PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban

című doktori értekezés tézisei

dr. Orbán Endre

Témavezetők:
Dr. habil. Csink Lóránt PhD
Dr. Balázs Péter DSc

Budapest
2019.

I. A kitűzött kutatási feladat

Az Európai Unió [EU] a jogászok paradicsoma. A szerkezetét leíró *sui generis* elmélet lehetővé teszi a föderális melléknév használatát, mint strukturális attribútumot. Az erre leselkedő legnagyobb veszély ugyanakkor, hogy a benne résztvevő mindkét szint erős késztetéseket érezhet arra, hogy aláássa a szerkezet működését. A szupranacionális szint hajlamos túlterjeszkedni a számára meghatározott hatáskörökön, míg a tagállami szint az együttműködési hajlandóságát feladva, a kötelezettségei alól kibújva áshatja alá a szerkezet működését. Mindez a felmerülő konfliktusokat feloldó eljárásokra, illetve az olyan garanciális rendezőelvekre irányítja a figyelmet, mint amilyen a szubszidiaritás elve, amelyet az EU megszületésekor mint átfogó elvet fogalmaztak meg mintegy az integráció ellenreakciójaként, a tagállami szuverenitás védelmében.

A szubszidiaritás elvét érvényesíteni hivatott mechanizmusok hatékonysága azonban megkérdőjelezhető. Egyrészt, a politikai mezőben, a nemzeti parlamentek horizontális kommunikációja nehézkesen működik, amit az is jelez, hogy a 2009-es bevezetést követően a nemzeti parlamentek egyetlen narancssárga jelzésig sem jutottak el. Másrészt, a bírósági peresíthetőség sem ért el látványos sikereket. Viszonylag hamar kiderült, hogy az Európai Unió Bírósága [EUB] megszorító értelmezést követ, hiszen bővebb elemzés nélkül jutott arra a megállapításra egy irányelvvel összefüggésben, hogy annak indokolása alapján az uniós jogalkotó kellő figyelmet szentelt a szubszidiaritás elvének. Ezen túlmenően pedig, az Európai Unióról szóló Szerződés [EUSZ] 5. cikk (3) bekezdésében foglalt tesztek elvégzése során az EUB nem vállalt fel semmiféle mennyiségi vagy minőségi analízist.

E jelenség a dolgozat állítása szerint a szubszidiaritás elv Janus-arcúságával magyarázható: miközben az Európai Uniós konstrukcióban az elv figyelembevétele a szupranacionális szint cselekvését hivatott legitimálni, addig annak eredeti, filozófiai jelentése az alsóbb, kisebb léptékű szintek, illetve közösségek autonómiájára, identitására, kibontakozására koncentrál. Ez utóbbi, tartalmi igényeket megfogalmazó, és ennek megfelelően diszkurzív folyamatban kibontakozó szubszidiaritás fogalom jelen dolgozat központi állítása szerint nem az eredetileg erre hivatott szubszidiaritás érvényesülésében, hanem az alkotmányos identitás fogalmában találta meg a helyét, és emelkedett fel különösen a Lisszaboni Szerződés elfogadását

követően. A jelen dolgozat célja ebből adódóan a szubszidiaritás szubsztantív fogalmának tekintett alkotmányos identitás használatbavételének vizsgálata.

II. A kutatás módszertana

A dolgozat fókuszában az alkotmányos identitás alkalmazásának bemutatása áll, azaz, hogy milyen jogi következményei vannak, illetve lehetnek e fogalmi konstrukció használatának. E tekintetben a dolgozat két nagy, eltérő perspektívájú egységből áll, amelyeket egy értelmezési keretek után kutató harmadik egység igyekszik szintetizálni. A két, eltérő perspektíva egyrészt a tagállami dimenzió(k)ra, másrészt az Európai Unió oldalára fókuszál.

A dolgozat elsősorban a bíróságok esetjogára koncentrál, és racionális fogalmi keretek között igyekszik elhelyezni az alkotmányos identitás védelmét, amit megannyi kutató annak misztikus jellege és bizonytalan jelentéstartalma miatt nehezen megközelíthetőnek tart. Ebből adódóan a dolgozat elsődlegesen nem jogelméleti jellegű, valamint az sem célja, hogy kidolgozza az alkotmányos identitás generális, vagy sajátosan magyar jelentését. A dolgozat azt mutatja be, hogyan jött létre a fogalom a klasszikus alkotmányjogi dogmatikában, hogy aztán átkontextualizálódva, európai uniós vonatkozásokban is jelentőségre tegyen szert az alkotmánybíróságok és az EUB gyakorlatában.

A fogalom használatbavételének kutatása keretében a dolgozat áttekinti, hogy mennyiben tér el a két alapító tagállam, Franciaország és Németország jogrendszerének koncepciója az alkotmányos identitást illetően, és hogyan hasznosította azt a hazai alkotmánybírósági dogmatika. A magyar vonatkozások tekintetében a dolgozat célja, hogy bemutassa az összes olyan alkotmánybírósági esetet, ahol akár a határozat szövegében, akár a párhuzamos indokolások vagy a különvélemények részeként felmerült az alkotmányos identitás felhívhatósága. E vizsgálódás a dogmatikai elemzésen felül szükségképpen összehasonlító jellegű is, hiszen a tagállami alkotmánybíróságok eltérő megközelítéséből jelentős következtetéseket lehet levonni a fogalom alkalmazási dimenzióinak tekintetében.

A dolgozat második nagy egysége arra összpontosít, hogy az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának igénye, mint a tagállami autonómia és szabályozási mozgástér

védelme, hogyan jelenik meg az EUB gyakorlatában. Ennek keretében a dolgozat – a magyar szakirodalomban először – feldolgozza az összes olyan ügyet, amelyben a döntés (ítélet vagy végzés) szövegében vagy a kapcsolódó főtanácsnoki véleményben megjelenik az alkotmányos identitásra történő hivatkozás, vagy annak parafrázisa. E ponton a dolgozat megírásában jelentős szerepet játszott a szerző tanulmányútja az Európai Unió Törvényszékén, ahol belső adatbázisok használata révén megvizsgálta az összes olyan ügyet, amelyben felmerült az „alkotmányos identitás" vagy a „nemzeti identitás" fogalma. Az áttekintés során a dolgozat módszertana részben leíró, részben pedig elemző jellegű. A dolgozat egyrészt azt hivatott szemléltetni, hogy mennyire változatos ügytípusokban bukkan föl az alkotmányos identitásra történő hivatkozás. Másrészt, a fejezet a leíró szándékon felül dogmatikai szintézisre és kritikai vizsgálatra is kísérletet tesz az eleddig felhalmozódó bírósági esetjog alapján.

Végül a dolgozat lezárása értelmezési keretbe igyekszik helyezni az alkotmányos identitást: miért jelenhetett meg az EU mélyüléséhez kapcsolódóan, és végső soron ki jogosult dönteni annak dimenziói felől (*Quis iudicabit? Quis interpretabitur?).* E ponton a dolgozat interdiszciplináris megközelítést alkalmaz, hiszen az egyes válaszlehetőségek értelmezéséhez a dolgozat felhasználja a *law and economics* irodalmát, az integrációelméletekkel foglalkozó egyes politikatudományi megközelítéseket, valamint a jogfilozófia és a kommunikáció elmélet néhány alapművét is.

III. Az értekezés kutatási eredményeinek bemutatása

1. A dolgozat első nagy egysége (II.1. fejezet) az identitás fogalmával elméleti szinten foglalkozó egyes szerzők elképzeléseit mutatja be. Michael Rosenfeld munkássága leginkább a habermasi alkotmányos patriotizmus gondolatköréhez kapcsolható. Elmélete szerint az alkotmányos identitás az emberi jogi patriotizmus gondolatkörében ragadható meg, ami elkülönül a nacionalista patriotizmustól és alapvetően univerzális elemei vannak. Egyrészt úgy látja, hogy az emberi jogokat biztosító és a jogállami eszméhez ragaszkodó alkotmányoknak van egy közös identitása is, másrészt viszont az alkotmányok megkülönböztethetők egymástól részben tartalmuk (pl. föderális *versus* unitárius, prezidenciális *versus* parlamentáris szerkezetet létrehozó alkotmányok), részben pedig azon kontextus alapján, amiben az alkotmányok működnek, mivel annak identitásformáló hatása

lehet. E kontextus keretében az alkotmányos identitás más identitásokkal kerül kapcsolatba, feszültségbe, aminek pozitív visszahatása lehet. Ennek része egy tagadási folyamat, amire rá kell épülnie egy önmagunkról kialakított narratívának. Gary J. Jacobsohn szerint az ún. diszharmonikus interakciókból eredő tapasztalatok teszik lehetővé az identitás kialakulását, elmélete pedig az alkotmányos identitások partikularizmusát hangsúlyozza. Jacobsohn elválasztja az alkotmányos szöveg és a szöveg hatálya alá tartozó közösség identitását, és megállapítja, hogy adott esetben nagy lehet a távolság a társadalmi realitás, vagyis a nép alkotmányos identitása és az alkotmány szövegében megjelenő identitás között. Végül Michel Troper elmélete szerint az alkotmányos identitás elsősorban európai uniós kontextusban nyeri el értelmét. Úgy látja, hogy az identitás néhány alkotmányos elv kiemelését jelenti, amelynek funkciója egyrészt az, hogy ezáltal megkülönböztethető más alkotmányoktól, másrészt pedig igénybe vehetők az alkotmány egésze védelmében. A tagállami alkotmányos identitás tehát az alkotmány lényeges tartalmát azonosítja be annak érdekében, hogy megkülönböztesse a megengedhető és a megengedhetetlen hatáskör átruházást a szupranacionális szintre.

2. Az alkotmányos identitás fogalmának alkotmányjogi operacionalizálása két eltérő kontextusban került az érdeklődés középpontjába: az alkotmánymódosítások viszonylatában és az uniós tagság összefüggésében. Az eredeti alkotmányelméleti koncepció (II.1.1. fejezet) Carl Schmittre vezethető vissza, aki megfogalmazta az alkotmány identitása védelmének fontosságát. Ennek értelmében csak annyiban lehet módosítani az alkotmány szövegét, hogy az alkotmánynak, mint egésznek az identitása ne változzon. Az alkotmánymódosító hatalom ugyanis csak másodlagos hatalom, s mint ilyen, az eredeti alkotmányozó hatalom által megszabott keretek között mozoghat.

Az alkotmány identitása védelme körében explicit és implicit korlátokat különböztethetünk meg. Explicit az alkotmányozó által megállapított örökkévalósági klauzula, míg az implicit korlátokat illetően a bíróságoké a főszerep abban az értelemben, hogy az alkotmányozó hatalom helyett ők vannak abban a helyzetben, hogy beazonosíthatják az alkotmány magját, amelyet nem írhat felül egyetlen alkotmánymódosítás sem. Ebbe a körbe sorolható, mintegy leghíresebb példaként, az indiai Legfelső Bíróság *basic structure* doktrínája az 1949-es indiai alkotmány identitásáról, amelyet metaforikus szóhasználattal annak „pilléreire" alapozott, amivel kizárta az alkotmánymódosító hatalom számára az alkotmányos identitás átírásának lehetőségét.

3. Előbbi gondolatmenethez kapcsolódóan a dolgozat a II.1.2. fejezetben áttekintette a magyar Alkotmánybíróság és az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdéskörét. A magyar Alkotmánybíróságnak az alkotmány módosításaival kapcsolatos távolságtartó álláspontja már a testület működésének kezdete óta meghatározó volt. A 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben és a 293/B/1994. AB végzésben a testület rögzítette az ún. inkorporációs szabályt, amelynek értelmében az Országgyűlés által kétharmaddal elfogadott normák beépülnek az alkotmányba, az Alkotmánybíróságnak pedig nincs hatásköre ennek felülbírálatára. Mindazonáltal 2011 után változni látszott az Alkotmánybíróság attitűdje, és a testület – az Alaptörvénynek az alkotmánymódosításokat explicit módon formális, eljárási kontrollra korlátozó negyedik módosításával bezárólag – három alkalommal foglalkozott érdemben az alkotmánymódosítással kapcsolatos dilemmával, majd a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban került elő ismét a kérdés.

A fennálló gyakorlattal szemben a dolgozat állítása szerint egyrészt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése a meglévő alkotmányos rendszer olyan sarokpontjaként értelmezhető, mint ami végső határként szolgál az alkotmánymódosító hatalom számára is, és mint ilyen, nem üresíthető ki. Ez összhangban áll a koherens értelmezés követelményével is. Másrészt, a dolgozat állítása szerint az Alaptörvény negyedik módosítása ellenére az Alkotmánybíróság mozgástérrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy szabadon értelmezheti (minősítheti) egyes kérdések vizsgálatát formainak, illetve tartalminak. Így például annak megállapítását, hogy az Átmeneti rendelkezések egyes szabályai nem átmeneti jellegűek voltak, az Alkotmánybíróság formai vizsgálatnak tekintette, valójában azonban kérdéses, hogy azt tartalmi vizsgálat nélkül el lehetett-e dönteni.

4. A II.2. fejezet az alkotmányos identitás uniós kontextusban történő megjelenésével foglalkozik. E tekintetben a kiindulópontot az képezi, hogy az alkotmányos identitás kérdésköre az uniós jog sarokkövének számító elsőbbség elvének eltérő megítélésében gyökerezik. Csak idő kérdése volt annak a problémának a felbukkanása, hogy mi történik, amennyiben egy tagállami alkotmány és az uniós jog között kollízió merül fel. Az EUB az Internationale Handelsgesellschaft ügyben megállapította, hogy az alkotmányos szabályok érvényesülése sem ronthatja le az uniós jog egységes és hatékony érvényesülését. Ez az elsőbbség elvének abszolút felfogását jelenti, amelyet a tagállami alkotmánybíróságok annak

relatív felfogásával igyekeztek ellensúlyozni. Az erre kidolgozott tesztek egyike az alkotmányos identitás védelmének megfogalmazása.

5. A II.2.1. fejezet bemutatja, hogy az egyes tagállami alkotmánybíróságok más és más identitás koncepciókat dolgoztak ki. A francia gyakorlat, amelyben először került megfogalmazásra az alkotmányos identitás fenntartása, alapvetően integációbarát megközelítésű, nyitott identitással dolgozik, amelynek egyik kulcsa az identitás elemeinek teljes „ködfátyolban" tartása. A francia alkotmányos identitás relatív jellegű, annak sérelmét az alkotmány módosítása révén bármikor fel lehet oldani. Nincs egy mereven megfogalmazott alkotmányos identitás, hanem a politikai döntésen van a hangsúly, a szuverén állam által történő elfogadáson. Ezen túlmenően a francia alkotmányos identitás a speciális nemzeti sajátosságokra vonatkozik, ami a francia alkotmányos identitás partikularitását hangsúlyozza (X=Y, *idem, équivalance, Gleichheit, sameness*). Ebből adódóan a szakirodalom értékelése szerint a francia alkotmányos identitás inkább az állam identitása.

Ezzel szemben a német gyakorlat alapvetően zártabb struktúra, amelyből kemény defenzív stratégia is ki tud bontakozni. A német alkotmányos identitás sérelme ugyanis semmilyen körülmények között nem oldható fel, lévén, hogy azt a *Grundgesetz* konkrét, az örökkévalósági klauzula által megjelölt rendelkezései jelenítik meg, így az az alkotmánymódosító hatalom számára is hozzáférhetetlen. A német Szövetségi Alkotmánybíróság ezért abszolút korlátnak nevezte azt, és ez az identitás koncepció valójában a német Alaptörvény identitását jelenti. A német örökkévalósági klauzulának olyan generális elemei vannak, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, ami a német alkotmányos identitás időbeli önazonosságát hangsúlyozza (X=X, *ipse, ipséité*, *Selbstheit, selfhood*), amelynek elemei a közösen vallott általános demokratikus standardok, és amelyek megtartása elvárt az EU intézményrendszerétől.

6. Bár Christoph Grabenwarter úgy jellemezte az alkotmányjog és az uniós jog viszonyát, mint amely *fait accompli,* vagyis ami az új tagállamokkal kapcsolatban már tisztázottnak minősül, ehhez képest teljesen váratlanul bukkannak elő újabb alkotmányjogi fenntartások mind a régi, mind pedig az újabb tagállamokban, és mindez a normatív előfeltételek, az alapító szerződések módosulása nélkül. Mindezt nevezhetjük az „alkotmánybíróságok ébredésének", amelyek a mélyülő integráció ellenében megszólítva érzik magukat az

államiság, illetve a tagállami alkotmányjogok védelme érdekében. A tagállami alkotmánybíróságok ugyanis egyféle autoritásvesztéssel szembesültek a mélyülő integrációban, ami az európai jogrendben lezajlott „csendes forradalommal" szemben egyféle „ellenforradalmat" hívhatott létre. Az alkotmányos identitás témáján kívül ebbe a körbe illeszkedik a cseh Alkotmánybíróság *Landtova* döntése a szlovák nyugdíjakról, és a dán Legfelső Bíróság *Ajos* döntése az életkor szerinti diszkriminációról, amelyek az EUB egy-egy ítéletét *ultra vires* jellegűnek minősítették. A posztkommunista tagállamok tekintetében ugyanakkor Wojciech Sadurski demokrácia paradoxonnak tartja a „*Solange* sztoriba" való bekapcsolódást, mivel ezekben az országokban az uniós csatlakozás éppen az emberi jogok és demokrácia biztosítását hivatottak garantálni, miközben most ugyanezen az alapon kerülnek megfogalmazásra az EU jog ellenében a különféle fenntartások.

7. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat vizsgálata körében, illetve az alkotmányos identitás racionális megragadhatóságának igényével a dolgozat II.2.2. fejezete bevezet két elméleti mátrixot. Ennek alapja, hogy a párhuzamosan létező nemzeti és uniós jogi rezsimek alapdokumentumait eltérő bírói fórumok hivatottak védeni, illetve autentikusan értelmezni. Ez alapján két elméleti konstrukció vázolható fel: az ún. *első elméleti mátrix* azt vizsgálja, hogy egy hazai jogszabálynak két mércének kell megfelelnie, az Alaptörvénynek és az uniós jognak. Ennek problematikus esetköreként a dolgozat azt a helyzetet azonosítja be, amikor egy uniós jogba ütköző magyar jogszabályt alkotmányosnak nyilvánít az Alkotmánybíróság, amit az E) cikkben foglalt alkotmányos parancs alapján el kellene kerülni. Ezzel szemben az ún. *második elméleti mátrix* az uniós jogi aktusok megfelelőségét modellezi az uniós alapszerződések, illetve a tagállami alkotmányok viszonylatában. E tekintetben a problematikus elméleti esetkörnek az számít, amikor az uniós aktus megfelel az uniós jognak, de ellentétes a tagállami alkotmányok normáival, így adott esetben alaptörvény-ellenes. Ez az a szituáció is, amelyek tekintetében az alkotmánybíróságok megfogalmazták az uniós jog elsőbbségének relatív felfogását tükröző alkotmányossági fenntartásaikat.

E szempontok alapján a dolgozat a II.2.2.1. fejezetben megállapítja, hogy a magyar Alkotmánybíróság uniós joggal kapcsolatos attitűdje alapvetően tartózkodó, távolságtartó jellegű volt: sem mérceként nem kívánta felhasználni azt a hazai jogszabályok vizsgálatánál (ami adott esetben az első elméleti mátrix problematikus esetkörét vethetné fel), sem pedig önállóan nem kívánta értelmezni az uniós jogot (ami adott esetben a második elméleti mátrix problematikus esetkörét vethetné fel). A fordulatot a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat hozta,

amely három kontrollmechanizmust nevesített. A párhuzamos indokolások eltérő irányai ugyanakkor azt támasztják alá, hogy e döntés egyelőre több felnyitott kérdést is megválaszolatlanul hagyott. A döntés nem foglalkozik az előzetes döntéshozatal kezdeményezési lehetőséggel, de az uniós jog önálló értelmezésétől tartózkodó indokolási elem arra utal, hogy e teszteket csak az EUB-vel folytatott dialógus keretében lehet alkalmazni. A magyar gyakorlatot feldolgozó II.2.2.2. fejezet azt is megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság egyre gyakrabban foglalkozik a döntéseiben az uniós joggal, továbbá a 2/2019-es határozat rendelkező részében pedig elkötelezte magát az Alaptörvény EU-konform értelmezése mellett, ami a 22/2016-os döntés egyféle finomhangolásának is tekinthető.

8. Az eltérő megközelítésmódok ellenére közös pontként azonosítható be a német, a francia és a magyar gyakorlatban a szuverén államiság védelme. A különféle alkotmányos fenntartások megfogalmazása jogilag ugyanis mindegyik esetben azt jelzik, hogy még ha az egyes uniós aktusok érvényessége nem is, de a tagállamon belüli érvényesülése adott körülmények között megtagadható. Ez tehát egy végső kontrollt jelent, amely azt hivatott mutatni, hogy az uniós jog tagállami alkalmazásának végső soron a tagállam az ura, és hogy az átruházott hatáskörök ellenére a szuverén államiság, és ennek megfelelően a *Kompetenz-Kompetenz* a tagállamoknál marad. E fenntartások ugyanakkor jobbára elméleti lehetőségként kerülnek megfogalmazásra. A francia Alkotmánytanács a szuverenitás megőrzése melletti elkötelezettséget kompenzálja azzal, hogy az uniós jog végrehajtását alkotmányos követelménnyé emelte, a német Szövetségi Alkotmánybíróság pedig a kialakított mércék alkalmazásának előfeltételeit folyamatosan úgy szűkítette, hogy azokat kvázi lehetetlen legyen használni. Ennek keretében jelentett újdonságot a Szövetségi Alkotmánybíróság 2015. decemberi döntése, amely egy uniós normán alapuló egyedi aktus végrehajtását akadályozta meg, ami leginkább az uniós partnerállamokkal szembeni kölcsönös bizalmi elvet kérdőjelezi meg. Ezzel együtt a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntéseiből az rajzolódik ki, hogy az európai alkotmányos tér teljes értékű résztvevőjeként tekint önmagára: a demokratikus államiság feltételrendszerének védelmét a végsőkig hangsúlyozza, miközben az alkotmányossági fenntartásait az együttműködő alkotmányosság jegyében az előzetes döntéshozatali kérelembe csatornázza.

9. A dolgozat másik nagy egységét az alkotmányos identitás európai dimenziói képezik (III. fejezet). Az EU oldaláról a Maastrichti szerződésben jelent meg először a nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelménye, amely jelenleg az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében található. A nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelményét mind a szakirodalom

túlnyomó többsége, mind pedig az egyes tagállami alkotmánybírósági határozatok és az EUB döntései, valamint a főtanácsnoki vélemények is az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának kötelezettségével tekintik egyenlőnek. Az alkotmányos identitás és a hozzá kapcsolódó fogalmak (nemzeti identitás, alkotmányos berendezkedés, alkotmányos sajátosság) tekintetében cezúrát jelent a Lisszaboni Szerződés elfogadása. Ezt jól jelzi az egyre növekvő szakirodalom és az esetjogra vonatkozó statisztikai adatok is, amely szerint Lisszabon előtt mindösszesen négy alkalommal fordult elő az EUB döntéseiben az identitáskérdés körébe vonható valamelyik szófordulat, míg Lisszabon után tizenkilenc esetben. A teljes képhez ugyanakkor hozzátartozik, hogy már Lisszabon előttről fellelhető hét további olyan ügy, amelyekben a főtanácsnoki indítvány tematizálta az identitás kérdéskörét, míg a Lisszabont követően huszonegy további hasonló eset található.

10. A dolgozatban bemutatott esetek alapján több megállapítás tehető az identitás klauzula luxemburgi értelmezését illetően. Az EUB általános attitűdje tekintetében egyféle vonakodás tapasztalható a klauzula részletesebb értelmezésétől. Jól mutatja ezt a hárítást, hogy a legnagyobb, alkotmánybíróságok által exponált identitáskonfliktusos kérdések megválaszolása elől az EUB egyszerűen kitért (*M.A.S.* ügy, *Weiss* ügy). A vonakodás további eredményeként figyelhető meg, hogy az egyes ítéletek indokolása inkább más jogalapon alapul (pl. közérdekűségen a *Sayn-Wittgenstein* ügyben), amelyekhez másodlagos jelleggel kapcsolódik az identitás klauzula felhívása. E visszafogottsággal szemben új irányként említhető azonban, hogy a 2019. júniusi *Moreira* ügyben az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése egy új funkcióval bővült, hiszen az EUB az identitásklauzula fényében adta meg egy irányelvi rendelkezés értelmezését. Ezen kívül pedig a *Digibet* ügyben az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése a *Winner Wetten* ügyben is fenntartott szupremácia elvével került szembe, és az EUB a föderális államszervezetre tekintettel az előbbi javára döntötte el a konfliktust.

11. Kiemelhető a főtanácsnokok meghatározó szerepe, akik egyre gyakrabban és egyre nagyobb részletességgel értelmezik az identitás klauzulát. Ennek keretében gyakran csupán dekoratív jelleggel hívják azt fel, mint például a *Freitag* ügyben adott véleményben, ahol egy lábjegyzetben jelent meg, továbbá a *RegioPost* ügyben, a *Gavril Covaci* ügyben, vagy a *Dzivev és társai* ügyben, ahol egy-egy rövid utalást tartalmaz a főtanácsnoki vélemény. Más esetekben azonban a főtanácsnokok kifejezetten kreatívan foglalkoznak az identitásklauzula lehetséges továbbfejlesztésével. E tekintetben ők vannak abban a helyzetben, hogy végső

verdikt kimondása nélkül az EUB „hangos gondolkodóiként” működjenek közre az uniós jog továbbfejlesztésében, és mint ilyenek, egyre inkább napirenden tartják az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés különféle jelentésrétegeit. Közülük külön kiemelendő Maduro, Bot és Kokott főtanácsnokok, akik a legjelentősebb, vagy ha úgy tetszik, a legérzékenyebb ügyekben foglalkoztak az uniós identitásklauzula felhívhatóságával, de az egyik legfrissebb 2019. áprilisi véleményében Sharpston főtanácsnok például a nem tagállam Svájc vonatkozásában vetette fel azt, hogy a Csehország által megtámadott irányelvi szakaszban foglalt megkülönböztető bánásmód valójában Svájc alkotmányos identitásának védelmével igazolható (C-482/17.).

A tartalmi kreativitás körében a főtanácsnoki véleményekben merült fel például az, hogy az EUMSZ 17. cikke, vagyis a nemzeti egyházügyi szabályozás (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* ügy) és a munkavállalói részvételi jogok szabályozása (*Erzberger* ügy*)* a tagállami alkotmányos identitás védelmét élvezik, továbbá Kokott értelmezte az alkotmányos identitás tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséget a szubszidiaritás vizsgálat viszonylatában is. Álláspontja szerint az alkotmányos identitás sérelmének felmerülése megerősítené a szubszidiaritás vizsgálat mércéit, ami a dolgozat kiindulópontjában foglalt egyféle tartalmi szubszidiaritás vizsgálat lefolytatását vetíti előre (C-358/14).

12. Kiemelendő, hogy az EUB-nek a klauzula értelmezésére irányuló vonakodása ellenére az alkotmányos identitásra történő hivatkozás többször is sikerrel járt. Az már viszonylag hamar, a luxemburgi tanári álláshelyek ügyében (C-473/93.) kiderült, hogy legitim célként fogadja el az identitás védelmét az uniós jog ellenében. A konkrét esetben nem fogadta el az identitásra alapított érvelést, de más ügyek viszont – kimondva vagy kimondatlanul – a tagállami alkotmányossági igények sikerével zárultak. A „kimondott” sikerek körében említhető az alkotmányos tradíció fontossága a gibraltári ügyben, az önkormányzati társulások államszervezeti jelentősége a *Remondis* ügyben, a nemesi cím alkotmányos tilalma a *Sayn-Wittgenstein* ügyben vagy éppen a nemzeti nyelv védelme a *Vardyn* ügyben. A „kimondatlan” sikerek közül külön kiemelendő a *M.A.S.* ügy, amelyben az olasz alkotmányossági igények miatt az EUB a saját korábbi döntésétől lépett vissza. A Lisszabon előtti ügyek közül ide tartozik a *Cristiano Marrosu* ügy az olasz alkotmány közszolgálatisággal kapcsolatos jellegzetességeiről, a *la Rioja* ügy a spanyol államszervezeti jellegzetességek figyelembe vételével, valamint a *Rottmann* ügy, az állampolgárság visszavonásának tagállami jogkörével kapcsolatosan. A Lisszabon utáni ügyek közül ebbe a körbe tartozik a *Tjebbes* ügy a nemzeti

közösség összetételének meghatározhatóságával kapcsolatosan, a *Samira Achbita* ügy a francia laicitás elvének figyelembe vehetőségével kapcsolatban, az EU nyelvi sokszínűségének védelme az uniós álláspályázatokkal kapcsolatos C-566/10. számú ügyben, illetve a *Brexit* visszavonhatóságának kérdése is, amelyben az alkotmányos identitással összefüggő érvelést lényegében abszorbeálta a sokkal erősebb, szuverén jogra történő hivatkozás.

13. Mindazonáltal az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének felhívása több esetben nem talált elfogadásra. Ennek egyik oka az lehet, hogy a nemzeti és az uniós jog szerinti identitás fogalmak esetlegesen különbözőek, illetve az is előfordulhat, hogy a tagállamok adott esetben csak úgy „bepróbálkoznak" egy-egy terület alkotmányos jelentőségűként történő beállításával. Márpedig Maduro főtanácsnoknak a *Michaniki* ügyben kifejtett véleménye szerint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt védelem nem jelentheti azt, hogy válogatás nélkül az összes alkotmányos szabály abszolút elismerésnek örvend, hiszen ebben az esetben a nemzeti alkotmányok olyan eszközökké válhatnának, amelyek lehetővé tennék a tagállamok számára, hogy meghatározott területeken kivonják magukat az uniós jog alól. Ennek megfelelően a következő ügyekben tartalmilag nem volt meggyőző az alkotmányos identitásra történő hivatkozás: az idegenrendészeti fogdák hiánya esetében (*Bero és Bouzalmate* ügy), a részmunkaidős brit bírók nyugdíjjogosultságával összefüggésben (*O'Brien* ügy), a vízpolitika terén elfogadott irányelv megfelelő átültetése esetében (*C-151/12.*), az ügyvédek uniós jog alapján történő hazatelepedése esetében (*Torresi* ügy), a spanyol ajándékozási és öröklési adók és illetékek ügyében (*C-127/12.),* valamint az azonos nemű párok szabad mozgáshoz való jogának elismerése területén (*Coman* ügy).

14. Ezen túlmenően, egy másik, talán még jelentősebb ok az esetleges identitás alapú hivatkozások elutasítására, a tagállamok és az EUB eltérő módszertani megközelítése (*Egenberger* ügy, *Samira Achbita* ügy). Így miközben a tagállamok gyakran hivatkoznak a klauzulára az uniós jog hatályának abszolút korlátjaként, addig az EUB az uniós jog korlátozása körében az arányossági teszt részeként veszi figyelembe a felhívott identitás alapú érvelést, amely azonban nem jár mindig sikerrel. Így például aránytalannak bizonyult a korlátozás a luxemburgi közjegyzői álláshelyek állampolgársági feltételhez kötése esetében (C-51/08.), és a kötelezően nemzeti nyelven megfogalmazandó szerződések esetében (*Anton Las* ügy).

15. Külön ki kell emelni azokat az eseteket, amikor a tagállamok vagy más peres felek eljárási okokból hivatkoznak az alkotmányos identitás védelmére. Ilyennek tekinthető Lisszabon előttről a német anyatehenek után járó támogatásokkal kapcsolatos korrekciós eljárásban hozott határozat megtámadása során (C-344/01.) a föderális szerkezetnek a Bizottság által alkalmazott bizonyítás megkérőjelezéseként való felhívása, illetve az Eurojust jogi aktusának megtámadása körében az identitásos érvelés felhívása az elfogadhatóság melletti érvként (C-160/03.), illetve az Umweltsenat bíróság jellegének, így a kérdés elfogadhatósága megítélése körében (C-205/08). A Lisszaboni szerződés elfogadását követően, pedig több megsemmisítés iránti perben a *locus standi* melletti érvként merült fel az alkotmányos identitásra történő hivatkozás Erre hivatkozott Nord-Pas-de-Calais (T-267/08.), Észak-Írország (T-453/10.), valamint Brüsszel Fővárosi Régió is (T-178/18.).

16. Fentiek alapján ugyanakkor körülhatárolhatók egyes tárgykörök, amelyek az identitás fogalmának körébe vonhatók, és tipikusan ilyenek az államszervezeti kérdések, a kiemelten fontos alkotmányos elvek és értékek, valamint az alapjogok. E tág kategóriákon belül tipikus témának számítanak a területi és települési önkormányzati kérdések, a névjogi kérdések, a nemzeti nyelv védelme, az állampolgárság megvonása, az európai elfogatóparancs körüli kérdések, a házasság fogalma, az egyházszabályozás, valamint olyan sajátos alkotmányos elvek, mint a közszolgálatiság vagy a laicitás.

17. Az alapjogok tekintetében különös jelenség tapasztalható. Míg kezdetben az alkotmányos identitás sérelme leginkább alapjogias aspektusokban került megfogalmazásra, ami egyúttal az integráció mélyülése irányába hatott, úgy a legújabb esetjogban előfordult, hogy az alkotmányos identitás sérelme az alapjogok ellenében került felhívásra. Yves Bot például a *Melloni* ügyben egyenesen úgy fogalmazott, hogy szerinte nem szabad összekeverni az alapvető jogok védelmét a nemzeti identitás, illetve pontosabban valamely tagállam alkotmányos berendezkedésének veszélyeztetésével. De ebbe a körbe sorolhatók a névjogi ügyek is, amelyekben a kérelmezők a személyes identitásukra, vagyis a magánszférájukra és végső soron ezen keresztül az emberi méltósághoz való jogra hivatkoztak. És ide tartoznak a családegyesítéssel kapcsolatos *A kontra Udlændingeog Integrationsministeriet* ügy, valamint a *Coman* ügy is, ahol az alkotmányos identitás klauzula felhívására szintén a felperesek családi és magánéleti joga ellenében került sor. Utóbbi tekintetében különösen figyelemreméltó az EUB alapjogi megjegyzése, amellyel arra utalt, hogy az uniós jog lerontásaként felhívható nemzeti identitáselem csak akkor lehet sikeres, ha az az Alapjogi

Charta mércéinek is megfelel. Márpedig az EJEE fényében értelmezett Charta alapján a családi élet kiterjed az azonos nemű házaspárokra is, így olvasatom szerint az EUB döntésében foglalt *obiter dictum* megjegyzésből az következik, hogy az EUSZ 2. cikkében szereplő emberi jogokkal szemben nem lehet hivatkozni az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt identitáselemekre.

18. Ahhoz, hogy az EUB érdemben foglalkozzon az identitás kérdésével, az szükséges, hogy az eljárásban résztvevő felek artikulálják az ezzel kapcsolatos álláspontjukat. E tekintetben a tagállami kormányok és a nemzeti bírók, köztük az alkotmánybíróságok jelentősége nem hanyagolható el, mindez pedig összefüggésben áll az EUB előtt folyamatban lévő eljárás típusával is. Így kötelezettségszegési eljárás esetében kézenfekvő érvelésnek tűnik az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés felhívása, hiszen a kormány alperesként hozhatja fel az identitás klauzulát, mint defenzív érvet. A megsemmisítési per esetében hasonló a helyzet, csak fordítva: az uniós jogi aktus érvényessége az identitás klauzula sérelme miatt vitatható a felperes által. Ezen túlmenően különös jelentőséggel bírnak az előzetes döntéshozatali eljárások, hiszen ebben az esetben bírók közötti párbeszédről van szó, amely jogilag argumentált, jogi érvekkel alátámasztott diskurzusba tereli a felmerülő problémákat.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek esetében ugyanakkor elsősorban a megkereső bíróság exponálhatja az alkotmányos identitás sérelmét, közülük pedig külön kiemelendők a kérdést előterjesztő alkotmánybíróságok. Nem véletlen, hogy pont az ő esetükben választotta a hallgatás technikáját az EUB (*M.A.S., Weiss*), más ügyekben pedig adott esetben perdöntő jelentőséget tulajdonított az alkotmánybíróságok által adott értelmezéseknek (pl. az olasz közszolgálatiság esetében). Az Ilonka Wittgenstein ügyben például kevésbé tűnik meggyőző érvnek az, hogy az EUB a republikánus államforma miatt fogadta el arányosnak a nemesi címek tiltását, viszont erős érv lehetett az, hogy nem akart szembehelyezkedni a már elfogadott tagállami alkotmánybírósági állásfoglalással. Ezen túlmenően az alkotmánybíróságok még egy szempontból kiemelten jelentősek, amire a *Coman* ügy és a *M.A.S.* ügyek a kiváló példák: ha ugyanis elfogadjuk azt, hogy a tagállami alkotmánybíróság van abban a helyzetben, hogy a leginkább szakértő módon képes a tagállai identitás megfogalmazására, akkor az EUB-vel történő dialógusba bocsátkozás esetén a tagállami alkotmánybíróság képes a legmeggyőzőbb érveket szolgáltatni az EUB-nek arra vonatkozólag, hogy miért kellene elfogadnia az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére történő hivatkozást. Ahhoz, hogy e dialógus megfelelően működni tudjon, érdemes lenne

intézményileg is elébe menni ennek, és lehetőséget biztosítani a vélemények kifejtésére, ezért elképzelhető lenne lehetővé tenni a tagállami alkotmánybíróságoknak, hogy észrevételt nyújtsanak be az uniós bíróságnak, és fordítva: akár a luxemburgi bíróságnak lehetővé kellene tenni azt, hogy felvilágosítást kérhessen a konkrét ügyben a tagállami alkotmánybíróságtól, amennyiben a nemzeti alkotmányt érintő kérdések merülnek fel az általa eldöntendő ügyben.

19. Az alkotmányos identitás felhívásának sikeressége az egyes eljárások lehetséges jogkövetkezményei felől is megközelíthető. A kötelezettségszegési eljárásban a sikeres felhívás azzal járhat, hogy a tagállamot nem ítéli el az EUB az uniós jog megsértése miatt. Ezzel szemben, nagyobb léptékű jogkövetkezménnyel számolhatunk a megsemmisítési eljárás tekintetében különösen akkor, ha egy, az összes tagállamra vonatkozó rendelet vagy irányelv megsemmisítését szeretné elérni egy tagállam az alkotmányos identitásának sérelmére hivatkozással. Mindez egyben azzal is járna, hogy egyetlen tagállam alkotmányossági kifogása, mintegy vétóként az összes többi tagállamra is kihatással járna, ami valójában az 1966-os luxemburgi kompromisszum jogi formában történő visszacsempészését jelentené olyan uniós jogalkotási aktusokkal szemben, amelyet adott esetben rendes jogalkotási eljárásban, a peres fél tagállam ellenében fogadtak el. Egy ilyen esetre talán az lenne leginkább adaptálható jogkövetkezmény, ha az EUB elrendelhetné a támadott norma adott tagállamra vonatkozó alkalmazási tilalmát, ami azonban az uniós jog egységességének további fragmentálódásához vezetne.

20. Külön ki kell emelni az előzetes döntéshozatali eljárást – hiszen az ügyeket végignézve többnyire ebben az eljárásban járt sikerrel az alkotmányos identitás felhívása –, mivel ott két irányban is jelentőségre tehet szert az alkotmányos identitás kérdése. Egyrészt, elméletileg megalapozhatja az alacsonyabb védelmi szintet, vagyis egy derogációt az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett összhangban az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdésével. E tekintetben ugyanakkor ismét az EUB bizonytalanságával szembesülhetünk. Az arányossági mérlegelés lefolytatására ugyanis tipikusan a nemzeti bíró jogosult, hiszen az *Omega* ügyben már megtudtuk, hogy ő van abban a helyzetben, hogy a legjobban meg tudja ítélni a tagállami környezetet, illetve ő jogosult a nemzeti jog, így az alkotmányos szabályok értelmezésére is. Mégis, akad olyan ügy, amelyben maga az EUB döntötte el azt, hogy az identitás mekkora súllyal esik latba, vagyis, hogy arányos volt-e az adott korlátozás (pl. *Sayn-Wittgenstein* ügy).

Másrészt, az előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként az identitás klauzula megalpozhat egy magasabb védelmi szintet is a tagállami mozgástér keretében a Charta 53. cikkével összhangban. Erre a lehetőségre volt jelentős csapás a *Melloni* ügy, amelynek középpontjában a tagállamok által biztosítható magasabb alapjogi védelmi szint lehetősége állt. Az EUB válasza ugyanakkor az elsőbbség, az egységesség és a hatékony érvényesülés hármasa volt arra való tekintettel, hogy a tagállamok egy bizonyos területen harmonizációs lépéseket tettek, és világos és pontos szabályokat fogadtak el, ami, mint megtudhattuk, kizárja a Charta 53. cikkében foglalt megközelítést a konkrét területen. Erre a 2013. áprilisi ítéletre válaszként értelmezhető a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2015. decemberi döntése az emberi méltósághoz való jog alkotmányos identitáselemként való érvényesítésével, ami aztán arra vezette az EUB-t, hogy korrigálja a *Melloni*-doktrínát a 2016. áprilisi ítéletében az *Aranyosi és Căldăraru* ügyekben.

21. A dolgozat utolsó fejezete azt vizsgálja, hogy kié a végső döntés joga az alkotmányos identitás felhívhatóságát illetően, illetve hogy a fogalomnak milyen értelmezési horizontjai lehetnek. A IV.1. fejezet arra hívja fel a figyelmet, hogy az elsőbbség és hatékony érvényesülés elvének az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is igaznak kell lennie. Ebből adódóan pedig az EUB előtti eljárásokban valójában nem az euroszkeptikus paradigmában mozgó tagállami jog *versus* uniós jog képlet van primer módon jelen, hanem az uniós jog különféle aspektusai. Ebből adódóan viszont az alkotmányos identitás EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt fogalma a kooperatív alkotmányosság megtestesítője, vagyis egy szelep kíván lenni, amely lehetőséget teremt arra, hogy a különféle alkotmányossági igények mérlegre kerüljenek. Ennek demonstrálására a dolgozat arra tesz kísérletet, hogy az uniós konstrukciót három *principle-agent* probléma („ügynökprobléma") metszetében értelmezze, amelynek lényege, hogy az integráció jelenlegi állapotában mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények egyszerre kerülnek megbízói és ügynöki pozícióba is. Az ún. ügynökprobléma csökkentésére különféle szabályozási és kormányzási stratégiák alkalmazhatók, amelyek közül kiemelten jelentősek az EUB előtti eljárások, mivel az alapító szerződések a *principal-agent* helyzet kiegyenlítését mindkét irányban az EUB-re bízták. E keretben az alkotmányos identitás védelmét megfogalmazó uniós rendelkezés egy olyan új jogi standardként értelmezhető, amely a *principal-agent* helyzetből fakadó nehézségeket kívánja csökkenteni azáltal, hogy az *ever closer Union* ideája ellenében egyféle fékező követelményként fogalmazza meg az Európai Unió intézményeinek korlátozott, alkotmányos keretek által behatárolt felhatalmazását. E konstrukcióban az alkotmányos identitás védelmét felhívó jogi

eljárásoknak egyféle szelep funkciója van, ami a reális siker eredményével is kecsegtet, amit jelez egyrészt az, hogy az EUB legitim célként kezeli a nemzeti alkotmányossági igények védelmét, másrészt pedig az, hogy már több döntésében is az azt felhozó tagállamoknak adott igazat. Ebben az értelemben álláspontom szerint ez egy működő uniós jogi standard, amely Albert O. Hirschman által megfogalmazott kivonulás–tiltakozás–hűség hármas keretében is értelmezhető. Nemzetközi szervezeti tagság esetén ugyanis erős érvek szólnak amellett, hogy tagságunkat ne feladjuk, hanem különféle csatornákat hozzunk létre annak érdekében, hogy a szervezet általunk diszfunkcionálisnak tartott működését orvosolni lehessen, illetve személyes érdekeinket ki tudjuk fejezni, és lehetőség szerint érvényesíteni. Így bár a tiltakozás nagy energiabefeketést és közvetlen fellépést igényel, előfordulhat, hogy a kilépésnek még nagyobb az ára, sőt az is, hogy eleve nincs alternatív helyettesítő szervezet, amelyhez fordulni lehetne. A tiltakozási opció létrehozása tehát akkor lehet különösen kézenfekvő megoldás, amennyiben nincs hatékony exit stratégia, és végsősoron számolni szükséges a kialakult lojalitási kötelékkel is, ami mindig abba az irányban hat, hogy elhalasszuk a kilépést. Ez a lojalitás az EU-ra vetítve nem az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott lojalitási klauzulát jelenti, hanem egy európai kötődést, ha úgy tetszik egy európai identitástudatot. Ezt fejezik ki a tagállami alkotmányokban foglalt államcélok, amelyek az európai békés együttélésban való közreműködést, vagy még erősebben, az európai egység létrehozását fogalmazzák meg.

22. A IV.2. fejezet a tagállami alkotmányossági perspektívát hangúlyozza, amely az alkotmánybíróságokat hozza központi helyzetbe. Erre konkrétan is utalt a német testület, amikor az OMT felterjesztő végzésében azt írta, hogy az alkotmányos identitás védelme egyedül az Alkotmánybíróság hatásköre. Az identitás ilyen tagállami felfogása leginkább Damocles kardjához hasonlítható, mint ami folyamatosan a háttérben lóg: az aktiválódása eredményeként bekövetkező pusztítás óriási lenne, ami az uniós jogrend egységességének felszámolását jelenti. Mindez az alkotmányos fenntartások közjogilag szimbolikus jellegén felül az elrettentő hatásra helyezi hangsúlyt, vagyis arra utal, hogy az alkotmánybíróságok végsősoron készek lehetnek beavatkozni. E szándék nyomatékosítására volt jó példa a Melloni-doktrínára válaszként a 2015-ös német alkotmánybírósági döntés. Az annyiban „tompa” maradt, hogy nem egy uniós jogi aktust nyilvánított alkalmazhatatlannak, hanem csak egy egyedi aktust, mégis e mérsékelt hatás is jelezni tudta a Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontjának komolyságát. Ebben az összefüggésben úgy vélem, hogy az alkotmányos identitás nem más, mint az Alf Ross írásában szereplő „tyu-tyu” kifejezés,

amelynek még ha konkrét jelölete nincs is, de legalábbis bizonytalan tartalmú, funkciója a tagállami mozgástér védelme.

A fogalom használata során azonban a tagállami alkotmánybíróságoknak tisztában kell lenniük azzal, hogy nem mondhatják rá bármire, hogy az az alkotmányos identitás része, az alkotmányossági igényeknek ugyanis abszolút korlátját képezik az EUSZ 2. cikkében foglalt közös értékek, az azt kikezdő alkotmányossági igények fennállása esetén ugyanis eleve nem lehetett volna az EU tagjává válni. Ezen felül a szakirodalomban megjelenő legújabb veszély, amire a tagállami alkotmánybíróságoknak figyelniük kell, az a populizmus kortünete. Ebben a keretben ugyanis az alkotmányos identitás visszaélésszerű használata álvalóságokat, ún. szimulakrumokat hozhat létre.

23. Végül a IV.3. fejezet az előbbi két ellentétes álláspontot kísérli meg szintetizálni. Okunk lehet ugyanis azt feltételezni, hogy az európai integráció jelen állapotában a kelseni hagyományokon nyugvó hierarchikus szemléletmód kevés sikerrel kecsegtet. Ennek ékes bizonyítéka az, ahogyan a tagállami alkotmánybíróságok „birkóznak" az uniós jogi aktusokkal, amelyeket nem vagy nehezen tudnak beilleszteni a nemzeti jogrendszerükbe, és az is, hogy minden bíróság legfőbb fórumnak gondolja magát a maga területén. Mindez ugyanakkor egy sérülékeny szerkezetet eredményez, amely csak akkor képes működőképes maradni, ha minden fórum tiszteletben tartja a másikat. A szemléletmódot, amit az európai uniós tagság megkövetel a hierarchikussal szemben heterarchikusnak nevezhetjük, amelynek keretében nem egy nagy monolit hierarchiával állunk szemben, hanem amelynek működőképességéhez az intézmények horizontális, többközpontú kooperációjára van szükség. Ennek működése érdekében szükség van a „jogi egók" félretételére, másrészt erőteljes nyitottságra egymás érveinek befogadására és döntéseinek tiszteletben tartására. Mindez ugyanakkor azt is feltételezi, hogy e heterarchikus viszonyban alkotmányos pluralizmus, illetve alkotmányos empátia érvényesül, amelynek keretében néha a tagállami alkotmánybíróságok, máskor pedig az EUB lesz az, akinek engedni kell a másik javára.

IV. Publikációk

1. Angol nyelvű publikációk

Elements of Identity of the Hungarian Constitution (társszerző: Csink Lóránt), *megjelenés alatt.*

Legal regulation of hate speech and of hate crimes in Hungary. In: Grzegorz Blicharz & Maciej Delijewski (eds.): Freedom of Speech. Warsaw, Prawo, 2019. 309-348.

Horizontal Effect: Internal Market and Human Rights - a short Comment on Cases, Materials and Text on European Law and Private Law. ELTE Law Journal 2017/1. 45-51.

Are Law Clerks a Latent Chamber of the Constitutional Court? (társszerző: Zakariás Kinga). In: Augustin Zegrean és Mihaela-Senia Costinescu (szerk.): The Role of Assistant-magistrates in the Jurisdiction of Constitutional Courts. Universul juridic, Bukarest, 2016. 79-85.

The Effect of the Financial Crises on the Inner Migration in the European Union. Iustum Aequum Salutare 2016/2. 105-125.

Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? Acta Juridica Hungarica 2016/1. 119-128.

EU Budget and Common Policies. Regional Policy: What's Next? In: Balázs Péter (szerk.): A European Union with 36 Members? Perspectives and Risks. Central European University Press, Budapest, 2014. 111-137.

Subsidiary Governance – the Case of Lombardy. International Relations Quarterly 2014/2. Elérhető: http://www.southeast-europe.org/#no18

2. Magyar nyelvű publikációk

Uniós jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Alkotmánybírósági Szemle 2018/2. 36-44.

Quo vadis, „alkotmányos identitás"? Közjogi Szemle 2018/3. 1-13.

A (rendőr)képmás és kerete: az alkotmánybírósági határozatok helye a jogrendszerben. Jog Állam Politika 2018/3. 41-58.

A békés gyülekezéshez való jog az Alkotmánybíróság döntéseiben (társszerző: Sulyok Tamás). Rendőrségi Tanulmányok 2018/2. 5-23.

A békés gyülekezéshez való alapjog alkotmányossági követelményei. Jogtudományi Közlöny 2017/4. 281-291.

Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve (társszerző: Sulyok Tamás). In: Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklósyn Zoltán, Smuk Péter és Szabó Zsolt (szerk.): A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum Kukorelli István. Gondolat, Budapest, 2017. 116-125.

Az alkotmánybírósági érdemi munkatársak szerepe Magyarországon. (társszerző: Zakariás Kinga) Alkotmánybírósági Szemle 2016/2. 108-115.

A valódi alkotmányjogi panasz tapasztalatai. Magyar Jog 2016/9. 577-588.

Az alkotmányjog gazdasági elemzése – áttekintés. Jog és Államtudomány 2015/4. 7-23

A regionális politika helyzete és perspektívái. Tér és Társadalom 2015/3. 73-92.

A szubszidiaritás kettős arca. In: Kovács Péter (szerk.): Religio et Constitutio. Pázmány Press, Budapest, 2014. 105-112.

(Majdnem) tíz éves a szabad munkaerő-áramlás. Ügyvédvilág, 2014/7-8. 24-25.

A belső piac és az emberi jogok. Európai Tükör 2014/1. 57-61.

A nemzeti parlamentek szerepe az európai döntéshozatalban. In: Varga Norbert (szerk.): Az új Alaptörvény és a jogélet reformja. Szeged, 2013. 225-233.

Az Alaptörvény paradoxonjai. Átmenetből? Átmenetbe! Közjogi Szemle 2013/2. 51-58.

Szökőkút vagy piszoár, avagy hogyan azonosítja a műalkotásokat Danto valamint az Szjt. 1.§ Jogelméleti Szemle 2013/2. Elérhető: http://jesz.ajk.elte.hu/orban54.pdf

Hatékonyság és regionalizáció. In: Katona Klára – Szalai Ákos (szerk.): Hatékony-e a magyar jog? Pázmány Press, Budapest, 2013. 133-151.

Frankovich-időket él Magyarországa? In: Verebélyi Imre (szerk.): Állam és jog alapvető értékei a változó világban. Győr, 2012. 51-59.

Az Európai Unió harmadik pillérével kapcsolatos kihívások és reformok. In: Tamás Csaba Gergely (szerk.): Magyarország és az Európai Unió, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010. 51-85.