

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

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

doktori értekezés tézisek

Csapodi Márton

Témavezetők:

Dr. Schanda Balázs

Dr. Pócza Kálmán

Budapest, 2026.

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, így az európai jog bírósági transzformációja, „alkotmányosodása” 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 pedig 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, és 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 perspektívájából 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, 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. Ezt a problémakört azonban – amely hazai és nemzetközi viszonylatban is sok szempontból kimerítettnek tűnhet – törekszik teljesen új perspektívába helyezni és annak egy egyedi narratíváját felépíteni. Ennek érdekében túllép az EUB és az alkotmánybíróságok döntéseinek dogmatikai elemzésén, és szélesebb látószöveget alkalmaz. A bíróságok közötti konfliktust kontextusba ágyazva jeleníti meg. Az EUB transzformatív ítélkezési gyakorlatának tartalmi elemzése mellett bemutatja annak politikai-ideológiai hátterét is. Az alkotmánybíróságok ellenállásának pontosabb megértése érdekében annak teljes komplexitásában próbálja megragadni a mögöttük meghúzódó folyamatokat. Az ellenállás evolúciójának feltérképezése után külön elemzi a folyamat végkifejletének tekinthető *ultra vires* határozatokat, szintén realista szemüvegen keresztül szemlélve a konfliktusok kialakulásának és lezárásának körülményeit, törekedve arra, hogy a szembenállásnak a jogi dogmatikán belüli és azon kívüli mozgatórugóit is bemutassa. Mivel a problémakör legfontosabb kérdése ezeknek a konfliktusoknak a megoldhatósága, kiemelt figyelmet fordít az *ultra vires* határozatokot követő eseményeknek is, kiemelve, hogy az egymást diszkvalifikáló bírói döntések közötti feloldhatatlannak tűnő jogi ellentmondásból a gyakorlatban szinte mindig valamilyen politikai megoldás jelentette a kiutat. Mivel az alkotmányos pluralizmus ernyője alá tartozó elméletek az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok közötti konfliktus legnépszerűbb és egyben legtöbbet is kritizált elméleti keretezését jelentik az európai szakirodalomban, a disszertáció fontos eredménye, hogy rendszerezi ezeket az elméleteket, valamint a rájuk vonatkozó kritikákat is. Ennek eredményeképpen a dolgozat az alkotmányos pluralizmus jogelméleti alapjait és normatív megközelítéseit kikezdő kritikákkal való egyetértése ellenére hasznosítja a radikális

alkotmányos pluralizmusnak egy minimalista, realista, deskriptív olvasatát. A disszertáció ezt követően az amerikai történelmi analógia beemelésével kiszakítja a kérdést az uniós kontextusból. 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 Európai Unió egyes alkotmánybírói 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 bíróságnál. A polgárháború előtti Egyesült Államokban szintén sor került arra, hogy tagállamok kimondják a szövetségi szint hatáskörtúllépését, ezeket a konfliktusokat pedig politikai változások és kompromisszumok oldották meg. A párhuzam egyrészt azért fontos, mert rávilágít arra, hogy a hatáskörmegosztás tekintetében birtokolt végső döntési joggal kapcsolatos viták egyáltalán nem tekinthetők az uniós jogrend egyediségéből fakadó sajátosságnak. Másrészt megerősíti a dolgozatnak azt az állítását, hogy a konfliktus nem az uniós alapszerződéseknek az európai jog elsőbbségére vonatkozó tartalmi bizonytalanságából fakad. Harmadrészt pedig a párhuzamot a dolgozat a központi narratíva megerősítésére használja fel, amely szerint a tagállamok és a központi szint közötti hatáskörmegosztás olyan „mega-politikai” kérdés, ami a politikai közösség lényegéhez kapcsolódik és azt alapjaiban meghatározó vagy megosztó kérdéseket érint. Az amerikai tagállamok jogait a szövetségi túlhatalomtól féltők nem a részletes hatásköri katalógus bírósági kikényszeríthetőségben bíztak, hanem a rendszerszintű politikai garanciákat keresték a hatáskörmegosztás és az unió fenntarthatóságára.

A disszertáció tézisei

1. Az európai integráció jogi szempontból kezdetektől fogva nem a tagállamok politikai vezetésének, hanem a bíróságok – elsősorban az Európai Unió Bírósága (EUB) – tevékenységének eredménye: a „jog általi integráció” akkor is haladt előre, amikor a politikai integráció megtorpant.
2. A Maastrichti Szerződés óta a német Bundesverfassungsgericht (és nyomában több más tagállami alkotmánybíró) megfogalmazta az ellentézist: az EU korlátozott, szuverén államok közötti együttműködés, ezért a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör (Kompetenz-Kompetenz) nem ruházható át az uniós szervekre, ebből adódóan a tagállamok (végső soron az alkotmánybírók) jogosultak az ultra vires uniós aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára.
3. Az EUB ezzel szemben ezt a hatáskört kizárólag a sajátjának tekinti, azt technikai, jogértelmezési feladatként keretezve, így a két oldal egyaránt igényt tart az utolsó szó

jogára – ez magában hordozza a konfliktus lehetőségét, amely az elmúlt másfél évtizedben többször valósággá is vált.

4. A dolgozat központi kérdése: hogyan oldható fel ez az ellentmondás? A radikális alkotmányos pluralizmus tézise szerint a két nézőpont feloldhatatlan ellentmondásban áll, és nincsen tisztán jogi válasz a kollízióra – a probléma alkotmányjogi krízishelyzetet jelent.
5. Az európai jogrend három alaptétele (autonómia, közvetlen hatály és alkalmazási elsőbbség), illetve az EUB kizárólagos Kompetenz-Kompetenz iránti igénye nem az alapszerződések szövegéből, hanem az EUB transzformatív ítélkezési gyakorlatából (Van Gend en Loos, Costa v ENEL, Internationale Handelsgesellschaft, Simmenthal, Foto-Frost) olvasható ki.
6. Az EUB sajátos jellegét két intézményi vonás határozza meg: általános és kötelező joghatósága a tagállamok körében, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás – ezzel a két eszközzel az EUB már az integráció korai időszakában „transzformatív” ítéleteket tudott hozni, az előzetes döntéshozatali eljárás pedig az uniós jog absztrakt értelmezése helyett a tagállami jog EUB általi felülvizsgálatának eszközévé vált a gyakorlatban.
7. Ezeknek a doktrínáknak tulajdonítható az európai jogrend „alkotmányosodása” vagy „alkotmányjogiasodása” (constitutionalisation): az európai jogrendszer működése egy föderális állam alkotmányos berendezkedéséhez vált hasonlóvá – nem szerződés módosítás, hanem bírói „építkezés” révén.
8. Az „alkotmányosodás” mögötti munkát az EUB nem önállóan végezte: az 1950-es években elbukott politikai föderalizáció (EVK, EPK) után az euroföderalista jogásztársadalom (FIDE, az Európai Bizottság jogi szolgálata Michel Gaudet vezetésével, kulcsfontosságú EUB-bírák, mint Robert Lecourt és Alberto Trabucchi) tudatosan választotta a „jog általi integráció” stratégiáját. A Van Gend en Loos és a Costa v ENEL ügyek tipikus „tesztügyek” voltak.
9. Ha az EUB túlterjeszkedett a tagállamoknak a szerződésekben kifejezett szándékain, miért nem állították meg ebben? Két válasz lehetséges: nem akarták, vagy nem tudták megállítani.
10. Kormányköziség-elmélet (Garrett): a tagállamok valójában nem akarták megállítani, az EUB tevékenysége alapvetően a tagállamok érdekeit szolgálta, az EUB költség-haszon alapon korlátozta önmagát, ha a nagyobb tagállamok ellenállásától tartott.
11. Neofunkcionalizmus (Burley, Mattli, Slaughter, Alter): az EUB sok esetben a tagállamok akarata ellenére mélyítette az integrációt, a folyamat motorja az intézményi

önérdek (az EUB, a Bizottság, a tagállami alsóbb szintű bíróságok) volt, valamint az, hogy a jogi köntös „maszkként és pajzsként” védte a bíróságokon keresztül érvényre juttatott politikai célokat az azokkal szembeni esetleges nyílt politikai ellenállástól.

12. A hatékony tagállami politikai ellenállást strukturális intézményi akadályok is ellehetetlenítették (ld. együttdöntési csapda). Ezek az akadályok valójában nem semleges intézményi adottságok: az integráció szempontjából egyirányú ösztönzőket hoznak létre, mert az uniós szintű döntéseket – beleértve az EUB ítéleteit – politikailag rendkívül nehéz visszafordítani, miközben az integráció további mélyítésének nincsen érdemi strukturális ellensúlya. Ennek a strukturális egyensúlyhiánynak a tartós következményeit a dolgozat zárófejezete a föderalizmus politikai biztosítékainak hiányaként azonosítja.
13. Az empirikus kutatások szintézise (Carrubba–Gabel–Hankla, Stone Sweet–Brunell, Larsson–Naurin, Castro-Montero, Ovádek) azt mutatja: az EUB egyértelműen szupranacionális elfogultságú és kevésbé veszi figyelembe a tagállami preferenciákat, ítéletei sokkal inkább a Bizottság jogi álláspontjával esnek egybe – kivételes esetekben azonban stratégiai önkorlátozást is mutat, különösen kormányközi konferenciák (IGC) idején, amikor a számára hátrányos szerződésmódosítás kockázata átmenetileg megnő.
14. Az állam „felbomlása” (disaggregated state): a tagállami alsóbb szintű bíróságok az EUB természetes szövetségesévé váltak, és ez a partnerség eleve ellehetetlenítette az egységes tagállami fellépést.
15. A fenti tényezők miatt a korai politikai kísérletek (de Gaulle 1968-as javaslata, a Foyer–Debré törvényjavaslat 1978-ban, Giscard d'Estaing court-packing terve, a brit javaslatok 1996-ban) mind sikertelenek maradtak.
16. A Lisszaboni Szerződés 17. Nyilatkozata az elsőbbség elvét nem szerződéses normaként, hanem az EUB ítélkezési gyakorlatára való „emlékeztetésként” rögzítette – ez nem a tagállamok konszenzusos beleegyezése az elsőbbségbe, hanem a kérdés tudatos nyitva hagyása.
17. A politikai ellenállás kudarcát követően a hangsúly az alkotmánybíróági ellenállásra helyeződik át. A Simmenthal-doktrína és az állam „felbomlásának” (disaggregated state) eredménye a „displacement” jelensége (Komárek): a normakontroll-monopóliummal korábban rendelkező alkotmánybíróságokat az EUB és az alsóbb szintű rendesbíróságok együttműködése fokozatosan kiszorítja saját alkotmányos szerepükből.

18. Az alkotmánybíróságok fenntartásai jellemzően nem az elsőbbség elve ellen, hanem az Internationale Handelsgesellschaft és Simmenthal által megjelenített, az alkotmány felett is korlátlanul érvényesülő, abszolút elsőbbség ellen irányulnak. A vita lényege nem az érvényes normák közötti kollíziós szabály mibenléte, hanem a normák érvényességét megalapozó felhatalmazási struktúra.
19. Olasz controlimiti (Frontini, Granital, Fragd): az alkotmány alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok az uniós jog elsőbbségének ellenkorlátját jelentik, a felhatalmazás elve alapján a Kompetenz-Kompetenz a tagállamoknál marad. A csatlakozási törvény felülvizsgálatán keresztül az uniós jog alávethető az alkotmányossági normakontrollnak.
20. Német Solange–Maastricht–Lisszabon vonal: az alapjogi fenntartások első megfogalmazását (Solange I) követően a Maastricht-határozat egyértelművé teszi, hogy a Kompetenz-Kompetenz a tagállamoknál marad, mert az EU államszövetség, nem szuverén állam, a BVerfG fenntartja az ultra vires kontroll lehetőségét – a Lisszabon-határozat ezt megerősíti és bevezeti az identitás-kontrollt is.
21. Spanyol modell (TC 1/2004): a szupremácia (érvényességi elsőbbség, hierarchia) és a primátus (alkalmazási elsőbbség) éles dogmatikai szétválasztása – az alkotmány felsőbbrendűsége és az uniós jog elsőbbsége eszerint nem zárja ki egymást, de az alkotmányellenes uniós jog nem tekinthető érvényesnek, így elsőbbsége sem lehet.
22. A poszt-szocialista országok alkotmánybíróságai (cseh, lengyel, román, magyar) a fentiek érvelésének elemeit vegyítik a felhatalmazás elvére, a szuverenitásra vagy az alkotmányos identitásra hivatkozva.
23. Nincs univerzálisan alkalmazható minta arra, hogy milyen formai, tartalmi elemek megléte esetén tekinthető egy alkotmánybírósági döntés ultra vires határozatnak. A disszertáció azokat az ügyeket emeli ki, amelyekben egy tagállami (alkotmány)bíróság valamilyen formában egyértelművé tette, hogy az EUB egy ítélete hatáskörtúllépés és/vagy alkotmányellenesség folytán az adott tagállamban nem alkalmazható: Csehország (Landtová–Holubec), Dánia (Dansk Industri–Ajos), Olaszország (Taricco), Németország (Weiss–PSPP), Románia (EuroBox), Lengyelország (K 3/21).
24. Az alkotmánybíróságok fellépése jellemzően szoros összefüggésben állt a „kiszorítás” jelenségével (pl. Csehország, Olaszország, Románia, Lengyelország).
25. Az alkotmánybírósági ellenállás áttöri a jog, mint „maszk és pajzs” jelentette védelmet az EUB oldalán: jogi érvelést jogi érveléssel támad, és nem példa nélküli, hogy ez az EUB ítéletének megváltoztatását eredményezze (pl. Taricco).

26. A „felbomlott állam” (disaggregated state) jelensége itt is megjelenik, de fordított irányban: a konfrontáció háttérben több esetben az alkotmánybíróságok és a rendesbíróságok közti feszültség állt, a konfliktus utólagos rendezése során pedig a tagállami kormányok több esetben a saját alkotmánybíróságukkal szemben léptek fel.
27. A bírósági szinten keletkezett, az egymást diszkvalifikáló ítéletek révén létrejövő feloldhatatlan ellentmondásokat a gyakorlatban szinte mindig politikai megoldás simította el.
28. Az alkotmányos pluralizmus gondolata egyazon földrajzi területre vetítve a végső alkotmányos autoritás sokféleségét feltételezi, ezzel szükségszerűen elszakítva a jogrendszer és az alkotmányosság fogalmát az államtól.
29. Az alkotmányos pluralizmus nem tekinthető egyetlen elméletnek, a magukat ehhez koncepcióhoz kapcsoló elméletek rendkívül széles spektrumot fednek le, esetenként egymásnak is ellentmondva. Csoportosíthatóak aszerint, hogy az egymással átfedésben lévő jogrendszerek tényleges működésének leírására törekvő deskriptív elméletek (pl. McCormick, Scarcello), vagy pedig az együttélésük koordinációját célzó normatív megközelítések (pl. Kumm, Maduro, vagy szintén McCormick).
30. Az alkotmányos pluralizmussal szembeni kritikák szintén a deskriptív–normatív tengely mentén rendeződnek: (1) leíró erejét tekintve tévesnek, „illuzórikusnak” vagy fogalmi ellentmondásnak tekintik az alkotmányos pluralizmust, mint deskriptív elméletet (pl. Loughlin, Somek, Davies, Avbelj); (2) a jogrendszerek közötti kollíziót valamilyen külső, harmadik normarendszer bevonása révén feloldó normatív pluralizmust önellentmondásnak, rejtett monizmusnak tekintik (pl. Loughlin); (3) normatív alapokon a pluralizmus alapvetéseit kockázatosnak, veszélyesnek tekintik a jogbiztonság vagy konkrétan az uniós jog egységes alkalmazása tekintetében (pl. Eleftheriadis, Baquero Cruz, Kelemen).
31. A disszertáció szerint a megalapozott kritikák ellenére hasznosítható a radikális pluralizmus normatív előfeltételezésektől megfosztott, tisztán deskriptív, realista verziója, amely nem állítja, hogy a szembenálló végső alkotmányos autoritás iránti igények egyenrangúan helyesek, csupán azt rögzíti, hogy a gyakorlatban egyik sem érvényesül teljesen a másikkal szemben.
32. Ebben az olvasatban az elméleti és a gyakorlati feloldhatatlanság kérdése elválík egymástól: a bírósági jogalkalmazás eszközeivel a konfliktus nem oldható meg – a kilépéstől eltekintve csak a jogalkalmazási káosz vagy a krízis elkerülése érdekében politikai beavatkozás a lehetséges kimenetel.

33. A bemutatott esetek többsége (Landtová, Ajos, EuroBox, PSPP) megerősíti a radikális pluralizmus realista olvasatát: a feloldhatatlannak tűnő bírósági konfliktusból szinte minden esetben politikai megoldás vezetett ki.
34. Az Egyesült Államoknak a polgárháborút megelőző, hatáskörmegosztásra vonatkozó alkotmányjogi vitái nagymértékű hasonlóságot mutatnak az Európai Unió helyzetével. Jefferson (Kentucky) a nullifikáció, Madison (Virginia) az interpozíció elméletét fogalmazta meg az Alien and Sedition Acts ellen. A Madison-féle 1800-as jelentés egyértelművé teszi: ha az alkotmányos szerződés értelmezése kizárólag a szövetségi bíróságok dolga volna, az megsemmisítené az alkotmány alapját képező tagállami szuverenitást – a szövetségi bíróság ugyanúgy követhet el hatáskörtúllépést, mint a központi kormányzat többi hatalmi ága.
35. Calhoun a szuverenitás oszthatatlanságára építve fejlesztette tovább a jeffersoni–madisoni érvelést, a hatáskörök megállapításához való jogot a szuverenitásnak feleltetve meg; ezért a szerződés-elmélet (compact theory) alapján úgy látta, hogy a tagállamok szükségszerűen rendelkeznek az alkotmányos szerződés vertikális hatáskörtúllépés útján való megsértésének a megállapításához való joggal.
36. A polgárháború előtti Egyesült Államokban több példa is adódott arra, hogy egy tagállam megállapítsa a szövetségi kormány hatáskörtúllépését, alkotmány sértését – ezek a konfliktusok politikai megoldásokban oldódtak fel.
37. Jefferson, Madison és Calhoun érvelésének magja megegyezik a BVerfG és más európai alkotmánybíróságok érvelésével: a szövetséget létrehozó tagállamok sosem tették meg a központi intézményeket a hatáskörök kiterjedésének végső bírójává, az „utolsó szó” a tagállamoknál marad. A hatáskörtúllépés tagállami megállapítását ahogy Madison, úgy az európai alkotmánybíróságok is rendkívüli, ultima ratio jellegű lehetőségnek tekintik.
38. A lényegi különbség nem elvi, hanem kulturális/intézményi: a politikai alkotmányosság amerikai hagyományában a nullifikáció törvényhozási, gyűlési úton; az európai jogi alkotmányosság hagyományában viszont alkotmánybírósági úton artikulálódik.
39. Az amerikai Alkotmány egyértelmű szupremácia-klauzulája nem akadályozta meg az ultra vires érvelést – ez fontos tanulság az EU számára: az elsőbbség szerződéses rögzítése sem oldaná meg a Kompetenz-Kompetenz problémát.
40. A radikális pluralizmus realista olvasatában az EUB és az alkotmánybíróságok érvrendszere két párhuzamos, belülről koherens univerzumot jelent, eltérő premisszákkal, a tisztán jogi érvelés lehetősége ezen a ponton megszűnik. Ugyanez a jelenség volt tapasztalható a polgárháború előtti Egyesült Államok vitáiban: Madison,

Jefferson és Calhoun, illetve velük szemben például Daniel Webster vagy John Marshall érvelése teljesen eltérő premisszák alapján létrehozott univerzumokra épült: egészen mást tekintettek politikai közösségnek, alkotmányozó hatalomnak, szuverénnek. A különbségeik elsősorban ezekből az előfeltételezésekből adódtak.

41. Az amerikai szakirodalomnak van egy Madisonra visszanyúló hagyománya (Wechsler, Tushnet, Young), amely a hatáskörmegosztás kérdését nem elsősorban bírói, hanem strukturális-politikai nézőpontból közelíti meg. Ennek az irányzatnak a központi tézise, hogy egy szövetségi struktúra akkor tartható fenn tartósan, ha „önkikényszerítő” (self-enforcing) vagy „ösztönző-kompatibilis” (incentive-compatible): a benne lévő intézményi szereplők saját önértékükből is olyan magatartást tanúsítanak, ami a hatáskörmegosztás egyensúlyát fenntartja, mert a politikai ösztönzők strukturálisan kiegyensúlyozottak. A bírói felülvizsgálati kényszer ehhez fordított arányban áll: minél erősebbek a strukturális politikai biztosítékok, annál kevésbé szorul a hatáskörmegosztás bírói érvényesítésre – és fordítva. Ezen a fogalmi kereten keresztül az európai helyzet diagnózisa is élesebbé tehető.
42. A hatáskörmegosztást tartalommal megtöltő jogalapokról szóló viták (legal basis) az Európai Unióban is elsődlegesen politikai jellegűek és az uniós intézmények (a Bizottság, a Parlament és a Tanács) közötti politikai alkuk eredményeként alakulnak, az uniós intézmények közötti egyetértés esetén pedig az EUB általi felülvizsgálat lehetősége valójában nem jelent érdemi kontroll-mechanizmust (Ovádek, Leino).
43. Ebből a perspektívából vizsgálva a tagállami alkotmánybíróságok időnkénti ellenállása, az EUB egyes ítéleteivel szembeni fellépése valójában pontosan ezeknek a politikai ösztönzőknek és intézményi fékeknek a hiányából fakad: az alkotmánybíróságok ezt az űrt törekszenek betölteni – nem azért, mert intézményi szerepükből adódóan elsősorban erre lennének hivatottak, hanem mert egyedüli intézményi szereplőként rendelkeznek azokkal a jogi és politikai eszközökkel, amelyekkel a tagállami szint védelmét felvállalhatják az uniós intézmények egyirányú integrációs lendületével szemben.
44. Az alkotmánybíróságok beavatkozása ugyanakkor önmagában is problematikus, és nem ad valódi megoldást a problémára: egyrészt szükségszerűen csak utólagos, ad hoc jellegű és a saját nemzeti alkotmányos rendszerük logikájához kötött; másrészt minden egyes konfrontáció önmagában is jelentős kihívás elé állítja az uniós jogrendet, és az utólagos politikai konfliktusrendezés rendszerszintű következménye az alkotmánybíróságok belső pozíciójának további erodálódása, a „displacement” gyorsulása.

45. Az európai integráció fenntarthatóságának, a bíróságok közötti, az utolsó szó jogára vonatkozó konfliktusok elszaporodásának érdemi és nem csak felületi vagy tüneti kezelése ezért az lenne, ha az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás a föderalizmus politikai biztosítékainak megerősítése révén ösztönző-kompatibilissé és önkikényszerítővé (self-enforcing) válna. Ernest Young intuíciójára építve: a szövetségi hatalom bírói korlátozásának kényszere fordított arányban áll a politikai és intézményi fékek erejével – az EU jelenleg ezeknek a fékeknek a hiányától szenved, ezek megerősítése pedig csökkentené az alkotmánybírói ultra vires döntések szükségességét.
46. Ennek a megközelítésnek a tétje a jelen európai kontextusban különösen nagy: a Brexit óta minden korábbinál megfoghatóbbá vált a dezintegráció lehetősége, miközben az EU-bővítés perspektívája az alkotmánybírók számával együtt növelné a további konfliktusok kialakulásának esélyét is.

A disszertáció felépítése

A bevezető fejezetet követően 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 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. Ezt a bírósági transzformációs és „alkotmányosítási” folyamatot a fejezet elsősorban az EUB alapvető ítéleteire (kiemelten a *Van Gend en Loos*, a *Costa v ENEL*, az *Internationale Handelsgesellschaft*, a *Simmenthal* és a *Foto-Frost* jogesetekre) támaszkodva, azok elemzésén keresztül mutatja be. Röviden ismerteti emellett a fejezet az „alkotmányosodás” koncepciójának mozgalmi és ideológiai hátterére vonatkozó szakirodalmat is: mások mellett elsősorban Morten Rasmussen, Karen J. Alter, Antoine Vauchez és Orbán Endre alapján bemutatja azt is, hogy miután az 1950-es években az európai politikai föderalizációra tett kísérletek elbuktak, 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. A fejezet ezt a kérdést az EUB expanzív gyakorlatát magyarázó két iskola, a kormányköziség-elmélet (*intergovernmentalism*) 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. A fejezet az elméleti keretek felvázolása után a vonatkozó empirikus kutatások (pl. Michal Ovádek, Olof Larsson, Daniel Naurin, Alec Stone Sweet, Thomas Brunell) eredményeit is szintetizálni törekszik. Ezek alapján rámutat: az EUB gyakorlata egyértelműen szupranacionális, tehát „több Európa” irányú elfogultságot mutat hatásköri vitákban 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 az intézményi önérdékből fakadó stratégiai visszafogottságra. Bemutatja emellett azokat a tényezőket, amelyek az EUB-ot elszigetelték és ellenálló-képesé tették az akár jelentős tagállami ellenállással szemben is. Végül elsősorban Karen Alter és Hjalte Rasmussen munkáira támaszkodva bemutat néhányat azok közül a sikertelen tagállami politikai kísérletek közül, amelyek az EUB gyakorlatának visszafordítására vagy a hatásköreinek gyengítésére irányultak.

A politikai ellenállás kudarcát követően a hangsúly az alkotmánybírósági ellenállásra helyeződik át. A **negyedik fejezet** első lépésként azt a belső feszültséget mutatja be (többek között Jan Komárek és Michal Bobek alapján), 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 úgynevezett „kiszorítás” (*displacement*) jelenségéhez vezetve. A fejezet rendszerezi a problémakörhöz tartozó legfontosabb alkotmánybírósági döntéseket és a bennük megfogalmazott fenntartásokat, a korai olasz (*Frontini, Granital*), német (*Solange, Maastricht, Lisszabon*), majd spanyol alkotmánybírósági határozatoktól kezdve a 2004 után csatlakozott közép-kelet-európai államok (cseh, lengyel, román, magyar) joggyakorlatáig. Ezeknek a fenntartásoknak az evolúciója végül azokban az esetekben teljesedik ki, amelyek már közvetlen konfrontációt valósítottak meg az EUB és egy

tagállami alkotmánybíróság között, többnyire azáltal, hogy utóbbiak megállapították az előbbi hatáskörtúllépését (*ultra vires*). Az EUB hatáskörtúllépését megállapító alkotmánybírósági döntéseket (tehát a cseh alkotmánybíróságnak az EUB Landtová-ítéletét követő határozatát, a dán Ajos-ügyet, Olaszországból a Taricco néven ismert ügysorozatot, a német szövetségi alkotmánybíróság PSPP-határozatát, a román EuroBox-ügyet, majd pedig a lengyel alkotmánybíróság K 3/21 döntését) nem csak dogmatikai szempontból vizsgálja, hanem a kontextusba ágyazva, a konfliktus kialakulásának mozgatórugóire és a megoldásának körülményeire is kitérve.

Az **ötödik fejezet** az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok közötti, a megelőző fejezetben bemutatott konfliktusok elméleti háttérét vizsgálja, azonosítva az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok állításainak alapjául vagy igazolásául szolgáló elméleti kereteket. Ezt követően a fejezet részletesen bemutatja a szembenállás egységes, koherens narratívába ágyazására tett nagyszabású kísérletet, az alkotmányos pluralizmus koncepcióját, támaszkodva elsősorban Neil MacCormick, Mattias Kumm, Miguel Poiares Maduro, Orlando Scarcello, Nico Krisch, Neil Walker, Klemen Jaklic, Matej Avbelj, Jan Komárek és Cormac Mac Amhlaigh munkáira alapozva. Mivel ez az irányzat a konfliktus legnépszerűbb és egyben legtöbbet is kritizált elméleti keretezését jelenti az európai szakirodalomban, a disszertáció hiánypótló hasonlóképpen rendszerezi az ide tartozó kritikákat is (többek között Alexander Somek, Gareth Davies, Martin Loughlin, Julio Baquero Cruz és R. Daniel Kelemen érveit). A dolgozat az alkotmányos pluralizmussal (főleg annak normatív megközelítéseivel) szembeni kritikákkal való egyetértése ellenére hasznosítja a radikális alkotmányos pluralizmusnak egy minimalista, realista, tisztán deskriptív megközelítését, miszerint a végső autoritások összeütközése egy tisztán jogi, bírósági eszközökkel megoldhatatlan konfliktushelyzetet hoz létre, amely a krízis elhárítása érdekében a politikai beavatkozást szükségszerűvé teszi.

A **hatodik fejezet** azokat a szakirodalomban megjelent intézményi reformjavaslatokat veszi számba és veti kritika alá, különösen azokat, amelyek a korábbi fejezetekben bemutatott hatásköri konfliktusok megelőzésére vagy intézményesített feloldására tesznek kísérletet. A fejezet forrásként olyan konkrét reformtervezeteket vizsgál, mint például a fordított előzetes döntéshozatali eljárás (Peter M. Huber, Christoph Grabenwarter, Rajko Knez, Ineta Ziemele), az előzetes döntéshozatali eljárás korlátozása a felsőbbíróságokra/alkotmánybíróságokra (Jasaron Bajwa), valamint egy európai szintű hatásköri felülvizsgálati bíróság felállítása (Joseph Weiler, Daniel Sarmiento, Ulrich Haltern, Franz C. Mayer, Jean-Paul Jacqué).

A kutatás egyik legfontosabb eredményét a **hetedik fejezet** adja, amely egy amerikai történelmi analógia beemelésével teljesen új perspektívába helyezi a problémakört. Ez a rész kiemeli a hatásköri kérdést a szűk uniós kontextusból és bemutatja, hogy valójában nem az uniós jogrend *sui generis* jellegéből adódó problémáról van szó, hanem az államszövetségek egyik alapvető dilemmájáról. Ugyan említés szintjén ez a párhuzam már megjelent az európai szakirodalomban, a fejezet forrásfeldolgozása egyedülálló részletességgel mutatja be, hogy milyen mély és tulajdonképpen meghökkentő azonosságot mutat az amerikai nullifikáció kérdésének polgárháború előtti alkotmányjogi dilemmája és az, amit ma az EU-ban tapasztalunk. Ehhez a fejezet jelentős részben elsősorban Thomas Jefferson, James Madison és John C. Calhoun írásait használja fel.

A történelmi párhuzamot a **nyolcadik fejezet** a központi narratíva megerősítésére használja fel, amely szerint a tagállamok és a központi szint közötti hatáskörmegosztás olyan „megapolitikai” kérdés, ami a politikai közösség lényegéhez kapcsolódik és azt alapjaiban meghatározó vagy megosztó kérdéseket érint. Az amerikai tagállamok jogait a szövetségi túlhatalomtól féltők nem a részletes hatásköri katalógus bírósági kikényszeríthetőségben bíztak, hanem a rendszerszintű politikai garanciákat keresték a hatáskörmegosztás és az unió fenntarthatóságára. Végül a fejezet Mark Tushnet, Herbert Wechsler és Ernest Young elméleteit hasznosítja az amerikai föderalizmus politikai biztosítékairól, a hatáskörmegosztás önkikényszerítő, „öszönző-kompatibilis” működéséről, felvetve ezek európai hasznosítási lehetőségét.

A disszertáció témájában megjelent publikációk: