló törvényei (*Alien and Sedition Acts*) körüli krízist, sem az 1830-as évek „gyalázatos vámja” miatti, fegyveres beavatkozással is fenyegető patthelyzetet nem a szövetségi Legfelső Bíróság dogmatikai iránymutatásai oldották meg. A feszültséget kizárólag a politika eszközeivel – Jefferson választási győzelmével és elnöki kegyelmeivel, illetve Dél-Karolina esetében az 1833-as kompromisszumos vámtörvény (*Compromise Tariff*) elfogadásával – sikerült elsimítani.

⁷⁰¹ SCARCELLO 2023. i. m. 83. (480. lj.).

⁷⁰² „[...] creating an ever closer union among the peoples of Europe [...]” vö. „We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union [...]”

A lényegi különbség a 19. századi amerikai és a jelenkori európai konfliktusok között csupán az intézményi formában – a politikai, illetve a jogi alkotmányosság eltérő hagyományaiban – érhető tetten.⁷⁰³ Míg az Egyesült Államokban a szövetségi túlkapásokkal szembeni ellenállás nyíltan politikai fórumokon (tagállami törvényhozások, nullifikációs gyűlések) keresztül artikulálódott, addig az Európai Unióban ezt a feladatot az európai jogi kultúra sajátosságaiból fakadóan a független tagállami alkotmánybíróságok vették át. Érdekes módon nem volt mindig ilyen markáns ez a különbség: ahogyan a dolgozat is bemutatta, egyes tagállamokban a kezdeti időszakban még voltak kísérletek arra, hogy az EUB hatáskörtúllépését törvényhozási úton állapítsák meg.⁷⁰⁴ Sőt, a tagállami parlamentek számára ma is nyitott a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus (vagy másnéven a sárgalapos eljárás), amely azonban a jogalkotással és nem az EUB gyakorlatával szembeni fellépésre teremtene elvileg lehetőséget – bár a gyakorlati példák alapján ez rendkívül korlátozott és kevésbé hatékony eszköze a tagállami fellépésnek.⁷⁰⁵ Azt azonban nem csak az amerikai, hanem az európai példa is alátámasztja, hogy a hatáskörmegosztással kapcsolatos alkotmányos konfliktusokat a bíróságok legfeljebb jelezni és előidézni tudják, érdemi feloldásuk azonban elkerülhetetlenül a demokratikus legitimációval bíró politikai döntéshozatal beavatkozását, rugalmasságát és kompromisszumkészségét igényli.

Mindez tulajdonképpen azt eredményezi, hogy az Európai Unióban a hatásköri konfliktusok esetén a jogi és a politikai alkotmányosság különleges elegye jön létre: az bírói alkotmányértelmezés teremti meg magát az *ultra vires* konfliktust, megoldást azonban a legtöbb esetben nem kínál, erre reagál a politikai beavatkozás. Azonban ezeknek a szükségszerűen bekövetkező *ad hoc* politikai megoldásoknak és kompromisszumoknak az adott krízis elhárításán túl strukturális mellékhatásaik is vannak, amelyek negatívan hatnak vissza a jogi alkotmányosság gyakorlati működésére, elsősorban azáltal, hogy végső soron erodálják a tagállami alkotmánybíróságok autoritását, és felgyorsítják a saját alkotmányos rendszerükből való kiszorításukat (*displacement*). Ráadásul ezeknek a megoldásoknak a működőképessége nagymértékben függ minden esetben az érintett tagállam együttműködési hajlandóságától. Ha az *ultra vires* konfliktus már kialakult az EUB és egy tagállami alkotmánybíróság között, tehát

⁷⁰³ SCARCELLO 2023. i. m. 94. (480. lj.).

⁷⁰⁴ Pl. *Foyer-Debré proposition de loi* ld. RASMUSSEN 1986. i. m. 351. (68. lj.).

⁷⁰⁵ Ian COOPER: National parliaments in the democratic politics of the EU: the subsidiarity early warning mechanism, 2009–2017. *Comparative European Politics*, Vol. 17, No. 6 (2019). 919–939; Thomas MALANG – Philip LEIFELD: The Latent Diffusion Network among National Parliaments in the Early Warning System of the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 4 (2021). 873–890.

utóbbi már megállapította a hatáskörtúllépést, akkor a politikai szereplők számára rendelkezésre álló megoldási lehetőségek is korlátozottabbá válnak.

8.2. A föderalizmus politikai biztosítékai

8.2.1. Ösztönző-kompatibilitás

Mark Tushnet a közgazdaságtanból kölcsönzött „ösztönző-kompatibilitás” fogalmával arra utal, hogy egy alkotmányos struktúra a hatalmi egyensúly szempontjából akkor működik jól (akkor „önmagát kikényszerítő”, *self-enforcing*), ha a benne lévő szereplőket ösztönzők révén érdekeltté teszi az egyensúly fenntartásában, az alkotmányozói szándéknak megfelelő működtetésben. Ha az ösztönzők megfelelőek, a rendszer fenntartásához nincs feltétlenül szükség egy külső, tévedhetetlennek tartott ellenőrré, mert a szereplők saját érdekükből cselekedve is betartják a játékszabályokat.⁷⁰⁶

A föderalizmus és a szövetségi és tagállami szint közötti hatáskörmegosztás kontextusában Tushnet – James Madisonra és Herbert Wechslernek „a föderalizmus politikai biztosítékairól” szóló klasszikus elméletére támaszkodva – amellet érvel, hogy a tagállami autonómiát nem elsősorban a bíróságok, hanem magának a szövetségi kormánynak a politikai struktúrája védi.⁷⁰⁷ Bár a történelmi körülmények sokat változtak, Tushnet szerint a madisoni érvelés lényege ma is érvényes: a szövetségi politikusok hatalma és újraválasztása végső soron a helyi, tagállami pártoktól, szervezetektől és választóktól függ. Ebből adódóan maguk a központi döntéshozók is abban érdekeltek, hogy tiszteletben tartsák a tagállamok autonómiáját.⁷⁰⁸ A hatalommegosztás egyensúlyhelyzetét tehát végső soron nem a hatáskörök pontos felsorolása és a felsorolás bíróságok általi értelmezése és alkalmazása tartja fenn a leghatékonyabban, hanem az a tény, hogy a központi hatalom gyakorlói önérdéken alapuló ösztönzőik miatt nem lépik át a korlátokat.

Az Európai Unió kapcsán nyilvánvaló, hogy az uniós másodlagos jogalkotás területén valóban található ilyen politikai ösztönzők és biztosítékok, mivel a rendes jogalkotási folyamat a kormányközi és a szupranacionális elemeket ötvözi. Azonban az Egyesült Államok politikai rendszerére Wechsler és Tushnet szerint jellemző tagállami biztosítékok jelentős része eleve hiányzik az európai integrációból, és még a tagállami érdekérvényesítés elsődleges fórumának

⁷⁰⁶ Mark V. TUSHNET: *Taking the constitution away from the courts*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1999. 95–99.

⁷⁰⁷ Herbert WECHSLER: The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government. *Columbia Law Review*, Vol. 54, No. 4 (1954). 543–560.

⁷⁰⁸ TUSHNET 1999. i. m. 99–102. (706. lj.).

tekinthető Tanács is a minősített többségi döntéshozatal terjedése révén fokozatosan veszít ebből a szerepéből.⁷⁰⁹ Több szerző is rávilágít, hogy a vertikális és horizontális hatáskörmegosztással kapcsolatos viták az Európai Unióban is elsődlegesen politikai természetűek és a jogalapok (*legal basis*) kiválasztása körüli viták az EU-ban valójában politikai jellegű küzdelmek.⁷¹⁰ Ovádek szerint bár az EUB szerint a jogalap kiválasztásának objektív, bíróságilag felülvizsgálható tényezőkön (például az intézkedés célján és tartalmán) kell nyugodnia, a Szerződések valójában „befejezetlen szerződések” és kompetenciaszabályok kétértelműségét a politikai aktorok (Bizottság, Parlament, Tanács) stratégiaileg arra használják fel, hogy a számukra legkedvezőbb és legnagyobb politikai befolyást eredményező eljárást biztosítsák.⁷¹¹ Leino emellett arra hívja fel a figyelmet, hogy amennyiben az uniós politikai intézmények között a jogalkotás során a jogalapra vonatkozó politikai alku létrejött, onnantól fogva a jogalkotással szemben az EUB általi hatásköri felülvizsgálat lehetősége nem jelent érdemi kontroll-mechanizmust. Ha az uniós intézmények elégedettek a köztük létrejött politikai kompromisszummal, akkor annak eredményét nem fogják megtámadni az EUB előtt. Annak pedig, hogy egy tagállam a jogalap-vitát egy uniós intézménnyel szemben megnyerje az EUB előtt, alacsony a valószínűsége, és ez visszahat a tagállamoknak a pereskedési hajlandóságára is. Emellett szerinte amikor az EUB a jogalap objektivitását vizsgálja, nagymértékben a jogszabály preambuluma és az abban leírt célokra támaszkodik, amelyet a politikai intézmények jogi szolgálatai a kompromisszum megkötése után, utólag fogalmaznak meg úgy, hogy az megállja a helyét egy esetleges bírósági eljárásban is.⁷¹² Ez pontosan azt eredményezi, aminek a veszélyére már Madison is felhívta a figyelmet: hatáskörtúllépés esetén is a föderális szinten a bírói hatalmi ág a vertikális hatáskörmegosztás tekintetében nem érdemi korlátot jelent, hanem „a többivel karöltve részt vállal a hatalom bitorlásában”, és az érdemi korrekció

⁷⁰⁹ Ernest A. YOUNG: Protecting Member State Autonomy in the European Union: Some Cautionary Tales From American Federalism. *New York University Law Review*, Vol. 77, No. 6 (2002). 1612–1735; George A. BERMANN: The Role of Law in the Functioning of Federal Systems. In: Kalypso NICOLAIDIS – Robert HOWSE (szerk.): *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2001. 191–212.

⁷¹⁰ Michal OVÁDEK: *Contested competences in the European Union: the law and politics of institutional choice*. Oxford, Oxford University Press, 2026. 57; Martijn VAN DEN BRINK: Political, not (just) legal judgement: studying EU institutional balance. *European Law Open*, Vol. 3, No. 2 (2024). 389–401.

⁷¹¹ OVÁDEK 2026. i. m. 6–14. (710. lj.).

⁷¹² Päivi LEINO: The institutional politics of objective choice: competence as a framework for argumentation. In: Sacha GARBEN – Inge GOVAERE (szerk.): *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2017. 210–234.

lehetőségét kizárva visszafordíthatatlanul alakítja át a létrehozott politikai és alkotmányos struktúrát.⁷¹³

8.2.2. *A politikai biztosítékok hiánya az Európai Unióban*

A dolgozatban bemutatott empirikus kutatások egyértelműen alátámasztják azt a neofunkcionalista állítást, hogy az EUB története során – sok esetben a tagállamok kifejezett akarata ellenére is – az európai integráció mélyítésének egyik motorjaként tudott működni. A hatásköri vitákban az EUB egyértelműen hajlamosabb a szupranacionális intézmények (Bizottság, Parlament) javára dönteni a tagállamokkal szemben.⁷¹⁴ Az integráció iránti elfogultságát pedig erős intézményi mechanizmusok védik a tagállami ellenállással szemben – ilyen például az együttdöntési csapda (*joint-decision trap*).⁷¹⁵ Mivel az EUB az elsődleges jog autoritativ értelmezőjeként hozza meg döntéseit, ezeknek az ítéleteknek az utólagos politikai korrekciója (*legislative override*) vagy a Bíróság hatásköreinek érdemi szűkítése szinte megugorhatatlan konszenzust (egyhangú szerződésmódosítást) igényelne a tagállamok részéről. Az EUB döntéseinek fenntartása mindig érdekében áll legalább egy vagy néhány tagállamnak, így az egyhangúság követelménye pajzsként védi az EUB jogfejlesztő gyakorlatát.⁷¹⁶

Ugyanakkor az empirikus kutatások arra is rávilágítanak, hogy az EUB sem teljesen elszigetelt: érzékeli a politikai realitásokat, és bizonyos helyzetekben egyértelműen fogékonyabbnak mutatkozik a tagállami érdekekre és álláspontokra. Ez a stratégiai önkorlátozás különösen olyankor figyelhető meg, amikor a kollektív tagállami ellenállás viszonylag gyorsan megszervezhető, és az EUB iránymutatásainak elutasítása a tagállamok számára nem járna vállalhatatlan politikai költséggel. Több empirikus kutatás is kimutatta, hogy az EUB érezhetően visszafogottabb és a tagállami preferenciákkal szemben toleránsabb magatartást tanúsít – például jelentősen kisebb eséllyel marasztal el tagállamokat – akkor, amikor egy kormányközi konferencia (IGC) éppen folyamatban van, különösen annak végső szakaszában.⁷¹⁷ Ennek oka pontosan az önérdéken alapuló ösztönzők logikájában keresendő: a kormányközi konferencia idején a szerződésmódosítás egyébként rendkívül magas politikai és

⁷¹³ MADISON 1800. i. m. (632. lj.).

⁷¹⁴ OVÁDEK 2026. i. m. 266. (710. lj.).

⁷¹⁵ SCHARPF 1988. i. m. 254–258. (118. lj.); ALTER 1998. i. m. 136–137. (106. lj.).

⁷¹⁶ DAVIES 2016. i. m. 849–850. (123. lj.); KELEMEN 2012. i. m. 45–46. (121. lj.).

⁷¹⁷ CASTRO-MONTERO – ALBLAS – DYEYRE – LAMPACH 2018. i. m. 572. (137. lj.); OVÁDEK 2021. i. m. 58–63. (140. lj.).

egyéb költségei átmenetileg lecsökkennek. Az EUB érzékeli, hogy ha ekkor hozna meg egy, a hatásköri egyensúlyt megbillentő vagy a tagállamok túlnyomó többségét sértő döntést, az elégedetlen kormányoknak a szokásoshoz képest realisabb esélyük és közvetlen politikai lehetőségük nyílna ezzel szemben hatékonyan fellépni és akár az EU vagy a Bíróság hatásköreinek korlátozását napirendre tűzni. A közvetlen, gyors, alacsonyabb költségekkel járó, kollektív tagállami fellépésnek már a pusztán lehetősége is önmérsékletre és a tagállami preferenciák fokozottabb figyelembevételére ösztönzi az EUB bírót. Ez a politikai ösztönző azonban rendes körülmények között hiányzik. Végül soron a közös hatáskörgyakorlás határait az elsődleges jog, annak értelmezése révén pedig az EUB jelöli ki. Ezen a téren a strukturális ösztönzők az uniós intézményrendszer szintjén hiányoznak: lényegében nincsen olyan jelentős tényező, amely az EUB-nak az uniós jog hatókörének kiterjesztésére és hatékony érvényesülésének biztosítására vonatkozó intézményi önértéke ellen hatna.⁷¹⁸ Ebből a perspektívából vizsgálva a tagállami alkotmánybíróságok időnkénti ellenállása, az EUB egyes ítéleteivel szembeni fellépése valójában pontosan ezeknek az ösztönzőknek a hiányából fakad, ezt az űrt törekszik betölteni.⁷¹⁹

8.3.3. *Merre tovább? Hatáskörmegosztás, mint (mega-)politikai kérdés*

Amikor az alkotmánybíróságok megállapítják, hogy az EUB túllépte a hatásköreit, az önmagában is jelentős kihívások elé állítja az európai és a tagállami jogrendszert, hiszen a jogot alkalmazó tagállami bírók számára pusztán lojalitási kérdéssé válik, hogy ebben az esetben melyik felsőbb bíróság ítéletét követik, ami, ha rendszerszintű jelenséggé válik, akkor jelentős jogalkalmazási bizonytalansághoz vezethet. Ez már önmagában indokolja az ilyen helyzetek kezelésére vagy megelőzésére irányuló reformjavaslatok megfontolását. Nem lehet eltekinteni azonban attól sem, hogy az alkotmánybírósági ellenállás jelenségének elterjedésére milyen közegben került sor: a Brexit-népszavazás és az Egyesült Királyság 2020-as kilépése óta minden korábbinál megfoghatóbbá vált a dezintegráció lehetősége.⁷²⁰ Ezzel párhuzamosan ugyanakkor ott van az Európai Unió horizontján a bővítés perspektívája is, ami értelemszerűen

⁷¹⁸ Sacha GARBEN – Inge GOVAERE – Paul NEMITZ: Critical reflections on constitutional democracy in the European Union and its Member States. In: Sacha GARBEN – Inge GOVAERE – Paul NEMITZ (szerk.): *Critical reflections on constitutional democracy in the European Union*. Oxford, Hart Publishing, 2019. 14; OVÁDEK 2026. i. m. 266. (710. lj.); LEINO 2017. i. m. 230–231. (712. lj.); YOUNG 2002. i. m. 1679. (709. lj.).

⁷¹⁹ WEILER – HALTERN 1996. i. m. 444. (452. lj.). Ahogy azt a magyar Alkotmánybíróság is hangsúlyozta a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában: a közös hatáskörgyakorlás beépített korlátja elsődlegesen az uniós intézményeken keresztül érvényesített tagállami politikai kontroll lehetne, az alkotmánybíróságok fellépésére akkor kerül sor, amikor a politikai kontroll nem vezet eredményre. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [50]-[51]

⁷²⁰ Ben ROSAMOND: Brexit and the Problem of European Disintegration. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 12, No. 4 (2016). 864–871.

az alkotmánybíróságok számával együtt növelné a további konfliktusok kialakulásának esélyeit is.⁷²¹ Ennek fényében a tüneti kezelés helyett a jelenség okait, az alul-demokratizált és túlalkotmányosított uniós hatáskörmegosztási rendszer ösztönző-kompatibilitásának és politikai biztosítékainak hiányosságait kell orvosolni.

Weiler és Sarmiento a vegyes összetételű hatásköri bíróságra (*Mixed Chamber*) vonatkozó, ebben a dolgozatban már részletesen bemutatott javaslatuk szükségességének indokolása során felismerik azt, hogy fogalmilag lehetetlen az uniós jog szintjén teljes mértékben kizárni és megakadályozni azt, hogy a tagállami alkotmánybíróságok hatáskörtúllépést (*ultra vires*) állapítsanak meg. Mindaddig, amíg az európai integráció nem alakul át egy klasszikus, egységes európai állammá, ez az elvi lehetőség fenn fog maradni.⁷²² Ennek megfelelően egy megelőző mechanizmusnak meg kell teremtenie a hatáskörtúllépés kimondásának alternatíváját az alkotmánybíróságok számára. Az ugyanis, hogy egy alkotmánybíróság a hatáskörtúllépés megállapítása mellett dönt, vagy egy békésebb megoldáshoz folyamodik, alapvetően a saját döntése marad, de ezt a döntését értelemszerűen meghatározza, hogy van-e a tagállami hatáskörök védelmét lehetővé tevő érdemi alternatíva.

Amikor azonban Weiler és Sarmiento azt tárgyalják, hogy egy ilyen alternatív mechanizmus létrehozása miként befolyásolná az alkotmánybíróságok mérlegelését, érvelésük meglehetősen leegyszerűsítővé válik. Álláspontjuk szerint az a tény, hogy felállításra kerül egy kifejezetten a hatásköri viták rendezésére létrehozott bírói fórum – amelyben helyet kapnak tagállami alkotmánybírók is –, önmagában drasztikus módon csökkentené annak „morális” legitimitását és elfogadhatóságát, hogy egy nemzeti bíróság ezt az eljárást megkerülje, vagy az eredményét ne fogadja el.⁷²³ Ennek az érvelésnek kétségtelenül van igazságtartalma, de alapvető szempontokat hagy figyelmen kívül. Korábban ugyanis pont Weiler és Haltern kiemelte: az utolsó szóhoz való tagállami alkotmánybírósági ragaszkodás jórészt nem abból fakad, hogy a Szerződések nem jelölik ki elég határozottan a hatásköri viták eldöntésének fórumát (szerintük ugyanis kijelöli erre az EUB-ot), hanem abból, hogy ez a fórum ezt a feladatot nem látja el megfelelően, így a tagállami hatáskörök uniós szintű védelme nem biztosított.⁷²⁴ Ebből pedig az következne, hogy egy valódi és hosszú távon fenntartható reformmechanizmusnak nem pusztán arra kellene irányulnia, hogy egy új fórum megjelölésével kísérletet tegyen az

⁷²¹ WEILER – SARMIENTO 2023. i. m. (606. lj.).

⁷²² WEILER – SARMIENTO 2020. i. m. (607. lj.).

⁷²³ WEILER – SARMIENTO 2023. i. m. (606. lj.).

⁷²⁴ WEILER – HALTERN 1996. i. m. 444. (452. lj.).

alkotmánybírósági ellenállás morális delegitimálására, vagy a hatáskörtúllépést deklaráló alkotmánybíróságok jogi érvelésének megnehezítésére. A megfelelő megoldás a probléma gyökerét szüntetné meg: a tagállami hatáskörök hatékony és megfelelő uniós szintű védelmének biztosítása révén nem egyszerűen morálisan vagy jogilag nehezebben magyarázhatóvá, hanem inkább *szükségtelenné* tenné az uniós jog alkotmánybíróságok általi felülvizsgálatát.

Hirschl a „mega-politika” (*mega-politics*) jelzővel írja le a politikai közösség lényegét érintő, azokat alapjaiban meghatározó vagy megosztó kérdéseket.⁷²⁵ Az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás pontosan ilyen: nem egyszerűen jogértelmezési részletkérdés, hanem a demokratikus önrendelkezést és a tagállamok autonómiáját érintő legmélyebb politikai dilemmák egyike. Az ilyen kiemelkedő, egész politikai közösségeket meghatározó és megosztó kérdések bírósági útra terelése (*judicialization*) olyan folyamat, amelyben a bíróság az alkotmányos rend őréből ténylegesen annak urává válik, és ezzel a demokratikus alapokat inkább aláássa, mintsem megvédené.⁷²⁶ Minél plurálisabb és megosztottabb azonban egy társadalmi és politikai tér – mint amilyen az Európai Unió is –, annál kevésbé tartható és vonzó Krisch szerint, hogy az alapvető kérdéseket érintő vitákat egy látszólag objektív jogi konszenzusba fagyasszák be, elrejtve azok politikai természetét.⁷²⁷ Ezekkel az érvekkel egyetértve ez a dolgozat nem tartja megfelelőnek az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdéseinek sem az EUB, sem az alkotmánybíróságok általi kisajátítását.⁷²⁸

Young-nak a föderalizmus politikai korlátjai szempontjából az EU-t és az Egyesült Államokat összehasonlító munkájának konklúziója fontos tanulságot tartalmaz, miszerint „a szövetségi szintű hatalom anyagi jogi korlátainak bírói kikényszerítésének szükségessége – feltételezve, hogy a cél a tagállami autonómia egy viszonylag rögzített szintjének elérése – rendszerint fordított arányban áll a szövetségi hatalmat korlátozó politikai és intézményi fékek meglétével”, ráadásul az anyagi jogi korlátokat a bíróságok nehezen tudják úgy meghatározni és érvényesíteni, hogy közben fenntartsák az ítélkezés és a politikai döntéshozatal közötti választóvonalat.⁷²⁹ Young szerint ugyan valószínűleg a bírói gyakorlat sem engedheti meg magának a központi hatalom korlátozottságának teljes figyelmen kívül hagyását, a szövetségi

⁷²⁵ Ran HIRSCHL: The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, Vol. 2008, No. 11 (2008). 94.

⁷²⁶ Martin LOUGHLIN: *Against constitutionalism*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2022. 129.

⁷²⁷ Nico KRISCH: Global Administrative Law and the Constitutional Ambition. In: Petra DOBNER – Martin LOUGHLIN (szerk.): *The Twilight of Constitutionalism?* New York, Oxford University Press, 2010. 254.

⁷²⁸ BOER 2023. i. m. (613. lj.).

⁷²⁹ YOUNG 2002. i. m. 1736. (709. lj.).

rendszereknek inkább olyan politikai és intézményi fékek kidolgozására kellene törekedniük, amelyek a hatáskörmegosztást a lehető leginkább önkikényszerítővé teszik.⁷³⁰

A dolgozat következtetése, hogy az európai integráció fenntarthatóságának, a bíróságok közötti, az utolsó szó jogára vonatkozó súlyos konfliktusok elszaporodásának megfelelő és nem csak felületi vagy tüneti kezelése az lenne, ha az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás ösztönző-kompatibilissé és önkikényszerítővé válna a föderalizmus politikai garanciáinak megerősítése révén. A konfliktusok gyökere ennek az ösztönző-kompatibilitásnak a hiányára vezethető vissza, a kezelésük tehát azt tenné szükségessé, hogy a jelenleg az EUB és az alkotmánybíróságok felségterületének tekintett hatásköri vitákban inkább a tagállamokat képviselő és a lehető legmagasabb szintű demokratikus legitimitációval bíró politikai döntéshozatal kapjon szerepet. A hatáskörmegosztással kapcsolatos viták rendezésére irányuló reformjavaslatoknak is ezt kell szem előtt tartania akkor is, ha új intézményi struktúra létrehozásában gondolkodnak és akkor is, ha a meglévő intézményekre támaszkodnának. Így például Weiler és Sarmiento javaslatát is akkor lehetne fenntartható és a probléma gyökereit kezelő megoldásnak tekinteni, ha az általuk felvázolt vegyes bírói tanács helyett olyan intézményi struktúrában gondolkodnának, amely nem vegyes, hanem a tagállamokat képviseli, és nem bírói, hanem politikai.⁷³¹ Ez eredményezhetne olyan ösztönző-kompatibilis szövetségi struktúrát, amelyben a föderalizmus politikai korlátjainak hatékonyságával fordítottan arányos módon a hatásköri szabályok bírósági érvényesítésének kényszere háttérbe szorulhatna.

⁷³⁰ Uo.

⁷³¹ Larsen rámutat, hogy a föderációk (mint államszövetségek) intézményi struktúrájában egyáltalán nem is szükségszerű a hatalmi ágak intézményeinek szoros elválasztása. Sőt, nem kizárt, hogy mindössze egy szövetségi intézmény létezzon: lehetséges olyan szövetségi gyűlés, amelyben a tagállamok képviselői foglalnak helyet és alapvetően politikai testületekként egyszerre, vegyesen gyakorolhat széleskörű jogalkotói, végrehajtói és bírói funkciókat is. Ld. LARSEN 2021. i. m. 99. (675. lj.). Érdekes példa a belga alkotmánybíróság esete is, amelyet eredetileg kifejezetten a szövetségi állam és a régiók közötti vertikális hatáskörmegosztási kérdések eldöntésére hoztak létre: a testület összetételére vonatkozó szabályozás a mai napig megköveteli, hogy a bírák fele korábbi parlamenti tapasztalattal rendelkező politikus legyen.

Felhasznált szakirodalom

1. Karen J. ALTER: The European Court's political power. *West European Politics*, Vol. 19, No. 3 (1996). 458–487. doi: 10.1080/01402389608425146.
2. Karen J. ALTER: Who Are the “Masters of the Treaty”? European Governments and the European Court of Justice. *International Organization*, Vol. 52, No. 1 (1998). 121–147. doi: 10.1162/002081898550572.
3. Karen J. ALTER: *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2006.
4. Karen J. ALTER: *The European Court's political power: selected essays*. Oxford ; New York, Oxford University Press, 2009.
5. Karen J. ALTER – R. Daniel KELEMEN: Understanding the European Courts Political Power. In: Hubert ZIMMERMANN – Andreas DÜR (szerk.): *Key Controversies in the European Integration*. London, Palgrave Macmillan, 2016.
6. Chiara AMALFITANO – Oreste POLLICINO: Two Courts, two Languages?: The Taricco Saga Ends on a Worrying Note. *Verfassungsblog* (2018). <https://verfassungsblog.de/two-courts-two-languages-the-taricco-saga-ends-on-a-worrying-note>. doi: 10.17176/20180605-204156-0.
7. Albert APPONYI: The Juridical Nature of the Relations between Austria and Hungary. *The North American Review*, Vol. 180, No. 587 (1905). 735–745.
8. Amedeo ARENA: From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. ENEL. *European Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3 (2019). 1017–1037. doi: 10.1093/ejil/chz056.
9. Anthony ARNULL: The Use and Abuse of Article 177 EEC. *The Modern Law Review*, Vol. 52, No. 5 (1989). 622–639.
10. AUER Ádám– ORBÁN Endre: Zárókő szerep az uniós alapjogvédelemben? Újabb fejlemények a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak az uniós joghoz fűződő viszonyában. A felejtéshez való jog I-II. *Jogtudományi Közlöny*, Vol. 75, No. 9 (2020). 385–397.
11. Matej AVBELJ: Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does it Matter? *European Law Journal*, Vol. 17, No. 6 (2011). 744–763. doi: 10.1111/j.1468-0386.2011.00560.x.
12. Matej AVBELJ: Can European Integration be Constitutional and Pluralist – Both at the Same Time? In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 381–410.
13. Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK: Introduction. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 1–16.

14. Julie BAILLEUX: Michel Gaudet, a law entrepreneur: The role of the legal service of the European executives in the invention of EC Law and the birth of the Common Market Law Review. *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. Issue 2 (2013). 359–367. doi: 10.54648/cola2013052.
15. Jasaron BAJWA: “Grow Up!”: Rethinking the Preliminary Reference Procedure from the Perspective of Maturity. *LSE Law Review*, Vol. 6, No. 2 (2021). 65–108.
16. BALOGH-BÉKESI Nóra: Szuverenitásféltes és alkotmány. *MTA Law Working Papers*, No. 57 (2014). http://real.mtak.hu/121273/1/2014_57_Balogh-Bekesi.pdf.
17. Julio BAQUERO CRUZ: The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 4 (2008). 389–422. doi: 10.1111/j.1468-0386.2008.00419.x.
18. Julio BAQUERO CRUZ: Legal Pluralism and Institutional Disobedience in the European Union. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 249–268.
19. Julio BAQUERO CRUZ: Another Look at Constitutional Pluralism in the European Union. *European Law Journal*, Vol. 22, No. 3 (2016). 356–374. doi: 10.1111/eulj.12178.
20. Antonia BARAGGIA – Giuseppe MARTINICO: Who is the Master of the Treaties? The Compact Theory in Karlsruhe. *Ordines*, No. 1 (2020). 20–29.
21. Nicholas W. BARBER: Legal Pluralism and the European Union. *European Law Journal*, Vol. 12, No. 3 (2006). 306–329. doi: 10.1111/j.1468-0386.2006.00319.x.
22. Nicholas W. BARBER: The afterlife of Parliamentary sovereignty. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, No. 1 (2011). 144–154. doi: 10.1093/icon/mor023.
23. Gunnar BECK: The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, the Primacy of EU Law and the Problem of Kompetenz-Kompetenz: A Conflict between Right and Right in Which There is No Praetor1: The Lisbon Judgment and Kompetenz-Kompetenz. *European Law Journal*, Vol. 17, No. 4 (2011). 470–494. doi: 10.1111/j.1468-0386.2011.00559.x.
24. Gunnar BECK: Judicial activism in the Court of Justice of the EU. *University of Queensland Law Journal*, Vol. 36, No. 2 (2017). 333–353.
25. John BELL: French Constitutional Council And European Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54, No. 3 (2005). 735–744. doi: 10.1093/iclq/lei025.
26. Anthony J. BELLIA JR. – Bradford R. CLARK: The International Law Origins of American Federalism. *Columbia Law Review*, Vol. 120, No. 4 (2020). 835–940.
27. Károly BENKE: The Saga May Continue: On the Intricate Dialogue Between the Constitutional Court of Romania and the Court of Justice of the European Union. *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 4, No. 2 (2023). 9–40. doi: 10.47078/2023.2.9-40.

28. George A. BERMANN: The Role of Law in the Functioning of Federal Systems. In: Kalypso NICOLAIDIS – Robert HOWSE (szerk.): *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2001. 191–212. doi: 10.1093/0199245002.003.0008.
29. Stanisław BIERNAT – Ewa ŁĘTOWSKA: This Was Not Just Another Ultra Vires Judgment! *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2021). https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00011329. doi: 10.17176/20211027-182911-0.
30. George Athan BILLIAS: *American Constitutionalism Heard Round the World, 1776-1989: a Global Perspective*. New York, NYU Press, 2009.
31. László BLUTMAN: Red Signal from Karlsruhe: Towards a New Equilibrium or New Level of Conflict? *Central European Journal of Comparative Law*, Vol. 1, No. 2 (2020). 33–48. doi: 10.47078/2020.2.33-48.
32. BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel. *Jogesetek Magyarázata*, No. 1 (2022). 5–12.
33. BLUTMAN László: Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása. *Közjogi Szemle*, No. 1 (2022). 1–10.
34. BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.). *Európai Jog*, No. 2 (2007). 3–16.
35. László BLUTMAN – Nóra CHRONOWSKI: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. *ICL Journal*, Vol. 5, No. 3 (2011). 329–348. doi: 10.1515/icl-2011-0303.
36. Michal BOBEK: The Impact of the European Mandate of Ordinary Courts on the Position of Constitutional Courts. In: Monica CLAES – Maartje DE VISSER – Catherine VAN DE HEYNING – Patricia POPELIER (szerk.): *Constitutional Conversations in Europe*. Mortsels, Intersentia, 2012. 287–308.
37. Michal BOBEK: *Landtová, Holubec*, and the Problem of an Uncooperative Court: Implications for the Preliminary Rulings Procedure. *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, No. 1 (2014). 54–89. doi: 10.1017/S1574019614001047.
38. Michal BOBEK: The Court of Justice of the European Union. In: Anthony ARNULL – Damian CHALMERS (szerk.): *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford, Oxford University Press, 2015.
39. Ana BOBIĆ: *The jurisprudence of constitutional conflict in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2022.
40. Nik de BOER: The false promise of constitutional pluralism. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 199–222. doi: 10.4337/9781786433091.00019.

41. Nik de BOER: *Judging European democracy: the role and legitimacy of national constitutional courts in the EU*. Oxford, Oxford University Press, 2023.
42. Matteo BONELLI: The *Taricco* saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 *Ivo Taricco and others* , ECLI:EU:C:2015:555; and C-42/17 *M.A.S ., M.B.* , ECLI:EU:C:2017:936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 25, No. 3 (2018). 357–373. doi: 10.1177/1023263X18773046.
43. Steve J. BOOM: The European Union after the Maastricht Decision: Will Germany Be the „Virginia of Europe?“ *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 43, No. 2 (1995). 177–226.
44. Marc BOSSUYT – Willem VERRIJDT: The Full Effect of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after the *Melki* Judgment. *European Constitutional Law Review*, Vol. 7, No. 3 (2011). 355–391. doi: 10.1017/S1574019611300028.
45. Anne-Marie BURLEY – Walter MATTLI: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (1993). 41–76. doi: 10.1017/S0020818300004707.
46. Maria CAHILL: Subverting sovereignty’s voluntarism: pluralism and subsidiarity in cahoots. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 22–38.
47. John C. CALHOUN: A Discourse on the Constitution and Government of the United States. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 79–284.
48. John C. CALHOUN: Exposition and Protest [December 19, 1828]. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 311–366.
49. John C. CALHOUN: Speech on the Revenue Collection [Force] Bill [February 15-16, 1833]. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 401–460.
50. John C. CALHOUN: The Fort Hill Address: On the Relations of the States and Federal Government [July 26, 1831]. In: Ross M. LANCE (szerk.): *Union and Liberty - The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis, Liberty Fund, 1992. 367–400.
51. Dragoş CĂLIN: Constitutional courts cannot build brick walls between the CJEU and national judges concerning the rule of law values in Article 2 TEU: RS. *Common Market Law Review*, Vol. 60, No. Issue 3 (2023). 819–838. doi: 10.54648/COLA2023053.
52. Guy CANIVET: The French Constitution and EU law: An Approach through the complexity of legal power relations. *Revue Européenne du Droit*, Vol. 2, No. 3 (2021). 25–33.

53. Paolo CARROZZA: Kelsen and contemporary constitutionalism: the continued presence of kelsenian themes. *Estudios de Deusto*, Vol. 67, No. 1 (2019). 55–82. doi: 10.18543/ed-67(1)-2019pp55-82.
54. Clifford J. CARRUBBA – Matthew GABEL – Charles HANKLA: Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice. *American Political Science Review*, Vol. 102, No. 4 (2008). 435–452. doi: 10.1017/S0003055408080350.
55. Clifford J. CARRUBBA – Matthew GABEL – Charles HANKLA: Understanding the Role of the European Court of Justice in European Integration. *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1 (2012). 214–223. doi: 10.1017/S0003055412000020.
56. Marta CARTABIA: The Italian Constitutional Court and the Relationship between the Italian Legal System and the European Community. *Michigan Journal of International Law*, Vol. 12, No. 1 (1990). 173–203.
57. Marta CARTABIA: The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 133–146.
58. Marta CARTABIA – Giorgio LATTANZI: Dialogue between Courts and the Taricco Case. *Confluence des droits* _La revue, No. 02 (2020). 1–7.
59. Fernando CASTILLO DE LA TORRE: *Tribunal Constitucional* (Spanish Constitutional Court), Opinion 1/2004 of 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe. *Common Market Law Review*, Vol. 42, No. 4 (2005). 1169–1202. doi: 10.54648/COLA2005033.
60. José Luis CASTRO-MONTERO – Edwin ALBLAS – Arthur DYEVE – Nicolas LAMPACH: The Court of Justice and treaty revision: A case of strategic leniency? *European Union Politics*, Vol. 19, No. 4 (2018). 570–596. doi: 10.1177/1465116518793707.
61. Sivaram CHERUVU: Are European Court of Justice judges biased towards their member states? *European Union Politics*, Vol. 26, No. 2 (2025). 281–295. doi: 10.1177/14651165251320841.
62. CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Budapest - Pécs, Dialóg Campus, 2005.
63. CHRONOWSKI Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle*, Vol. 13, No. 2 (2020). 74–79.
64. CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Szuverenitás. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András)*. 2020. <http://ijoten.hu/szocikk/szuverenits>
65. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció - az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny*, No. 3 (2017). 117–132.

66. CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: 22/2016. (XII. 5.) AB határozat – Az uniós közös hatáskörgyakorlás. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybíróvági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020 2. kötet*. Budapest, HVG-ORAC & Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2021.
67. Monica CLAES: Luxembourg, Here We Come? Constitutional Courts and the Preliminary Reference Procedure. *German Law Journal*, Vol. 16, No. 6 (2015). 1331–1342. doi: 10.1017/S2071832200021167.
68. Monica CLAES – Bruno DE WITTE: Report on the Netherlands. In: Anne Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts*. Cambridge, Hart Publishing, 1998.
69. Pieter CLEPPE: An EU Subsidiarity Court as a means to keep the ECJ in check. *BrusselsReport.eu*. 2016. február 1. <https://www.brusselsreport.eu/2016/02/01/an-eu-subsidiarity-court-as-a-means-to-keep-the-ecj-in-check/>.
70. Antonin COHEN: Constitutionalism Without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s–1960s). *Law & Social Inquiry*, Vol. 32, No. 1 (2007). 109–135. doi: 10.1111/j.1747-4469.2007.00052.x.
71. Lisa CONANT: Review Article: The Politics of Legal Integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. s1 (2007). 45–66. doi: 10.1111/j.1468-5965.2007.00734.x.
72. CONCHA Győző: *Politika - I. kötet - Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.
73. Ian COOPER: National parliaments in the democratic politics of the EU: the subsidiarity early warning mechanism, 2009–2017. *Comparative European Politics*, Vol. 17, No. 6 (2019). 919–939. doi: 10.1057/s41295-018-0137-y.
74. Sean COYLE: Hart, Raz and the Concept of a Legal System. *Law and Philosophy*, Vol. 21, No. 3 (2002). 275–304. doi: 10.1023/A:1015596412545.
75. Paul P. CRAIG: Sovereignty of the United Kingdom Parliament after Factortame. *Yearbook of European Law*, Vol. 11, No. 1 (1991). 221–255. doi: 10.1093/yel/11.1.221.
76. Paul P. CRAIG: Report on the United Kingdom. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 195–226.
77. Paul P. CRAIG – Gráinne DE BÚRCA: *EU law: text, cases, and materials*. Oxford, Oxford University Press, 1998. doi: 10.1093/he/9780198915485.001.0001.
78. Merle E. CURTI: John C. Calhoun and the Unification of Germany. *The American Historical Review*, Vol. 40, No. 3 (1935). 476. doi: 10.2307/1838906.
79. CSAPODI Márton: Közjogi állóháború – A 2015-2016-os alkotmánybíróvági válság Lengyelországban. In: KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám – POGÁCSÁS Anett (szerk.): *Vis*

unita Fortior. Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából. Budapest, Pázmány Press, 2021. 26–41.

80. CSAPODI Márton: Elsőbbség régen és most - vissza lehet-e élni az alkotmányos pluralizmussal? *Közjogi Szemle*, Vol. 17, No. 2–3 (2024). 76–84.
81. Márton CSAPODI: Exploring Backlash Terminology and National Judicial Resistance to the CJEU. In: Marcel SZABÓ – Laura GYENEY – Petra Lea LÁNCOS (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2024*. Baden-Baden, Nomos, 2024. 413–438. doi: 10.5771/9783748946526-413.
82. Maija DAHLBERG – Haukur Logi KARLSSON – Katalin KELEMEN: The Nordic courts - An example of cooperation and dialogue. In: Kálmán PÓCZA (szerk.): *Constitutional Review in Western Europe*. London, Routledge, 2024. 288–312. doi: 10.4324/9781003399490-12.
83. Bill DAVIES: *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. Cambridge University Press, 2012. doi: 10.1017/CBO9781139170024.
84. Gareth DAVIES: Constitutional Disagreement in Europe and the Search for Pluralism. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 269–284.
85. Gareth DAVIES: The European Union Legislature as an Agent of the European Court of Justice. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 4 (2016). 846–861. doi: 10.1111/jcms.12353.
86. Renaud DEHOUSSE: *The European Court of Justice*. London, Macmillan Education UK, 1998. doi: 10.1007/978-1-349-26954-9.
87. Albert Venn DICEY: *Lectures introductory to the study of the law of the constitution*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2013.
88. Maria DICOSOLA – Cristina FASONE – Irene SPIGNO: Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System After the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis. *German Law Journal*, Vol. 16, No. 6 (2015). 1317–1330. doi: 10.1017/S2071832200021155.
89. DRINÓCZI Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? *MTA Law Working Papers*, No. 15 (2016). 1–42.
90. DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd - A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2017.
91. Horatius DUMBRAVA: The effects of Constitutional Court Judgments in the context of EU integration: the case of Romania as an EU Member State. *ERA Forum*, Vol. 25, No. 1 (2024). 61–78. doi: 10.1007/s12027-024-00794-9.
92. Ronald DWORKIN: *Law's empire*. Cambridge, Massachusetts - London, England, Harvard University Press, 1986.

93. Arthur DYEVE: How Europe's Legal Equilibrium Unravelling. *EJIL:Talk!*. 2022. május 28. <https://www.ejiltalk.org/how-europes-legal-equilibrium-unravelling/>.
94. Christina ECKES: The autonomy of the EU legal order. *Europe and the World: A law review*, Vol. 4, No. 1 (2020). doi: 10.14324/111.444.ewlj.2019.19.
95. Pavlos ELEFThERIADIS: Pluralism and Integrity. *Ratio Juris*, Vol. 23, No. 3 (2010). 365–389. doi: 10.1111/j.1467-9337.2010.00459.x.
96. Pavlos ELEFThERIADIS: The EU's relationship to international law: lessons from Brexit. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 355–372.
97. Pavlos ELEFThERIADIS: *A union of peoples: europe as a community of principle*. New York, Oxford University Press, 2020.
98. Richard E. ELLIS: *The Union at risk: Jacksonian democracy, states' rights, and the nullification crisis*. New York, Oxford University Press, 1989.
99. Neil Fligstein – Alec Stone Sweet: Institutionalizing the Treaty of Rome. In: Alec Stone Sweet – Wayne Sandholtz – Neil Fligstein (szerk.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford University Press Oxford, 2001. 29–55. doi: 10.1093/019924796X.003.0002.
100. Tom Flynn: *The triangular constitution: constitutional pluralism in Ireland, the EU and the ECHR*. Oxford, UK, Hart Publishing, 2019.
101. Giorgio Gaja: New Developments in a Continuing Story: The Relationship between EEC Law and Italian Law. *Common Market Law Review*, Vol. 27, No. 1 (1990). 83–96.
102. Sacha GARBEN: Confronting the Competence Conundrum: Democratizing the European Union through an Expansion of its Legislative Powers. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 35, No. 1 (2015). 55–89. doi: 10.1093/ojls/gqu021.
103. Sacha GARBEN: Competence Creep Revisited. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, No. 2 (2019). 205–222.
104. Sacha GARBEN – Inge GOVAERE – Paul NEMITZ: Critical reflections on constitutional democracy in the European Union and its Member States. In: Sacha GARBEN – Inge GOVAERE – Paul NEMITZ (szerk.): *Critical reflections on constitutional democracy in the European Union*. Oxford, Hart Publishing, 2019. 1–26.
105. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.
106. Geoffrey GARRETT: International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market. *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992). 533–560. doi: 10.1017/s0020818300027806.

107. Geoffrey GARRETT: The politics of legal integration in the European Union. *International Organization*, Vol. 49, No. 1 (1995). 171–181. doi: 10.1017/s0020818300001612.
108. Geoffrey GARRETT – R. Daniel KELEMEN – Heiner SCHULZ: The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization*, Vol. 52, No. 1 (1998). 149–176. doi: 10.1162/002081898550581.
109. Jonathan GIENAPP: How to Maintain a Constitution - The Virginia and Kentucky Resolutions and James Madison's Struggle with the Problem of Constitutional Maintenance. In: Sanford LEVINSON (szerk.): *Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought*. Lawrence, Kansas, USA, University Press of Kansas, 2016. 53–90.
110. Jonathan GIENAPP: The Myth of the Constitutional Given: Enumeration and National Power at the Founding. *American University Law Review*, Vol. 69, No. F183 (2020). 183–211.
111. Mark A. GRABER: Almost Legal - Disobedience and Partial Nullification in American Constitutional Politics and Law. In: Sanford LEVINSON (szerk.): *Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought*. Lawrence, Kansas, USA, University Press of Kansas, 2016. 146–178.
112. Dieter GRIMM: Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3 (1995). 282–302. doi: 10.1111/j.1468-0386.1995.tb00033.x.
113. Dieter GRIMM: *Sovereignty: the origin and future of a political and legal concept*. New York, Columbia University Press, 2015.
114. Dieter GRIMM: The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case. *European Law Journal*, Vol. 21, No. 4 (2015). 460–473. doi: 10.1111/eulj.12139.
115. Dieter GRIMM: *Constitutionalism: past, present, and future*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2016.
116. Dieter GRIMM: *The constitution of European democracy*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2017.
117. Kevin R. GUTZMAN: A Troublesome Legacy: James Madison and The Principles of '98. *Journal of the Early Republic*, Vol. 15, No. 4 (1995). 569–589. doi: 10.2307/3124014.
118. Kevin R. GUTZMAN: *James Madison and the making of America*. New York, St Martin's Press, 2012.
119. Kevin R. GUTZMAN: *The Jeffersonians: the visionary presidencies of Jefferson, Madison, and Monroe*. New York, St Martin's Press, 2022.
120. Herwig C. H. HOFMANN: Sealed, Stamped and Delivered. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2021). https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00011288. doi: 10.17176/20211013-165537-0.

121. Alexander HAMILTON – John JAY – James MADISON: *A föderalista - értekezések az amerikai Alkotmányról*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1998.
122. H. L. A. HART: *The concept of law*. Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2012.
123. Trevor HARTLEY: *The Foundations of European Community Law*. Oxford, Clarendon Press, 1988.
124. Trevor C. HARTLEY: Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 34, No. 2 (1986). 229. doi: 10.2307/840145.
125. Roman HERZOG – Lüder GERKEN: Stop the European Court of Justice. *EU Observer*. 2008. szeptember 10. <https://euobserver.com/opinion/26714>.
126. Ran HIRSCHL: The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, Vol. 2008, No. 11 (2008). 93–118.
127. Herwig C. HOFMANN: Conflicts and Integration - Revisiting Costa v ENEL and Simmenthal II. In: Loic AZOULAI – Miguel Póiares MADURO (szerk.): *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford, Hart Publishing, 2010. 512.
128. Marcus HÖRETH: The least dangerous branch of European governance? The European Court of Justice under the checks and balances doctrine. In: Mark DAWSON – Bruno DE WITTE – Elise MUIR (szerk.): *Judicial Activism at the European Court of Justice*. Cheltenham, Elgar, 2013.
129. Peter M. HUBER – Christoph GRABENWARTER – Rajko KNEZ – Ineta ZIEMELE: The Role of the Constitutional Courts in the European Judicial Network. *European Public Law*, Vol. 27, No. Issue 1 (2021). 43–62. doi: 10.54648/EURO2021003.
130. JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2016.
131. JAKAB András: A jogforrási rendszer. In: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – Zs. András VARGA (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 865–918.
132. Klemen JAKLIC: *Constitutional Pluralism in the EU*. Oxford University Press, 2014. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198703228.001.0001.
133. Thomas JEFFERSON: Letter to Spencer Roane. *Founders Archives*. 1819. szeptember 6. <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-15-02-0014>.
134. Thomas JEFFERSON: Letter to William Charles Jarvis. *Founders Archives*. 1820. szeptember 28. <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-16-02-0234>.
135. Thomas JEFFERSON: *The papers of Thomas Jefferson - Volume 30 1 January 1798 to 31 January 1799*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2003.

136. Christian JOERGES – Michelle EVERSON: Law, economics, politics in the constitutionalization of Europe. In: Erik Oddvar ERIKSEN – John Erik FOSSUM – Agustín José MENÉNDEZ (szerk.): *Developing a Constitution for Europe*. New York, NY, Routledge, 2004.
137. Mark L. JONES: The Legal Nature of the European Community: A Jurisprudential Analysis using H.L.A. Hart's Model of Law and a Legal System. *Cornell International Law Journal*, Vol. 17, No. 1 (1984). 1–59.
138. Jean-Michel JOSSELIN – Alain MARCIANO: How the court made a federation of the EU. *The Review of International Organizations*, Vol. 2, No. 1 (2007). 59–75. doi: 10.1007/s11558-006-9001-y.
139. R. Daniel KELEMEN: The political foundations of judicial independence in the European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 1 (2012). 43–58. doi: 10.1080/13501763.2012.632127.
140. R. Daniel KELEMEN: On the Unsustainability of Constitutional Pluralism: European Supremacy and the Survival of the Eurozone. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, No. 1 (2016). 136–150. doi: 10.1177/1023263X1602300108.
141. R. Daniel KELEMEN: The dangers of constitutional pluralism. In: Matej AVBELJ – Gareth DAVIES (szerk.): *Research handbook on legal pluralism and EU law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 392–403.
142. R. Daniel KELEMEN – Laurent PECH: The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 21 (2019). 59–74. doi: 10.1017/cel.2019.11.
143. R. Daniel KELEMEN – Susanne K. SCHMIDT: Introduction – the European Court of Justice and legal integration: perpetual momentum? *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 1 (2012). 1–7. doi: 10.1080/13501763.2012.632119.
144. Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988.
145. Robert O. KEOHANE – Stanley HOFFMANN: Institutional Change in Europe in the 1980s. In: Robert O. KEOHANE – Stanley HOFFMANN (szerk.): *The New European Community - Decisionmaking And Institutional Change*. Boulder, San Francisco, Oxford, Westview, 1991.
146. Juliane KOKOTT: Report on Germany. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 77–132.
147. Jan KOMÁREK: Czech Constitutional Court Playing with Matches: the Czech Constitutional Court Declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires* ; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, *Slovak Pensions XVII*. *European Constitutional Law Review*, Vol. 8, No. 2 (2012). 323–337. doi: 10.1017/S1574019612000193.

148. Jan KOMÁREK: National constitutional courts in the European constitutional democracy. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 3 (2014). 525–544. doi: 10.1093/icon/mou048.
149. Krystyna KOWALIK-BAŃCZYK: Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law. *German Law Journal*, Vol. 6, No. 10 (2005). 1355–1366. doi: 10.1017/S207183220001436X.
150. Richard KRÁL: Questioning the Recent Challenge of the Czech Constitutional Court to the ECJ. *European Public Law*, Vol. 19, No. Issue 2 (2013). 271–280. doi: 10.54648/EURO2013017.
151. Nico KRISCH: Global Administrative Law and the Constitutional Ambition. In: Petra DOBNER – Martin LOUGHLIN (szerk.): *The Twilight of Constitutionalism?* New York, Oxford University Press, 2010. 245–266.
152. Nico KRISCH: *Beyond Constitutionalism: The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford, Oxford University Press, 2010. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199228317.001.0001.
153. Nico KRISCH: Who is Afraid of Radical Pluralism? Legal Order and Political Stability in the Postnational Space*. *Ratio Juris*, Vol. 24, No. 4 (2011). 386–412. doi: 10.1111/j.1467-9337.2011.00492.x.
154. Helle KRUNKE: The Danish *Lisbon* Judgment – Danish Supreme Court, Case 199/2012, Judgment of 20 February 2013. *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, No. 3 (2014). 542–570. doi: 10.1017/S1574019614001357.
155. Mattias KUMM: Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe?: Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, Vol. 36, No. Issue 2 (1999). 351–386. doi: 10.54648/202713.
156. Mattias KUMM: The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3 (2005). 262–307. doi: 10.1111/j.1468-0386.2005.00260.x.
157. Mattias KUMM: Rethinking Constitutional Authority: On the Structure and Limits of Constitutional Pluralism. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 39–66.
158. Mattias KUMM – Victor Ferreres COMELLA: The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No. 2–3 (2005). 473–492. doi: 10.1093/icon/moi029.
159. Csongor KUTI: The Romanian Constitutional Court. In: Kálmán PÓCZA (szerk.): *Constitutional Review in Central and Eastern Europe*. London, Routledge, 2024. 218–243. doi: 10.4324/9781003399483-9.

160. Zdeněk KÜHN: The Application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions. *German Law Journal*, Vol. 6, No. 3 (2005). 563–582. doi: 10.1017/S207183220001381X.
161. P. Ruggeri LADERCHI: Report on Italy. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 147–170.
162. LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskoncepciók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers*, Vol. 2011, No. 17 (2011). 1–23.
163. LÁNCOS Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról. *Pázmány Law Working Papers*, No. 1 (2015). 1–9.
164. LÁNCOS Petra Lea: A „tagállamok közös alkotmányos hagyományai” mint az európai alkotmányos dialógus sarokkövei. *Pázmány Law Working Papers*, No. 9 (2020). 1–7.
165. Andrej LANG: B. National Courts *Ultra vires* review of the ECBs policy of quantitative easing: An analysis of the German Constitutional Courts preliminary reference order in the *PSPP case*. *Common Market Law Review*, Vol. 55, No. Issue 3 (2018). 923–951. doi: 10.54648/COLA2018075.
166. Signe Rebling LARSEN: *The constitutional theory of the federation and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2021.
167. Olof LARSSON – Daniel NAURIN: Judicial Independence and Political Uncertainty: How the Risk of Override Affects the Court of Justice of the EU. *International Organization*, Vol. 70, No. 2 (2016). 377–408. doi: 10.1017/S0020818316000047.
168. Adam ŁAZOWSKI: Accession Treaty – Polish Constitutional Tribunal: Conformity of the Accession Treaty with the Polish Constitution. Decision of 11 May 2005. *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, No. 1 (2007). 148–162. doi: 10.1017/S1574019607001484.
169. Päivi LEINO: The institutional politics of objective choice: competence as a framework for argumentation. In: Sacha GARBEN – Inge GOVAERE (szerk.): *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2017. 210–234.
170. Koen LENAERTS: Constitutionalism and the Many Faces of Federalism. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, No. 2 (1990). 205. doi: 10.2307/840100.
171. Justin LINDEBOOM: Why EU Law Claims Supremacy. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 38, No. 2 (2018). 328–356. doi: 10.1093/ojls/gqy008.
172. Justin LINDEBOOM: The Autonomy of EU Law: A Hartian View. *European Journal of Legal Studies*, Vol. 13, No. 1 (2021). 271–307. doi: 10.2924/EJLS.2019.037.

173. Martin LOUGHLIN: Ten tenets of sovereignty. In: Neil WALKER (szerk.): *Sovereignty in Transition*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2003. 55–86.
174. Martin LOUGHLIN: *The idea of public law*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
175. Martin LOUGHLIN: *Foundations of public law*. Oxford, Oxford University Press, 2010.
176. Martin LOUGHLIN: Constitutional pluralism: An oxymoron? *Global Constitutionalism*, Vol. 3, No. 1 (2014). 9–30. doi: 10.1017/S2045381713000166.
177. Martin LOUGHLIN: *Against constitutionalism*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2022.
178. Martin LOUGHLIN – Stephen TIERNEY: The Shibboleth of Sovereignty. *The Modern Law Review*, Vol. 81, No. 6 (2018). 989–1016. doi: 10.1111/1468-2230.12376.
179. Cormac MAC AMHLAIGH: The European Union’s Constitutional Mosaic: Big ‘C’ or Small ‘c’, Is that the Question? In: Neil WALKER – Josephine SHAW – Stephen TIERNEY (szerk.): *Europe’s Constitutional Mosaic*. London, Hart Publishing, 2011. 21–48.
180. Cormac MAC AMHLAIGH: The anatomy of constitutional pluralism in the European Union. In: Gareth DAVIES – Matej AVBELJ (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 59–77. doi: 10.4337/9781786433091.00011.
181. Neil MACCORMICK: Beyond the Sovereign State. *The Modern Law Review*, Vol. 56, No. 1 (1993). 1–18. doi: 10.1111/j.1468-2230.1993.tb02851.x.
182. Neil MACCORMICK: The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now. *European Law Journal*, Vol. 1, No. 3 (1995). 259–266. doi: 10.1111/j.1468-0386.1995.tb00031.x.
183. Neil MACCORMICK: Risking constitutional collision in Europe? *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 18, No. 3 (1998). 517–532. doi: 10.1093/ojls/18.3.517.
184. Neil MACCORMICK: *Questioning Sovereignty*. Oxford University Press, 1999. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198268765.001.0001.
185. James MADISON: The Report of 1800, [7 January] 1800. *Founders Archives*. 1800. január 7. <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-17-02-0202>.
186. James MADISON: Federalist no. 39. In: Clinton ROSSITER (szerk.): *The Federalist Papers*. New York, Signet, 2003. 236–243.
187. James MADISON: Federalist no. 46. In: Clinton ROSSITER (szerk.): *The Federalist Papers*. New York, Signet, 2003. 290–297.
188. Mikael Rask MADSEN – Henrik Palmer OLSEN – Urška ŠADL: Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: the Danish Supreme Court’s

- Decision in the *Ajos* Case and the National Limits of Judicial Cooperation. *European Law Journal*, Vol. 23, No. 1–2 (2017). 140–150. doi: 10.1111/eulj.12215.
189. Miguel Poiares MADURO: Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action. In: Neil WALKER (szerk.): *Sovereignty in Transition*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2003. 501–537.
190. Miguel Poiares MADURO: Three Claims of Constitutional Pluralism. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 67–84.
191. Thomas MALANG – Philip LEIFELD: The Latent Diffusion Network among National Parliaments in the Early Warning System of the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 4 (2021). 873–890. doi: 10.1111/jcms.13135.
192. G. Federico MANCINI: The Making of A Constitution For Europe. *Common Market Law Review*, Vol. 26, No. Issue 4 (1989). 595–614. doi: 10.54648/cola1989031.
193. Giuseppe MARTINICO: Constitutional conflicts and agonistic pluralism: what can we learn from political theory? In: Matej AVBELJ – Gareth DAVIES (szerk.): *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*. Cheltenham UK and Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2018. 78–94.
194. Walter MATTLI – Anne-Marie SLAUGHTER: Law and politics in the European Union: a reply to Garrett. *International Organization*, Vol. 49, No. 1 (1995). 183–190. doi: 10.1017/s0020818300001624.
195. Walter MATTLI – Anne-Marie SLAUGHTER: Revisiting the European Court of Justice. *International Organization*, Vol. 52, No. 1 (1998). 177–209. doi: 10.1162/002081898550590.
196. Franz C. MAYER: The European Constitution and the Courts. In: Armin VON BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2006.
197. Franz C. MAYER: The Ultra Vires Ruling: Deconstructing the German Federal Constitutional Court’s PSPP decision of 5 May 2020. *European Constitutional Law Review*, Vol. 16, No. 4 (2020). 733–769. doi: 10.1017/S1574019620000371.
198. Jonathan F. MITCHELL: The Writ-of-Erasure Fallacy. *Virginia Law Review*, Vol. 104, No. 5 (2018). 933–1019.
199. Ralph MITCHELL: *Az Egyesült Államok alkotmánya - Történet, dokumentum, mutatók*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.
200. Timothy MOORHEAD: *The legal order of the European Union: the institutional role of the European Court of Justice*. London, Routledge, 2014.
201. Madalina MORARU – Raluca BERCEA: The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor din România* , and their follow-up at the

- national level. *European Constitutional Law Review*, Vol. 18, No. 1 (2022). 82–113. doi: 10.1017/S1574019622000074.
202. Csongor István NAGY: The rebellion of constitutional courts and the normative character of European Union law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 73, No. 1 (2024). 65–101. doi: 10.1017/S0020589323000519.
203. Kalypso NICOLAÏDIS: The Idea of European Democracy. In: Julie DICKSON – Pavlos ELEFThERIADIS (szerk.): *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 247–274. doi: 10.1093/acprof:oso/9780199588770.001.0001.
204. Angelika NUBBERGER: Poland: The Constitutional Tribunal on the implementation of the European Arrest Warrant. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 6, No. 1 (2007). 162–170. doi: 10.1093/icon/mom042.
205. Henrik Palmer OLSEN: The Danish Supreme Courts decision on the constitutionality of Denmark's ratification of the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. 5 (2013). 1489–1503. doi: 10.54648/COLA2013142.
206. ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Magyar Jog*, No. 11 (2018). 641–655.
207. ORBÁN Endre: *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2020.
208. ORBÁN Endre: *Az uniós jog jogeset alapú áttekintése - Az Európai Unió Bírósága és 120 jelentős döntése*. Budapest, ORAC Kiadó, 2025.
209. ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik: A „visszafoglalás elve” Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről. *Közjogi Szemle*, No. 2 (2022). 103–111.
210. Michal OVÁDEK: Supranationalism, constrained? Locating the Court of Justice on the EU integration dimension. *European Union Politics*, Vol. 22, No. 1 (2021). 46–69. doi: 10.1177/1465116520967414.
211. Michal OVÁDEK: *Contested competences in the European Union: the law and politics of institutional choice*. Oxford, Oxford University Press, 2026. doi: 10.1093/9780191996047.001.0001.
212. Tommaso PAVONE: *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*. Cambridge University Press, 2022. doi: 10.1017/9781009076326.
213. Mehrdad PAYANDEH: The OMT Judgment of the German Federal Constitutional Court: Repositioning the Court within the European Constitutional Architecture. *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, No. 2 (2017). 400–416. doi: 10.1017/S1574019617000049.

214. Niels PETERSEN: Karlsruhe Not Only Barks, But Finally Bites—Some Remarks on the OMT Decision of the German Constitutional Court. *German Law Journal*, Vol. 15, No. 2 (2014). 321–327. doi: 10.1017/S2071832200002960.
215. Diarmuid Rossa PHELAN: *Revolt or Revolution?: The Constitutional Boundaries of the European Community*. Dublin, Round Hall Sweet & Maxwell, 1997.
216. William PHELAN: *Internationale Handelsgesellschaft*, 1970: Protection of Fundamental Rights. In: William PHELAN *Great Judgments of the European Court of Justice*. Cambridge University Press, 2019. 197–220. doi: 10.1017/9781108615020.010.
217. William PHELAN: *Simmenthal*, 1978: Obligations of “Lower” National Courts. In: William PHELAN *Great Judgments of the European Court of Justice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019. 171–184. doi: 10.1017/9781108615020.008.
218. Giovanni PICCIRILLI: The ‘*Taricco* Saga’: the Italian Constitutional Court continues its European journey: Italian Constitutional Court, Order of 23 November 2016 no. 24/2017; Judgment of 10 April 2018 no. 115/2018 ECJ 8 September 2015, Case C-105/14, *Ivo Taricco and Others* ; 5 December 2017, Case C-42/17, *M.A.S. and M.B.* *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, No. 4 (2018). 814–833. doi: 10.1017/S1574019618000433.
219. Lenka PÍTROVÁ: The judgment of the Czech constitutional court in the “slovak pensions” case and its possible consequences (in light of the fortiter in re suaviter in modo principle). *The Lawyer Quarterly*, Vol. 3, No. 2 (2013). 86–101.
220. Jens PLÖTNER: Report on France. In: Anne-Marie SLAUGHTER – Alec STONE SWEET – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence*. Oxford, Hart Publishing, 1998. 41–76.
221. Mark A. POLLACK: Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (1997). 99–134. doi: 10.1162/002081897550311.
222. Denis PRESHOVA: *On the rise while falling: The New Roles of Constitutional Courts in the Era of European Integration - PhD thesis*. Universität zu Köln, 2019.
223. Jiří PŘIBÁŇ: *Constitutional imaginaries: a theory of European societal constitutionalism*. Abingdon, Oxon ; New York, NY, Routledge, 2022.
224. Hjalte RASMUSSEN: *On law and policy in the European Court of Justice: a comparative study in judicial policymaking*. Dordrecht ; Boston : Hingham, MA, USA, M Nijhoff ; Distributors, for the US and Canada, Kluwer Academic Publishers, 1986.
225. Morten RASMUSSEN: The European Court’s acte clair strategy in CILFIT. *European Law Review*, Vol. 9 (1984). 242–259.
226. Morten RASMUSSEN: The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice. *Journal of European Integration History*, Vol. 14, No. 2 (2008). 77–98. doi: 10.5771/0947-9511-2008-2-77.

227. Morten RASMUSSEN: Establishing a Constitutional Practice of European Law: The History of the Legal Service of the European Executive, 1952–65. *Contemporary European History*, Vol. 21, No. 3 (2012). 375–397. doi: 10.1017/s0960777312000252.
228. Morten RASMUSSEN: Revolutionizing European law: A history of the Van Gend en Loos judgment. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1 (2014). 136–163. doi: 10.1093/icon/mou006.
229. Richard RAWLINGS: The Eurolaw Game: Some Deductions from a Saga. *Journal of Law and Society*, Vol. 20, No. 3 (1993). 309. doi: 10.2307/1410310.
230. James H. READ – Neal ALLEN: Living, Dead, and Undead: Nullification Past and Present. *American Political Thought*, Vol. 1, No. 2 (2012). 263–297. doi: 10.1086/667615.
231. Catherine RICHMOND: Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law. *Law and Philosophy*, Vol. 16, No. 4 (1997). 377–420. doi: 10.1023/A:1005864803564.
232. Ben ROSAMOND: Brexit and the Problem of European Disintegration. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 12, No. 4 (2016). 864–871. doi: 10.30950/jcer.v12i4.807.
233. Urška ŠADL – Sabine MAIR: Mutual Disempowerment: Case C-441/14 *Dansk Industri, acting on behalf of Ajos A/S v Estate of Karsten Eigil Rasmussen* and Case no. 15/2014 *Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v The estate left by A*. *European Constitutional Law Review*, Vol. 13, No. 2 (2017). 347–368. doi: 10.1017/S1574019617000116.
234. Wojciech SADURSKI: “Solange, Chapter 3”: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 1 (2007). 1–35. doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00400.x.
235. Daniel SARMIENTO: The Silent Lamb and the Deaf Wolves. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 285–318.
236. Orlando SCARCELLO: *Radical constitutional pluralism in Europe*. Abingdon/New York, Routledge, 2023.
237. Fritz W. SCHARPF: The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, Vol. 66, No. 3 (1988). 239–278. doi: 10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x.
238. Fritz W. SCHARPF: Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review*, Vol. 1, No. 2 (2009). 173–204. doi: 10.1017/S1755773909000204.
239. Fritz W. SCHARPF: De-constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe. *European Law Journal*, Vol. 23, No. 5 (2017). 315–334. doi: 10.1111/eulj.12232.

240. Henry G. SCHERMERS: The European Court of Justice: Promoter of European Integration. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 3 (1974). 444–464.
241. Theodor SCHILLING: The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis off Possible Foundations. *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, No. 2 (1996). 389–410.
242. Theodor SCHILLING: The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Some Supplementations to Mattias Kumm. *European Law Journal*, Vol. 12, No. 2 (2006). 173–193. doi: 10.1111/j.1468-0386.2006.00314.x.
243. David S. SCHWARTZ: Reconsidering the Constitution’s Preamble: The Words That Made Us U.S. *Constitutional Commentary*, Vol. 37, No. 1 (2022). 55–68.
244. David S. SCHWARTZ: The International Law Origins of Compact Theory: A Critique of Bellia & Clark on Federalism. *Journal of American Constitutional History*, Vol. 1, No. 4 (2023). 629–668.
245. Martin SHAPIRO: Comparative law and comparative politics. *Southern California Law Review*, Vol. 53 (1980). 537–542.
246. Martin SHAPIRO – Alec STONE SWEET: *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford University Press, 2002. doi: 10.1093/0199256489.001.0001.
247. Ivo ŠLOSARČÍK: Uniós jog a Cseh Köztársaságban: a cseh alkotmány „európaizált” értelmezésének korlátai és az ultra vires doktrína. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban: Kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 61–74.
248. Alexander SOMEK: Monism: A Tale of the Undead. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 343–379.
249. Eric STEIN: Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case. *Michigan Law Review*, Vol. 63, No. 3 (1965). 491. doi: 10.2307/1286521.
250. Eric STEIN: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 1 (1981). 1–27. doi: 10.2307/2201413.
251. Alec STONE SWEET: *The judicial construction of Europe*. Oxford, Oxford Univ Press, 2005.
252. Alec STONE SWEET – Thomas BRUNELL: The European Court of Justice, State Noncompliance, and the Politics of Override. *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1 (2012). 204–213. doi: 10.1017/S0003055412000019.
253. SULYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. *Jog - Állam - Politika*, Vol. 4, No. 1 (2012). 17–60.

254. Márton SÜLYOK: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. Szeged, SZTE ÁJK Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, 2014. 44–62.
255. Márton SÜLYOK: Is This Loyalty In Fact Disloyalty? On the Remarks of the German Government to the Commission after PSPP. *Constitutional Discourse*. 2022. január 12. <https://www.constitutionaldiscourse.com/post/marton-sulyok-is-this-loyalty-in-fact-disloyalty>.
256. Anthony L. TEASDALE: The Life and Death of the Luxembourg Compromise. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4 (1993). 567–579. doi: 10.1111/j.1468-5965.1993.tb00481.x.
257. Alexander THIELE: Whoever equals Karlsruhe to Warsaw is wildly mistaken. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional* (2021). https://intr2dok.vifa-recht.de/receive/mir_mods_00011269. doi: 10.17176/20211010-181242-0.
258. Daniel THYM: In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the *Lisbon* judgment of the German Constitutional Court. *Common Market Law Review*, Vol. 46, No. Issue 6 (2009). 1795–1822. doi: 10.54648/COLA2009074.
259. Norbert TRIBL: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle*, No. 1 (2018). 151–164.
260. TRIBL Norbert – SÜLYOK Márton: „A gazda bekeríti házát”? : A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. *Európai Tükör*, Vol. 23, No. 2 (2020). 7–30. doi: 10.32559/et.2020.2.1.
261. TRÓCSÁNYI László – CSINK Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, Vol. 143, No. 2 (2008). 63–69.
262. Kaarlo TUORI: *European Constitutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015. doi: 10.1017/CBO9781316091883.
263. Kaarlo TUORI: The Many Constitutions of Europe. In: Kaarlo TUORI – Suvi SANKARI (szerk.): *The Many Constitutions of Europe*. Routledge, 2016. 3–30. doi: 10.4324/9781315555720.
264. Mark V. TUSHNET: *Taking the constitution away from the courts*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1999.
265. Martijn VAN DEN BRINK: Political, not (just) legal judgement: studying EU institutional balance. *European Law Open*, Vol. 3, No. 2 (2024). 389–401. doi: 10.1017/el0.2024.26.
266. VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. *Jogtudományi Közlöny*, Vol. 2007, No. 10 (2007). 423–436.

267. VÁRNAY Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 58, No. 2 (2017). 85–113.
268. VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. Együttműködő alkotmánybíráskodás? *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 60, No. 2 (2019). 63–91.
269. Roland VAUBEL: *The European institutions as an interest group: the dynamics of ever-closer union*. London, Institute of economic affairs, 2009.
270. Roland VAUBEL: Constitutional courts as promoters of political centralization: lessons for the European Court of Justice. *European Journal of Law and Economics*, Vol. 28, No. 3 (2009). 203–222. doi: 10.1007/s10657-009-9108-8.
271. Antoine VAUCHEZ: „Integration-Through-Law”: Contribution to a Socio-History of EU Political Commonsense. *EUI Working Papers*, No. 10 (2008). 1–33.
272. Antoine VAUCHEZ: The Making of the European Union’s Constitutional Foundations: The Brokering Role of Legal Entrepreneurs and Networks. In: Wolfram KAISER – Brigitte LEUCHT – Michael GEHLER (szerk.): *Transnational Networks in Regional Integration*. London, Palgrave Macmillan UK, 2010. 108–128. doi: 10.1057/9780230283268_6.
273. Antoine VAUCHEZ: The transnational politics of judicialization. *Van Gend en Loos and the making of EU polity*. *European Law Journal*, Vol. 16, No. 1 (2010). 1–28. doi: 10.1111/j.1468-0386.2009.00494.x.
274. Antoine VAUCHEZ: *Brokering Europe: Euro-lawyers and the making of a transnational polity*. Cambridge New York Port Melbourne New Delhi Singapore, Cambridge University Press, 2018.
275. Bo VESTERDORF: A constitutional court for the EU? *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, No. 4 (2006). 607–617. doi: 10.1093/icon/mol026.
276. Teresa VIOLANTE: Bring Back the Politics: The *PSPP* Ruling in Its Institutional Context. *German Law Journal*, Vol. 21, No. 5 (2020). 1045–1057. doi: 10.1017/glj.2020.63.
277. Viorica VIȚĂ: The Romanian Constitutional Court and the Principle of Primacy: To Refer or Not to Refer? *German Law Journal*, Vol. 16, No. 6 (2015). 1623–1662. doi: 10.1017/S2071832200021295.
278. Henry William Rawson WADE: The Basis of Legal Sovereignty. *The Cambridge Law Journal*, Vol. 13, No. 2 (1955). 172–197. doi: 10.1017/S0008197300013726.
279. Rainer WAHL: Die Schwebelage im Verhältnis von Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. *Der Staat*, Vol. 48, No. 4 (2009). 587–614. doi: 10.3790/staa.48.4.587.
280. Neil WALKER: The Idea of Constitutional Pluralism. *The Modern Law Review*, Vol. 65, No. 3 (2002). 317–359.

281. Neil WALKER: Constitutionalism and Pluralism in Global Context. In: Matej AVBELJ – Jan KOMÁREK (szerk.): *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford and Portland Oregon, Hart Publishing, 2012. 17–38.
282. William J. WATKINS: *Reclaiming the American Revolution: The Kentucky and Virginia Resolutions and Their Legacy*. New York, Palgrave Macmillan US, 2004. doi: 10.1007/978-1-137-09794-1.
283. Daniel WEBSTER: Second reply to Hayne. *US Senate*. 1830. január 26. <https://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/WebsterReply.pdf>.
284. Daniel WEBSTER: The Constitution is not a Compact. *National Constitution Center*. 1833. <https://constitutioncenter.org/the-constitution/historic-document-library/detail/daniel-webster-the-constitution-is-not-a-compact-1833>.
285. Herbert WECHSLER: The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government. *Columbia Law Review*, Vol. 54, No. 4 (1954). 543–560.
286. Gerhard WEGEN – Christopher KUNER: Germany: Federal Constitutional Court Decision Concerning the Maastricht Treaty. *International Legal Materials*, Vol. 33, No. 2 (1994). 388–444. doi: 10.1017/S0020782900026401.
287. Joseph H. H. WEILER: Court of Justice on Trial: A Review of H. Rasmussen: On Law and Policy in the European Court of Justice. *Common Market Law Review*, Vol. 24, No. 3 (1987). 555–590.
288. Joseph H. H. WEILER: The Transformation of Europe. *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8 (1991). 2403. doi: 10.2307/796898.
289. Joseph H. H. WEILER: A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors. *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 4 (1994). 510–534. doi: 10.1177/0010414094026004006.
290. Joseph H. H. WEILER: *The constitution of Europe: „do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*. Cambridge; New York, Cambridge University Press, 1999.
291. Joseph H. H. WEILER – Ulrich R. HALTERN: The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass. *Harvard International Law Journal*, Vol. 37, No. 2 (1996). 411–448.
292. Joseph H. H. WEILER – Ulrich R. HALTERN – Franz C. MAYER: European democracy and its critique. *West European Politics*, Vol. 18, No. 3 (1995). 4–39. doi: 10.1080/01402389508425089.
293. Joseph H. H. WEILER – Jean-Paul JACQUÉ: On the Road to European Union - A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference. *Common Market Law Review*, Vol. 27, No. 2 (1990). 185–207.
294. Joseph H. H. WEILER – Daniel SARMIENTO: The EU Judiciary After Weiss: Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice. *EU Law Live*. 2020. június

1. <https://eulawlive.com/op-ed-the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-by-daniel-sarmiento-and-j-h-h-weiler/#>.
295. Joseph H. H. WEILER – Daniel SARMIENTO: The EU Judiciary After Weiss – Proposing A New Mixed Chamber of the Court of Justice. A Reply to Our Critics. *EU Law Live*. 2020. július 6. <https://eulawlive.com/the-eu-judiciary-after-weiss-proposing-a-new-mixed-chamber-of-the-court-of-justice-a-reply-to-our-critics-by-j-h-h-weiler-and-daniel-sarmiento/>.
296. Joseph H. H. WEILER – Daniel SARMIENTO: The Comeback of the Mixed Chamber. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*. 2023. október 2. <https://verfassungsblog.de/the-comeback-of-the-mixed-chamber/>. doi: 10.17176/20231002-233631-0.
297. Joseph H. H. WEILER: Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts. In: Gráinne DE BÚRCA – Joseph H. H. WEILER (szerk.): *The Worlds of European Constitutionalism*. Cambridge University Press, 2011. 8–18. doi: 10.1017/CBO9781139026734.002.
298. Mattias WENDEL: Exceeding Judicial Competence in the Name of Democracy: The German Federal Constitutional Court’s OMT Reference. *European Constitutional Law Review*, Vol. 10, No. 2 (2014). 263–307. doi: 10.1017/S1574019614001187.
299. Mattias WENDEL: Paradoxes of Ultra-Vires Review: A Critical Review of the PSPP Decision and Its Initial Reception. *German Law Journal*, Vol. 21, No. 5 (2020). 979–994. doi: 10.1017/glj.2020.62.
300. Ines WEYLAND: The application of Kelsen’s theory of the legal system to European Community law: the supremacy puzzle resolved. *Law and Philosophy*, Vol. 21, No. 1 (2002). 1–37.
301. Natasha WHEATLEY: *The life and death of states: Central Europe and the transformation of modern sovereignty*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2023.
302. Keith E. WHITTINGTON: *Constitutional construction: divided powers and constitutional meaning*. Cambridge, Massachusetts - London, England, Harvard University Press, 2001.
303. Keith E. WHITTINGTON: *Political foundations of judicial supremacy: the presidency, the Supreme Court, and constitutional leadership in U.S. history*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2007.
304. Ernest A. YOUNG: Protecting Member State Autonomy in the European Union: Some Cautionary Tales From American Federalism. *New York University Law Review*, Vol. 77, No. 6 (2002). 1612–1737.
305. Ernest A. YOUNG: Marijuana, Nullification, and the Checks and Balances Model of Federalism. In: Sanford LEVINSON (szerk.): *Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought*. Lawrence, Kansas, USA, University Press of Kansas, 2016. 125–145.

Hivatkozott bírósági döntések

Európai Unió Bírósága

44/79. sz. ügy *Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz* [ECLI:EU:C:1979:290]

26/62. sz. ügy *Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra Nederlandse Administratie Belastingen* [ECLI:EU:C:1963:1]

28-30/62. sz. ügy *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV kontra Nederlandse Administratie Belastingen* [ECLI:EU:C:1963:6]

283/81. sz. ügy *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministry of Health* [ECLI:EU:C:1982:335]

106/77. sz. ügy *Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra Simmenthal SpA* [ECLI:EU:C:1978:49]

314/85. sz. ügy *Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost* [ECLI:EU:C:1987:452]

294/83. sz. ügy *Parti écologiste "Les Verts" kontra Európai Parlament* [ECLI:EU:C:1986:166]

120/78. sz. ügy *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [ECLI:EU:C:1979:42]

178/84. sz. ügy *Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság* [ECLI:EU:C:1987:126]

232/78. sz. ügy *Bizottság kontra Franciaország (Sheep Meat)* [ECLI:EU:C:1979:215]

C-348/89. sz. ügy *Mecanarte - Metalúrgica da Lagoa Ld^a kontra Chefe do Serviço da Conferência Final da Alfândega do Porto* [ECLI:EU:C:1991:278]

C-824/18. sz. ügy *A.B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa* [ECLI:EU:C:2021:153]

34-73. sz. ügy *Fratelli Variola S.p.A. kontra Amministrazione italiana delle Finanze* [ECLI:EU:C:1973:101]

C-441/14. sz. ügy *Dansk Industri (DI), agissant pour Ajos A/S kontra Sucesion Karsten Eigil Rasmussen* [ECLI:EU:C:2016:278]

C-105/14. sz. ügy *Ivo Taricco és társai* [ECLI:EU:C:2015:555]

C-42/17. sz. ügy *M. A. S. és M. B.* [ECLI:EU:C:2017:936]

C-62/14. sz. ügy *Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag* [ECLI:EU:C:2015:400]

C-493/17. sz. ügy *Heinrich Weiss és társai* [ECLI:EU:C:2018:1000]

C-216/21. sz. ügy *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* [ECLI:EU:C:2023:628]

C-357/19. sz. ügy *Euro Box Promotion és társai* [ECLI:EU:C:2021:1034]

C-430/21. sz. ügy *RS (Effect of judgments of a constitutional court)* [ECLI:EU:C:2022:99]

C-448/23. sz. ügy *Bizottság kontra Lengyelország* [ECLI:EU:C:2025:975]

C-144/04. sz. ügy *Werner Mangold kontra Rüdiger Helm* [ECLI:EU:C:2005:709]

C-210/06. sz. ügy *Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt.* [ECLI:EU:C:2008:723]

C-399/09. sz. ügy *Marie Landtová kontra Česká správa sociálního zabezpečení* [ECLI:EU:C:2011:415]

C-416/10. sz. ügy *Jozef Križan és társai kontra Slovenská inšpekcia životného prostredia* [ECLI:EU:C:2013:8]

6-64. sz. ügy *Flaminio Costa kontra E.N.E.L.* [ECLI:EU:C:1964:66]

11-70. sz. ügy *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [ECLI:EU:C:1970:114]

4-73. sz. ügy *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Bizottság* [ECLI:EU:C:1974:51]

60-61/84. sz. ügy *Cinéthèque SA and others kontra Fédération nationale des cinémas français* [ECLI:EU:C:1985:329]

C-791/19. R. sz. ügy *Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság* [ECLI:EU:C:2020:277]

C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. egyesített ügyek *A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy* [ECLI:EU:C:2019:982]

C-791/19. sz. ügy *Bizottság kontra Lengyelország* [ECLI:EU:C:2021:596]

C-204/21. sz. ügy *Bizottság kontra Lengyelország* [ECLI:EU:C:2023:442]

Emberi Jogok Európai Bírósága

Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland 2021. május 7-i ítélet

Alkotmánybíróság

17/2004. (V. 25.) AB határozat

22/2016. (XII. 5.) AB határozat

32/2021. (XII. 20.) AB határozat

Olasz alkotmánybíróság (*Corte costituzionale*)

Judgment n. 183 of 18 December 1973 (*Frontini*)

Judgment n.170 of 5 June 1984 (*Granital*)

Judgment n. 232 of 21 April 1989 (*Fragd*)

Order n. 24 of 2017

Judgment 115 of 2018 (*Taricco*)

Német szövetségi alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*)

2 BvL 52/71 (*Solange I*)

2 BvR 197/83 (*Solange II*)

2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 (*Maastricht*)

2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09
(*Lisszabon*)

2 BvR 2728/13 (*OMT*)

2 BvR 2661/06, BVerfGE 126, 286 (*Honeywell*)

2 BvR 859/15 (*PSPP*)

Egyesült Államok Legfelső Bírósága

McCulloch v. Maryland 17 U.S. 316 (1819)

Spanyol alkotmánybíróság (*Tribunal Constitucional*)

DTC 1/2004.

Francia alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*)

No. 2007-560 (2007. december 20.)

Egyesült Királyság Lordok Háza (*House of Lords*)

R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd (No 2) 1991 Appeal Cases
Vol. 1. 658-659.

Cseh alkotmánybíróság (*Ústavní soud*)

Pl. ÚS 50/04

II. ÚS 405/02.

PL. ÚS 5/12.

Lengyel alkotmánybíróság (*Trybunał Konstytucyjny*)

P 1/05

P 7/20

K 18/04

K 3/21

Román alkotmánybíróság (*Curtea Constituțională*)

148/2003 sz. ítélet (2003. május 12.)

80/2014 sz. ítélet (2014. április 7.)

104/2018. sz. ítélet (2018. március 6.)

390/2021. sz. ítélet (2021. június 22.)

Dán legfelső bíróság (*Højesteret*)

Case no. 15/2014 (*Dansk Industri/Ajos*)