

2020

EUSRAT

műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

2020

EUSTRAT

műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

**A Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Eötvös József Kutatóközpont
Európa Stratégia Kutatóintézet kiadványa**

Szerkesztőbizottság

Bagi Nikoletta Dóra
Pató Viktória Lilla
Schmidt Laura
Tóth Bettina

Lektor:

Dr. Navracsics Tibor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: schmidt.laura@uni-nke.hu

Weboldal: <https://eustrat.uni-nke.hu>

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	6
---------------------------------	---

Biztonság- és védelempolitika

Tárnok Balázs

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése és nem annak megállítása a cél	12
---	----

Miszlivetz Áron James

Elnöki ügyek: transzatlanti partner vagy védelmi szövetséges?	19
---	----

Demokrácia és jogállamiság

Navracsics Tibor

Demokrácia és járvány	23
-----------------------	----

Gát Ákos Bence

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje	28
--	----

Petri Bernadett

Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről	37
--	----

Pató Viktória Lilla

EYE 2020 – az Európai Ifjúsági Rendezvény és a részvételi demokrácia	44
--	----

Navracsics Tibor

Beszéd az Európai Unió állapotáról	51
------------------------------------	----

Kalas Vivien

Közérdek vagy önérdék? – Az Európai Parlament választási reformról szóló javaslata	54
--	----

Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés

Pató Viktória Lilla

Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a Digital Gender Gap	58
---	----

Pató Viktória Lilla

Újabb mérföldkőhöz érkezett az Európai Bizottság a Digitális Európa felé vezető úton	63
--	----

Gazdaság és pénzügy

Máthé Réka Zsuzsánna

Skizofrén csiga a nyeregben?	69
------------------------------	----

<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal		74
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Mire lesz több és mire kevesebb pénz?		78
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Felértékelődött a régiók szerepe		82
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
K mint katasztrófa?		85
<i>Kalas Vivien</i>		
Bizottsági jelentés egy erősebb Európáért		88
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Szegény Európa egyre szegényebb		92
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Csőbörből vödörbe: krízisből válságba?		96
<i>Petri Bernadett</i>		
Lehetetlenre nem szabad vállalkozni – uniós zöldpolitikai célok és a kisvállalkozások jövője		99

Kisebbségpolitika

<i>Varga Csilla</i>		
Megemlékezés vagy ünneplés? – Trianon a szomszédainknál		105

Oktatás és kultúra

<i>Kalas Vivien</i>		
Tanulmányi mobilitás: tovább nő a különbség Kelet- és Nyugat-Európa között?		109
<i>Kalas Vivien</i>		
Az európai oktatáspolitikai új irányvonalai		113
<i>Kalas Vivien</i>		
A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében		117

Szomszédságpolitika

<i>Miszlivetz Áron James</i>		
Zágrábtól Záhgrábig: Csúcson a Nyugat-Balkán?		121

Uniós intézmények

<i>Petri Bernadett</i>		
Képviselői immunitás az Európai Parlamentben – A mentelmi jog alkalmazásának aktualitásai		124

<i>Petri Bernadett</i>	Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?	134
<i>Petri Bernadett</i>	Luxemburg kontra Strasbourg – jogértelmezési bizonytalanságok a tranzitóna vitában	144
<i>Petri Bernadett</i>	Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetlenségi vizsgálata	158
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Parlament és a kiéheztetés politikája – néhány gondolat Katarina Barley nyilatkozatának margójára	164
<i>Petri Bernadett</i>	Időközi alelnökválasztás az Európai Parlamentben és a D'Hondt-rendszer aktualitásai	171
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Unió 2020-ban V. – Az Európai Parlament	177

V4

<i>Tárnok Balázs</i>	Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?	186
----------------------	---	-----

English studies

<i>Áron James Miszlivetz</i>	Reimagining European Enlargement: A New Way Forward?	192
<i>Balázs Tárnok</i>	Impact of the Coronavirus on ECI Procedures – Will the Commission Extend Deadlines?	195
<i>Áron James Miszlivetz</i>	External Remedy for a Pandemic: Supporting the Eastern Partnership	201
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Macro-financial Assistance in Challenging Times: The EU in Ukraine	205
<i>Balázs Tárnok</i>	Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union	210
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Western Balkans at the Door: The New Enlargement Package	217

Szerzők rövid szakmai életrajza

töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) vezetője és a Veszprém-Balaton 2023 Európa kulturális fővárosa program kormánybiztosa. E mellett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közszolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012–2017 között, ami alatt az Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat, majd 2017-ben az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését a tudományirányítás kérdéseit kutatva. Egyetemi tanulmányai alatt több ízben szerzett szakmai tapasztalatot Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban és Magyarország Római Nagykövetségén.

2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (Eustrat) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakterületeit vizsgálja.

Dr. Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. Tanulmányait Köztársasági Ösztöndíjjal végezte, emellett harmadévtől az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjprogram ösztöndíjasa. Ezt követően a Cambridge-i Egyetem képzése során angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott 2007 és 2010 között, majd közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél 2012-ben.

A jogi szakvizsga megszerzése után Budapesten, majd Brüsszelben folytatta szakmai tevékenységét, gazdasági jogi, szellemi alkotások joga, nemzetközi jogi és társasági jogi területen angol, német és francia nyelven.

Az Európai Parlament Schuman gyakornoki programja keretében került az uniós intézményekhez, ennek során először az Európai Parlament Elnökségi Főigazgatóságánál dolgozott, majd az Európai Néppárt Európai Parlamenti Frakciójánál szerzett további gyakorlatot. 2014-től szakmai tanácsadó

Szerzők rövid szakmai életrajza

az Európai Parlamentben, jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős.

Ezt követően az Európai Bizottságnál Dr. Navracsics Tibor, oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének Erasmus-programért, a DiscoverEU kezdeményezésért és az intézményközi kapcsolatokért felelős munkatársa.

Jelenleg politikai tanácsadó az Európai Parlamentben, és oktatói tevékenységet folytat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Európajogi Tanszékén, intézményi kapcsolatok és az uniós intézmények gyakorlati működésének témakörében. 2020 márciusától a Nemzeti Közszerzői Egyetem keretében működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSTRAT) kutatója.

Dr. Tárnok Balázs 2015-ben szerzett jogi diplomát (dr. jur.) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. Erasmus-ösztöndíjas hallgatóként egy évet töltött Hollandiában, a Radboud Egyetemen. 2015-től a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, 2020-ban szerzett doktori fokozatot (PhD). Doktori kutatási témája az európai uniós kisebbségvédelem, az európai polgári kezdeményezés és az őshonos nemzeti kisebbségek ebben rejlő lehetőségei. 2018-tól angol fordító szakjogász (LL. M.).

2016-tól jogi tanácsadó a Dr. Sobor Ügyvédi Irodában, ahol a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezésének jogi képviselőjét segítette. 2017-től a Rákóczi Szövetség jogi szakértője, feladata a Minority SafePack polgári kezdeményezés magyarországi aláírásgyűjtési kampányának szakmai koordinálása. 2018-tól a Miniszterelnökség Európai Uniós Kapcsolatokért felelős Államtitkárság Uniós Intézményi Kapcsolatokért felelős Főosztály munkatársa. 2019-től 2020 végéig a Nemzeti Közszerzői Egyetem Nemzetközi Igazgatóság munkáját segítette.

2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke. Az elmúlt években tanácsadóként segítette a felvidéki Magyar Közösség Pártja munkáját, 2019-ben a párt európai parlamenti képviselőjelöltje.

2020 januárjától a Nemzeti Közszerzői Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos segédmunkatársa. Kutatási területei: európai uniós jog és politika, uniós kisebbségvédelem és kisebbségi jogok, európai polgári kezdeményezés, visegrádi együttműködés, civil politikai érdekérvényesítés.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntésében¹ kimondta, hogy az Európai Bíróság korábbi, az Európai Központi Bank gazdaságélénkítő programjával kapcsolatos döntése *ultra vires*, tehát Németországban nem alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az Európai Bíróság jogértelmezése önkényes, és átlépte hatáskörét. Az alkotmánybíróság tehát döntésében megkérdőjelezte az uniós jog elsőbbségét. A helyzet egyébként a Központi Bank részéről orvosolható, ennek ellenére az Európai Bíróság már kötelességzegési eljárást emleget.²

A német alkotmány felsőbbsege az uniós joghoz képest régóta ismert tényező az EU-integrációban. A német Alkotmánybíróság emiatt mindig is hadilábon állt az uniós jog elsőbbségének elvével kapcsolatban. Más döntések is születtek már az uniós tagállamokban, amelyek megkérdőjelezték az uniós jog elsőbbségét. Miről van hát szó itt tulajdonképpen? Az torzítja az uniós döntéshozók érzékelését, hogy Németországból hallják az unióval kapcsolatos alkotmányossági kritikákat, vagy a döntés valóban maga alá temetheti az integráció fokozására irányuló törekvéseket?

Az érzékszervi csalódás definíciója szerint olyan pszichológiai jelenség, amelynek során a valóságból érkező ingereket valaki félreértelmezi, mivel az illúzióban érintett személy agyában egy, az objektív valóságtól eltérő reprezentáció keletkezik valamely inger hatására. Többféle ilyen illúzió létezik, a legszélesebb körben az optikai csalódások ismertek, mint például az Ameszoba vagy a holdillúzió.

Ismeretes egy oktáv illúzió³ nevű pszichológiai jelenség is. Lényege, hogy a kísérletben egy hangsorozatot játszanak le a vizsgálati alany számára, amelyben a hangok egy oktávra vannak egymástól, bár a jelenség állítólag

¹ Bundesverfassungsgericht: *Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 -, Rn. 1-237* (2020. május 5.).

² European Commission: *Statement by President Von Der Leyen*. Brussels, (2020. május 10.).

³ Diana Deutsch: *An Auditory Illusion*. *Journal of the Acoustical Society of America*, 55. (1974), S18. 1-3.

más hangközökkel is működik. A váltakozó hangokat mindkét fülre egyszerre játsszák, mégis, az eljárás során a két váltakozó hang helyett a legtöbb ember csak egyetlen hangot hall. Ennek oka, hogy az emberi agy – elsősorban evolúciós okokból – először azt határozza meg, hogy honnan származik a hang, és csak azt követően azt, hogy mi az üzenet. A hang eredetével kapcsolatos észlelésünk pedig olyannyira meghatározó, hogy az üzenet tartalmának értelmezését is befolyásolja.

Miről döntött a Német Szövetségi Alkotmánybíróság május 5-én?

Az ügy 2015-ben indult, nem sokkal azután, hogy az Európai Központi Bank (EKB) elindította a QE-programot.⁴ A mennyiségi lazításnak (*quantitative easing*) nevezett program támogatja az euróövezet gazdasági növekedését, és segít abban, hogy az infláció visszatérjen a 2% alatti, de ahhoz közeli szintre. A QE-program keretében az EKB rendkívüli monetáris politikai intézkedéseinek részeként kereskedelmi banki eszközvásárlásba kezdett, ez az úgynevezett közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programja,⁵ vagyis a PSPP.

Az alapeljárásban a Bundesverfassungsgericht, a Német Szövetségi Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordult az Európai Unió Bíróságához. Az Európai Bíróság ennek alapján 2018. december 11-én hozott egy ítéletet,⁶ amelyben kimondta az Európai Központi Bank döntései uniós jognak való megfelelését.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság jelen határozata szerint a 2018-as eljárás során az Európai Bíróság az Európai Központi Bank által közölt tények és állítások megkérdőjelezése és érdemi vizsgálata nélkül hozta meg döntését, ami pedig nem tekinthető átfogó arányossági vizsgálatnak. A Bíróság vizsgálata ugyanis nem terjedt ki a PSPP valós hatásainak felmérésére, és ebből következően azt sem értékelte megfelelően, hogy az EKB nem lépte-e túl monetáris hatáskörét. Ennek alapján tehát nem alkalmazta átfogóan az arányossági

⁴ European Central Bank: *ECB Announces Expanded Asset Purchase Programme* (2015. január 22.).

⁵ Európai Központi Bank: *Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (2015. március 4.) a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10)* (2015. március 4.).

⁶ A C-493/17. sz. Heinrich Weiss és társai ügy 2018. december 11-ei ítélete.

tesztet, így megsértette az EUSZ 5. cikk (1)⁷ bekezdésének második mondatában és (4) bekezdésében rögzített arányossági elvet, amely ezáltal nem tudta ellátni a tagállamok hatáskörét óvó funkcióját. Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése szerint pedig: „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Ezenfelül a döntés szerint az Európai Bíróság a PSPP szerteágazó gazdaságpolitikai hatását sem értékelt. Mindez pedig ellentmond az uniós jog többi területén folytatott ítélkezési gyakorlatában alkalmazott módszertannak – állítja a német alkotmánybíróság. Tekintettel ugyanis arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás során az Európai Bíróság csupán azt vizsgálta, hogy az Európai Központi Bank nem „nyilvánvalóan” a hatáskörét túllépve hozott-e döntést, valójában lehetővé tette, hogy az a Szerződések által rá ruházott – monetáris politikai – hatáskörén túllépve járjon el, és végső soron teljesen kivonja tevékenységét a bírói felülvizsgálat lehetősége alól. Ennélfogva tehát az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint az Európai Bíróság 2018. évi ítélete meghozatala során túllépett hatáskörén, amelyre tekintettel az Alkotmánybíróság nem tartja magára nézve kötelezőnek a döntést (*ultra vires normakontroll*). Ebből az utóbbi megállapításból fakadóan aztán a Német Alkotmánybíróság saját maga még azt is részletekbe menően megvizsgálta, hogy a PSPP kimeríti-e az EUMSZ 123. cikkében⁸ rögzített monetáris finanszírozás tilalmát, amelyet az Európai Bíróság nem vizsgált megfelelő részletességgel korábbi eljárása során (Gauweiler-teszt, Peter Gauweiler v. Deutscher Bundestag).⁹ Viszont saját vizsgálata során végül nem találta ellentétesnek az uniós jog által rögzített monetáris finanszírozás tilalmával az Európai Központi Bank kérdéses határozatait. Kiemelendő, hogy az ügynek nyilvánvalóan fontos német belpolitikai aspektusa is van. Az eljárás kérelmezői között is szerepel az előbbi esetből ismert Peter Gauweiler CSU-s német politikus, a német Bundestag korábbi tagja, aki korábban már részben sikeres alkotmányjogi panaszokkal szolgált a lisszaboni szerződés ellen. Gauweiler, mint látható, nem először fordult az Európai Központi Bank ellen, 2011-ben pedig azt kérelmezte – sikertelenül – a német

⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01.

⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés.

⁹ A C-62/14. sz. Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügy 2015. június 16-i ítélete.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

alkotmánybíróságtól, hogy akadályozza meg az ország részvételét a Görögországnak nyújtott gazdasági mentőcsomagokban. Vele együtt pedig Bernd Lucke és Hans-Olaf Henkel, az AfD alapító tagjai is az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezői között szerepelnek.

Non muri, sed viri sunt praesidium oppidorum... vagyis nem a falak, hanem a férfiak védik a várost

Fontos kiemelni, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntésének elsődleges címzettje nem az Európai Bíróság és nem is az Európai Központi Bank, hanem a német kormány és a Bundestag.

A német közjogi szerveket a német alkotmány értelmében úgynevezett „*Integrationsverantwortung*”,¹⁰ tehát az európai integrációért való felelősség terheli. Ez a kötelezettség pedig nemcsak azt jelenti, hogy a közjogi szerveknek nemcsak hogy tartózkodniuk kell a Szerződéseket sértő jogszabályok alkalmazásától, de ezenfelül aktívan elő kell mozdítaniuk azt is, hogy a Szerződések szerinti állapot valósuljon meg.

E szabály alkalmazásával a Német Szövetségi Alkotmánybíróság arra kötelezte a német közjogi szerveket, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket annak megakadályozása érdekében, hogy az Európai Bíróság a hatáskörét túllépve hozzon döntést, illetve tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy csökkentsék a hatáskörtúllépésnek a belpolitikára gyakorolt hatásait. Ezenfelül nem kevesebbre hívta fel az alkotmánybíróság a német kormányt és a Bundestagot, mint hogy követeljék ki, hogy az Európai Központi Bank átfogó arányossági vizsgálatot végezzen a döntései meghozatalakor, és folyamatosan kísérjék is figyelemmel, hogy az ne lépje túl a hatáskörét.

A német alkotmánybíróság tehát a Bundestag és a szövetségi kormány ellenében is állást foglalt, kifogásolva az alkotmányos intézmények nem felelős hozzáállását, amikor nem követelték meg az arányossági vizsgálatot. Mindezt úgy, hogy valójában a német alkotmánybíróság nem zárja ki, hogy a PSPP-program akár arányos is lehet – ebben rejlik egyébként a helyzet orvosolhatósága. Az alkotmánybíróság csak annyit mondott ki, hogy az Európai Központi Bank nem terjesztett elő kellő mélységű elemzést és érveket, amelyek az arányosságot alátámasztják.

¹⁰ Bundesamt für Justiz: *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union* (2009. szeptember 22.).

Annak alapvető akadályai vannak, hogy az Európai Központi Bank a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletét közvetlenül végrehajtsa, mivel ennek megtétele számos nemzeti jogi kihíváshoz vezetne a tagállamokban, sőt, az Európai Unió Bírósága az összes nemzeti fellebbviteli vagy normakontrollért felelős bírósága joghatósága alá kerülne, ami sajátos következményekkel járhat az Európai Központi Bankra és annak a Szerződésekben betöltött szerepére nézve.

Ez most tehát az Európai Központi Bank dilemmája. Ha bemutatja a megfelelő elemzést arról, hogy gazdaságpolitikai hatásait tekintve a PSPP-program nem aránytalan intézkedés – erre egyébként három hónap áll rendelkezésére –, azzal gyakorlatilag egy tagállami joghatóság alá sorolja magát, ha pedig nem, a Bundesbank nem vehet részt a programban, ami a Bundesbank több mint egynegyedes részarányára tekintettel aláásná a teljes program működőképességét, a kötelelességzési eljárás lehetséges következményéről nem is beszélve.

Az elsőbbség elve és a Német Szövetségi Alkotmánybíróság – van-e új a nap alatt?

Az elsőbbség elve biztosítja az európai jognak a nemzeti jogok feletti elsőbbségét. Ez az európai jog egyik alapelve. A közvetlen hatály elvéhez¹¹ hasonlóan az elsőbbség elvét sem tartalmazzák a Szerződések, hanem az Európai Unió Bírósága alakította ki a Costa kontra ENEL ügyben¹² hozott, 1964. július 15-i ítéletében. Ebben az ítéletében a Bíróság kimondja, hogy az európai intézmények által alkotott jog beépül a tagállamok jogrendszerébe, amelyek kötelesek azt tiszteletben tartani. Az európai jog tehát elsőbbséget élvez a nemzeti jogok felett. Így amennyiben egy nemzeti szabály valamely európai rendelkezéssel ellentétes lenne, úgy a tagállamok az európai rendelkezést kötelesek alkalmazni. A nemzeti jog nem válik érvénytelenné és nem helyezik hatályon kívül, de a kötelező erejét felfüggesztik.

Az uniós jog elsőbbségét a legkomolyabb támadás mindig is elsősorban a német és az olasz alkotmánybíróságok részéről érte. Az Internationale

¹¹ Az európai uniós jog közvetlen hatálya. Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:114547>

¹² A C-6/64 sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügy 1954. július 15-ei ítélete.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

Handelsgesellschaft-ügy¹³ nyomán a német alkotmánybíróság Solange¹⁴ határozatában, 1974-ben kimondta, hogy az Európai Gazdasági Közösség joga és a német alkotmány alapjogokat biztosító normáinak ellentéte esetén a német alkotmányos szabályok érvényesítendőek. Erre az álláspontra jutott az olasz alkotmánybíróság is a Frontini-döntésben.¹⁵ A német alkotmánybíróság az 1986-os Solange II¹⁶ (Wünche Handelsgesellschaft) döntésében kifejtette ugyan, hogy a közösségi alapjogvédelem adott szintű fennmaradása esetén, amilyen a döntés idején volt, a jövőben általában nem fogja az alaptörvény alapjogi rendelkezései alapján vizsgálni a közösségi jogszabályok alkalmazhatóságát, az alkotmányos vizsgálat jövőbeni lehetőségét azonban itt sem zárta ki.

A német bíróságok mindig is hadilábon álltak az uniós jog elsőbbségének elvével, különösen annak abszolút és feltétel nélküli változatával. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság voltaképpen soha nem fogadta el az uniós jog abszolút és feltétlen elsőbbségét, hanem mindig is fenntartotta a jogot az uniós jog felülvizsgálatára az alapvető jogok védelme, az *ultra vires* felülvizsgálat alapján.

A jelen ügy szempontjából kiemelkedő fontosságú lisszaboni szerződésről szóló, 2009. június 30-i ítéletében¹⁷ a Német Szövetségi Alkotmánybíróság amellett, hogy megerősítette a Német Szövetségi Köztársaságnak az Európai Unióba való integrációs szándékát, egyúttal annak korlátait is meghatározta. A döntés szervesen kapcsolódik a német alkotmánybíróság korábbi, a német uniós tagság alkotmányos vetületeit érintő ítélezési gyakorlatához, ezen belül is elsősorban az európai integrációt alapjaiban megreformáló maastrichti szerződés alkotmányosságáról szóló döntéshez.

A kérelmezők az ügyben azzal kapcsolatos aggodalmukat fejezték ki, hogy a lisszaboni szerződés jóváhagyásával Németország olyan széles terjedelemben ad át állami hatásköröket az Uniónak, hogy a német állampolgárok elvesztik befolyásukat az állami főhatalom gyakorlása felett, így sérül a német szövetségi alkotmány, a Grundgesetz 38. cikkben¹⁸ foglalt alkotmányos joguk. Az indítványok szerint a hatáskörök ilyen szintű átruházása meghaladja az arra biztosított alkotmányos felhatalmazás korlátait, ugyanis a német alkotmány

¹³ A C-11/70 sz. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügy 1970. december 17-ei ítélete.

¹⁴ BVerfGE 37, 271 – Solange I. 1974. május 29.

¹⁵ Frontini v Minister delle Finanze [1974] 2 CMLR 372. Italian Constitutional Court, 1974.

¹⁶ BVerfGE 73, 339 – Solange II. 1986. október 22.

¹⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, Rn. 1-42.

¹⁸ Grundgesetz. III. Der Bundestag (Art. 38–39.).

Európa-záradékának¹⁹ értelmében az uniós tagság nem vezethet az Alkotmány megváltoztathatatlan rendelkezéseinek sérelméhez. Azt is állították a kérelmezők ezenfelül, hogy a lisszaboni szerződés jóváhagyásával a Német Szövetségi Köztársaság elveszti szuverén államiságát, és sérül a jogállamiság. A lisszaboni szerződéssel ugyanis szerintük az Európai Unió föderális állammá válik, amely megszünteti Németország önálló államiságát.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság úgy foglalt állást döntésében, hogy Németország részvétele egy európai föderális államban egy új német alkotmány létrejöttének szükségességét feltételezné, az alkotmány alapján létező államhatalom azonban nem hozhat létre új alkotmányt, erre ugyanis csak az alkotmányozó hatalomnak van joga, a német nép beleegyezésével. Az alkotmánybíróság a német államiság sértetlenségének alátámasztására hozott érvek között foglalkozik az uniós jog elsődlegességével is, kijelentve, hogy az a német alkotmány lerontását továbbra sem eredményezheti, ilyenek az *ultra vires* és az alapjogokat sértő uniós jogi aktusok. Arra is kitér az alkotmánybíróság, hogy változtat-e ezen a felfogáson a lisszaboni szerződéshez fűzött nyilatkozat, amely az uniós jog elsődlegességének elvéről szól. Mivel a nyilatkozat az elsődlegesség elvét az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatára alapítva erősíti meg, a német alkotmánybíróság álláspontja szerint annak elfogadásával Németország nem ismerte el az uniós jog alkotmányos szempontból aggályos feltétlen alkalmazási elsődlegességét, sőt, megerősítette saját alkotmányos elveit a föderális rendszerű uniós jogi elsődlegesség helyett.

Et tu mi fili, Brute...

Nem a mostani az első eset egyébként európai szinten vizsgálva sem, hogy valamely nemzeti bíróság a Bíróság ítéletét *ultra viresnek* mondja ki. Ilyen volt például a dán Legfelsőbb Bíróság Dansk Industri²⁰ vagy Ajos döntése²¹ az életkor szerinti diszkrimináció kapcsán, vagy a cseh alkotmánybíróság Landtová ügye²² a szlovák nyugdíjakról. Ezeket az eseteket az uniós intézmények általában egy szomorú vállvonással konstatálták.

¹⁹ Grundgesetz für Die Bundesrepublik Deutschland Art 23.

²⁰ A C-441/14. sz. Ajos A/S v estate of Karsten Eigil Rasmussen ügy 2016. április 19-ei ítélete.

²¹ A 15/2014 Dansk industri (DI) acting for Ajos A/S v the estate left sz. ügy 2016. április 19-ei ítélete.

²² A C-399/09 sz. Marie Landtová v. Česká správa socialního zabezpečení ügy 2011. június 22-i ítélete.

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

A német eset azonban más.

A német alkotmánybíróság döntésének a hatására lavinaszerűen indultak meg a bejelentések. Az Európai Központi Bank sztoikus tudomásulvétele²³ követően először az Európai Bizottság szóvivője kommentálta az esetet azzal, hogy: „A német alkotmánybíróság mai határozata részleteinek elemzése ellenére megerősítjük az uniós jog elsőbbségét és azt a tényt, hogy az Európai Bíróság határozatai kötelezőek minden nemzeti bíróságra.” Ezt az Európai Bíróság rövid sajtóközleménye²⁴ követte, amely szerint: „Az intézmény soha nem kommentálja a nemzeti bíróság ítéletét”, majd ezt követően mégis így tett:

„A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az olyan döntés, amelyet a Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott, kötelező a nemzeti bíróság számára. Az uniós jog egységes alkalmazásának biztosítása érdekében egyedül az Európai Bíróság – amelyet a tagállamok e célból hoztak létre – rendelkezik joghatósággal a döntéshozatalra azzal kapcsolatban, hogy egy uniós intézmény cselekedete ellentétes az uniós joggal. A tagállamok bíróságainak ezzel ellentétes döntései az érvényesség kérdésén túl aláássák az uniós jogrend egységét és a jogbiztonság elvét.”

Az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen pedig néhány nappal ezelőtt még a kötelességiszegési eljárás lehetőségét²⁵ is megfontolandóvá tette. Mivel azonban a kialakult helyzet az Európai Központi Bank részéről a fentiekben leírtak szerint is orvosolható – ahogy azt Merkel is hangsúlyozta –, az EUMSZ 260. cikke²⁶ szerinti fellépésre Németországgal szemben vélhetően nem kerül majd sor.

A magyar Alkotmánybíróság szintén több, az Európai Unió Bíróságával fennálló viszonyát is érintő határozatot hozott a közelmúltban. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban²⁷ – ügynevezett kvótahatározat – a testület kinyilvánította hatáskörét az uniós joggal szembeni alkotmányvédelem terén, és rögzítette, hogy ezt a hatáskörét az Európai Unióban megvalósuló alkotmányos együttműködés keretében kívánja gyakorolni.

²³ European Central Bank: *ECB Takes Note of German Federal Constitutional Court Ruling and Remains Fully Committed to its Mandate* (2020. május 5.).

²⁴ Court of Justice of the European Union: *Press Release Following the Judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020*. Luxembourg, (2020. május 8.).

²⁵ European Commission (2020): i. m.

²⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés.

²⁷ Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata.

Egy másik, nem elhanyagolható aspektusa az ügynek Lengyelország. A lengyel kormány az Európai Bíróság számos döntését utalta már az alkotmánybíróság elé, és több határozat vonatkozásában kinyilvánította, hogy azok *ultra viresnek* minősülnek, tehát nem alkalmazandók Lengyelországban. A német alkotmánybírósági döntés precedense, annak ellenére, hogy más alkotmányos alapokon nyugszik, várhatóan ezekre az eljárásokra nézve sem marad hatás nélkül. Ki kell emelni ugyanakkor, hogy az *ultra vires* döntések precedensét nem ez az eset teremtette meg, a jelenség már évtizedek óta jelen van európai szinten. A lehetőség pedig, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a mostanihoz hasonló döntést hozzon, már több mint tíz éve nyitva áll.

Vajon a német alkotmánybíróság döntésével most erőteljes csapást mért a szorosabb unió felé tartó törekvésekre? Vagy csak az erősíti fel az észlelést, hogy máshonnan ér minket a hatás? Nehéz eldönteni.

A bevezetésben említett illúzió egyébként egy úgynevezett kognitív érzécsalódás, amelyet a világról megszerzett előfeltevéseink, elvárásaink, sztereotípiánk alakított ki, és bár az észlelés megkönnyítését célozza, valójában téves következtetéshez vezet. Ami pedig még ennél is érdekesebb, hogy a legtöbb jobbkezes a magas hangot, a legtöbb balkezes pedig a mély hangot hallja intenzívebben. Mindez szándékosan sem változtatható meg, akkor sem, ha tudják, hogy egy érzékszervi csalódással állnak szemben. Az pedig, hogy a két hangot egyformán hallják, végképp lehetetlen.

2020. május 12.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Deutsch, Diana: An Auditory Illusion. *Journal of the Acoustical Society of America*, 55. (1974), S18. 1–3. Online: <https://asa.scitation.org/doi/10.1121/1.1919587>
- European Central Bank: *ECB Announces Expanded Asset Purchase Programme* (2015. január 22.). Online: www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.en.html
- European Central Bank: *ECB Takes Note of German Federal Constitutional Court Ruling and Remains Fully Committed to its Mandate* (2020. május 5.). Online: www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200505~00a09107a9.en.html
- European Commission: *Statement by President Von Der Leyen* (2020. május 10.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846
- Európai Központi Bank: *Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (2015. március 4.) a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról*

Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés...

(EKB/2015/10) (2015. március 4.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:02015D0010-20170113>

Court of Justice of the European Union: *Press Release Following the Judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020*. Luxembourg, (2020. május 8.). Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058en.pdf>

Ítéletek, határozatok

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata. Online: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/22_20_16%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/22_20_16%20AB%20hat%C3%A1rozat.pdf)

A C-441/14. sz. Ajos A/S v estate of Karsten Eigil Rasmussen ügy 2016. április 19-ei ítélete

A 15/2014 Dansk industri (DI) acting for Ajos A/S v the estate left sz. ügy 2016. április 19-ei ítélete

A C-399/09 sz. Marie Landtová v. Česká správa socialního zabezpečení ügy 2011. június 22-i ítélete

A C-493/17. sz. Heinrich Weiss és társai ügy 2018. 12. 11-ei ítélete

A C-62/14. sz. Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag ügy 2015. június 16-i ítélete

A C-6/64 sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügy 1954. július 15-ei ítélete

A C-11/70 sz. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügy 1970. december 17-ei ítélete

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 – 2 BvR 859/15 –, Rn. 1-237, 2020. május 5.

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08 –, Rn. 1-42.

BverfGE 37, 271 – Solange I. 1974. május 29. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html

BVerfGE 73, 339 – Solange II. 1986. október 22. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html

Frontini v Minister delle Finanze [1974] 2 CMLR 372. Italian Constitutional Court, 1974.

Grundgesetz. III. Der Bundestag (Art. 38–39.). Online: <https://dejure.org/gesetze/GG/38.html>

Grundgesetz für Die Bundesrepublik Deutschland Art 23. Online: www.gesetze-im-internet.de/gg/art_23.html

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaiként szolgálnak. Célunk, hogy minél aktuálisabb témákat dolgozzunk fel, kutatási részeredmények bemutatásával. Az elemzések az Európai Bizottság struktúrájának megfelelően a magyarországi viszonylatban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, valamint a szomszédsg- és bővítéspolitika.

A tanulmánykötetet ajánljuk az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára, amely az európai integrációról való intenzívebb kommunikációt szolgálja magyar és angol nyelven egyaránt.

The EUSTRAT Working Papers contains quick reports from the researchers of the Europe Strategy Research Institute of the Eötvös József Research Center at the University of Public Service, which exceed the scope of a blog post, and serve as preliminary studies. Our goal is to process current topics by presenting partial research results. In line with the structure of the European Commission, the analyzes bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defense policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighborhood and enlargement policy.

I recommend the working papers to the professional public interested in the European Union, which serves for more intensive communication about European integration in both Hungarian and English languages.