

2021. II. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



2021. II. félév

EUSTRAT

Műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

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

Szerkesztőbizottság

Pató Viktória Lilla

Schmidt Laura

Tóth Bettina

Lektor

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 Közszoigálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Korrektor: Bíró Csilla

Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	5
<i>Navracsics Tibor</i> A koronavírus-járvány hatása a kormányzatokra	12
<i>Petri Bernadett</i> Parlament kontra Bizottság – perben álló EU-intézmények a jogállamiság nevében	16
<i>Tárnok Balázs</i> A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény szakértőinek szlovákiai országlátogatása	24
<i>Kalas Vivien – Tóth Bettina</i> Német választás európai uniós szemmel	29
<i>Varga Csilla</i> Megtörik a jég: magyar–ukrán közeledés vagy színjáték?	36
<i>Pató Viktória Lilla</i> Európai Digitális Identitás, a biztonságosabb és ellenőrizhető személyi adattér	39
<i>Varga Csilla</i> A nemzeti kisebbségvédelem jó gyakorlatainak bemutatása az ET magyar elnöksége keretében	43
<i>Petri Bernadett</i> Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete az uniós alapszerződésről	47
<i>Tárnok Balázs</i> Magyar–szlovák feszültségek és a V4 egységének megőrzése	60
<i>Petri Bernadett</i> Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiságügyben	69
<i>Tóth Bettina – Miszlivetz Áron James</i> Egység a sokféleségben – Erő a sokféleségben?	77
<i>Kalas Vivien</i> Az uniós oktatáspolitikai fejlődése és jövője	83
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i> És még miért fontos nekünk a klímavédelem?	87
<i>Miszlivetz Áron James</i> Destabilizálódó szomszédok: Kényszerhelyzetben az unió	89
<i>Tárnok Balázs</i> Nemzeti régiók – a hetedik sikeres európai polgári kezdeményezés	93

<i>Gát Ákos Bence</i> Ellentmondásos rendelettel vonná el Brüsszel az uniós forrásokat	99
<i>Pató Viktória Lilla</i> Se veled, se nélküled	102
<i>Varga Csilla</i> Véget ért az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának soros magyar elnöksége	105
<i>Petri Bernadett</i> Jogállamisági elvárások és átláthatóság – az európai pártcsaládok működésének reformja	109
<i>Pató Viktória Lilla</i> Európa digitális évtizedének második éve – digitális szakpolitika az Európai Unióban 2021	115
<i>Varga Réka</i> Belorusz–lengyel határincidens	125
<i>Varga Réka</i> A tálib rezsim kormányként való elismerése	131
<i>Varga Csilla</i> A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos egyes nemzetközi fejlemények 2021-ben	136
<i>Balázs Tárnok</i> Human Rights of Ethnic Minorities in Ukraine – The ‘Kaboul Moment’ Is on the Way?	140
<i>Bálint Pongrácz</i> Mercenaries at the Forefront of Russian International Relations	144
<i>Bálint Pongrácz</i> A Short Overview of the Kremlin’s Perception of the Gradual Worsening of EU–Russian Relations over the Past Two Decades	149

Szerzők rövid szakmai életrajza

2010 és 2014 között közigazgatási és igazságügyi miniszteri és miniszterelnök-helyettesi pozíciót töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúság-politikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Jelenleg a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) vezetője és a Veszprém–Balaton 2023 Európa kulturális fővárosa program kormánybiztosa. Emellett a Nemzeti Közszerológálati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közszerológálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012–2017 között, ami alatt 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.

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

Szerzők rövid szakmai életrajza

frakciójánál szerzett további gyakorlatot. 2014-től szakmai tanácsadó az Európai Parlamentben jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős.

Ezt követően az Európai Bizottságnál 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 Jogi Egyetem keretében működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (Eustrat) kutatója.

Pongrácz Bálint 2019-ben kezdte meg tanulmányait a Lancasteri Egyetem egy a közgazdaságtant, politológiát és filozófiát párhuzamosan oktató kombinált szakán (PPE).

2020 decemberétől a Nemzeti Közszerzői Jogi Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (Eustrat) munkatársa. Legfőbb kutatási területe az általa közvetlenül megélt brexit okozta változások, különös tekintettel annak az európai felsőoktatási piacra gyakorolt hatásaira.

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

Petri Bernadett

Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete az uniós alapszerződésről

A lengyel alkotmánybíróság múlt hét csütörtöki döntésében az Európai Unió szerződéseinek egyes cikkeit alkotmányellenesnek nyilvánította. A testület Mateusz Morawiecki miniszterelnök kezdeményezésére határozott a kérdésben, miután az Európai Bíróság idén júliusi ítéletében úgy foglalt állást, hogy a lengyel bírósági reformok elrendelésével Lengyelország megsértette az uniós jogot, egészen pontosan az Európai Unióról szóló szerződést. A lengyel döntés az unióból való kilépést készíti elő, és megkérdőjelezi az európai integráció egyik alapelvét, amely szerint az uniós jog elsőrendű – olvashatjuk a sajtóban. De valóban ez-e az ítélet jelentése? Egyáltalán mennyiben jelent kirívó példát a lengyel alkotmánybíróság ítélete az EU-s joggal kapcsolatos európai alkotmánybírósági gyakorlatban, és milyen következményekkel számolhatunk a döntés kapcsán?

Az Európai Bíróság ítélete mint az alkotmánybírósági döntés alapja

Mint ismeretes, a lengyel alkotmánybírósági döntés háttérében az áll, hogy az Európai Bizottság 2020 decemberében kötelezettségszegési eljárást indított¹ Lengyelországgal szemben az ugyanazon év februárjában hatályba lépett igazságügyi reform kapcsán. Miután a Bizottság megállapította, hogy a lengyel kormány nem vette figyelembe ajánlásait, az Európai Unió Bírósága (Európai Bíróság, Bíróság, EUB) elé vitte² a lengyel bírákat érintő ügyet azzal, hogy Lengyelország elmulasztotta teljesíteni az uniós jogból eredő kötelezettségeit.

¹ European Commission: *December Infringements Package: Key Decisions* (2020. december 3.).

² Commissione Europea: *Rule of Law: European Commission Refers Poland to the European Court of Justice to Protect Independence of Polish Judges and Asks for Interim Measures* (2021. március 31.).

A kérdéses igazságügyi reformot a lengyel kormány indoklása szerint³ az tette szükségessé, hogy a legfelsőbb bíróság munkaügyi kamarája kétségbe vonta ugyanazon intézmény másik testületének, az új fegyelmi kamarának a létjogosultságát. A munkaügyi kamara szerint ugyanis a fegyelmi kamara tagjai nem függetlenek a kormánytól, mivel azokat az államfő a lengyel igazságszolgáltatási tanács véleménye alapján nevezte ki. A reform során bevezetett fegyelmi eljárás során fel lehet lépni azokkal a bírókkal szemben, akik politikai tevékenységet végeznek, illetve nyilvánosan bírálatot fogalmaznak meg bírótársaik kinevezésével kapcsolatban.

A Bizottság számos kifogást támasztott⁴ az igazságügyi reformmal szemben. Többek között arra hivatkozott, hogy az új szabályozás nem garantálja a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlenségét, lehetővé teszi, hogy a bírósági határozatok tartalmát fegyelmi vétségnek lehessen minősíteni a rendes bíróságok bírái esetében. A reform diszkrecionális jogkört biztosít a fegyelmi tanács elnökének ahhoz, hogy kijelölje az első fokon hatáskörrel rendelkező fegyelmi bíróságot a rendes bíróságok bíráival kapcsolatos ügyekben, ennél fogva pedig nem biztosított, hogy a fegyelmi ügyekben döntő bíróság „törvény által létrehozott” bíróság legyen. Különösen pedig azt kifogásolta, hogy az új lengyel jogszabály lehetővé teszi, hogy a fegyelmi eljárás kilátásba helyezésével korlátozzák a bíróságok azon jogát, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek az Európai Unió Bírósága elé. A Bizottság keresetében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második albekezdésére és az EUMSZ 267. cikk (2) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségek megsértésére hivatkozott.⁵

Az EUSZ 19. cikkének rendelkezései szerint az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során, a tagállamok pedig megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. Az EUMSZ 267. cikke értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a Szerződések értelmezése, továbbá az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktszainak érvényessége és értelmezése terén. Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés előzetes elbírálására, kérheti az Európai Unió Bíróságát,

³ Polish Parliament Approves Judge ‘Muzzle Law’, Commission ‘Very Concerned’. *Euractive*, 2020. január 4.

⁴ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

⁵ Az Európai Unióról Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.

hogy ezt tegye meg. Amennyiben egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

Ellenkérelmében⁶ a Lengyel Köztársaság többek között azt állította, hogy a Bizottság által vitatott eljárási rendelkezések alapján lefolytatott fegyelmi ügyek tisztán belső jellegűek, és a lengyel hatóságok ezen eljárások meghatározásával nem az uniós, hanem a nemzeti jog által szabályozott területeket szabályoznak. Az előzetes döntéshozatallal (EUMSZ 267. cikk) kapcsolatos bizottsági kifogással szemben a lengyel fél arra hivatkozott, hogy a Bizottság félreérti a szabályozást. Az előzetes döntéshozatal érdekében az EUB eljárását kérő bírókkal szemben nem tényleges fegyelmi eljárás indul, hanem ezek a fegyelmit megelőző, úgynevezett vizsgálati eljárások voltak, amelyek egyébként már le is zárultak – érvelt a Lengyel Köztársaság.

A Bíróság idén júliusi, C-791/19 sz. ítéletének⁷ érvei szerint az EUSZ 19. cikke kötelezi a tagállamokat, hogy az uniós jog értelmében vett „bíróságként” az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben esetlegesen döntést hozó nemzeti fórumok – így a lengyel rendes bíróságok és a legfelsőbb bíróság is – tegyenek eleget a hatékony bírói jogvédelem biztosítására alkalmas, többek között az említett fórumok függetlenségével és pártatlanságával kapcsolatos követelményeknek. Ez pedig azt feltételezi, hogy a nemzeti szabályoknak minden észszerű kétséget el kell oszlatniuk a bíróságok befolyásolhatóságával kapcsolatban. Figyelemre méltó a Bizottság hivatkozása, miszerint a tagállamok feladata az igazságszolgáltatás rendszerére nézve a „függetlenség látszatának” biztosítása. Ez alatt olyan szabályokat ért a Bizottság, amelyek alkalmasak a közbizalom fenntartására, amelyet a bíróságoknak egy demokratikus társadalomban kell kelteniük. Az érvelést a Bíróság is magáévá tette döntésében.

A Bíróság bizonyítottan tekintette, hogy az új szabályozás alapján a fegyelmi felelősségi rendszer felhasználható arra, hogy az uniós jog értelmezésére és alkalmazására köteles bírókkal szemben olyan nyomást és visszatartó hatást gyakoroljanak, amely alkalmas az e bírák által hozott határozatok tartalmának befolyásolására. Ennek indoka a Bíróság szerint elsősorban az, hogy a fegyelmi eljárások lefolytatására jogosult bírósági fórum – tehát a fegyelmi kamara – pártatlansága nem biztosított. A fegyelmi vizsgálat megindításának

⁶ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

⁷ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

puszta lehetősége pedig már önmagában nyomást gyakorolhat azokra, akiknek egy jogvitában határozatot kell hozniuk. A Bíróság az előzetes döntéshozatallal kapcsolatban sem osztotta a Lengyel Köztársaság hivatkozását. Az ítélet szerint az EUMSZ 267. cikke a lehető legszélesebb lehetőséget biztosítja a nemzeti bíróságok számára arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha azt állapítják meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére vagy érvényességének értékelésére vonatkozó kérdés merül fel. Ez a lehetőség pedig semmilyen módon nem korlátozható, gyakorlásával kapcsolatban semmilyen vizsgálat nem indítható.

Az EUB tehát elmarasztalta⁸ a Lengyel Köztársaságot a Bizottság valamenyi kifogására nézve. Fontos, hogy a hivatkozott EUSZ 19. cikk (1) bekezdését az EUSZ 1. cikkével és 4. cikkének (3) bekezdésével, illetve az EUSZ 2. cikkével összhangban értelmezte döntése során, ami az alkotmánybírósági döntés értelmezésének megértése szempontjából releváns.

Miről határozott pontosan a lengyel alkotmánybíróság?

Az EUSZ 1. cikke, illetve 4. cikkének (3) bekezdése, továbbá a 2. cikk vitán kívül az uniós integráció sava-borsát jelentik. „E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában” – szerepel többek között az 1. cikkben, ez tartalmazza tehát a sokat citált, vitatott és gyakran (félre)értelmezett *ever closer union* kitételt. A 4. cikk hivatkozott bekezdése szerint: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.” Az EUSZ 2. cikke, a jogállamisági eljárások anyagi jogi alapja, többek között előírja, hogy az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul.

A lengyel alkotmánybíróság múlt hét csütörtöki döntésében⁹ e jogszabályhelyekre hivatkozással mondta ki: az Európai Bíróság jogértelmezése alapján az Európai Unió fennállásának új szakaszába lépett. Az uniós intézmények ugyanis túllépték azokat a hatásköröket, amelyek a Lengyel Köztársaság az uniós csatlakozás során rájuk delegált, a lengyel alkotmány nem tekinthető

⁸ Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021.

⁹ Judgement in the Name of the Republic of Poland: Assessment of the Conformity to the Polish Constitution of Selected Provisions of the Treaty on European Union (2021. október 7.).

Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete...

az ország legfőbb és elsődleges jogforrásának, a Lengyel Köztársaság pedig nem működhet szuverén és demokratikus államként. Erre tekintettel e rendelkezések alkotmányellenesek. Az alkotmánybírósági döntés szerint az Európai Bíróság az EUSZ 19. cikkének olyan értelmezést adott, amely alapján a nemzeti bíróságok figyelmen kívül hagyhatják az alkotmányos rendelkezéseket, hatályaon kívül helyezett jogszabályok alapján hozhatnak döntéseket, és beleszólhatnak a bírák kinevezésébe. Emiatt e cikk is alkotmányellenes. Az előzetes döntéshozatallal kapcsolatos rendelkezésekre nem tért ki az ítélet.

Az uniós intézmények vezetői közleményben reagáltak a történetekre. „Az Európai Bíróság minden határozata kötelező a tagállamok hatóságaira, beleértve a nemzeti bíróságokat is. Az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, beleértve az alkotmányos rendelkezéseket is”¹⁰ – fogalmazott az alkotmánybírósági döntés kapcsán Ursula von der Leyen bizottsági elnök. David Sassoli európai parlamenti elnök tweetjében hangsúlyozta,¹¹ hogy az uniós jog elsőbbsége vitathatatlan. „Ennek megsértése azt jelenti, hogy vitatjuk az Unió egyik alapelvét.”

A helyzet azonban nem ennyire fekete vagy fehér.

Az uniós jog elsőbbségének elve és a valóság

Az elsőbbség elve biztosítja az európai jognak a nemzeti jogok feletti felsőbbrendűségét. Ez az európai jog egyik alapelve. A közvetlen hatály elvéhez hasonlóan az elsőbbség elvét sem tartalmazzák a Szerződések, hanem azt az Európai Unió Bírósága alakította ki a Costa kontra Enel ügyben¹² hozott, 1964. július 15-i ítéletében. E döntésében 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. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a 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.

¹⁰ European Commission: *Statement by European Commission President Ursula von der Leyen* (2021. október 8.).

¹¹ David Sassoli's Tweet. Lásd: https://twitter.com/EP_President/status/1446164465414705155

¹² Judgment of the Court of 15 July 1964. – Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a Preliminary Ruling: Giudice Conciliatore di Milano Italy. Case 6/64.

Ezenfelül az uniós jog elsőbbségét rögzíti a lisszaboni szerződéshez fűzött, jogi kötőerővel azonban nem rendelkező nyilatkozat,¹³ amelynek értelmében az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek.

A nemzeti jog és az uniós jog viszonyát Lengyelországban a lengyel alkotmánybíróság mérőföldkőnek számító ítéletek sorozatában dolgozta ki. Az alkotmánybíróság a csatlakozási szerződésről szóló, 2005. május 11-i ítéletében¹⁴ úgy ítélte meg, hogy az uniós csatlakozás kapcsán az átruházott kompetenciák körét pontosan meg kell határozni. Lengyelországnak továbbra is szuverén és demokratikus országgént kell működni, fenntartva a nemzeti hatóságok számára az alapvető hatásköröket. Ez azt jelenti, hogy az uniós jog nem élvez elsőbbséget, és a nemzeti jog úgynevezett „integrációbarát” értelmezését korlátozza a lengyel alkotmány elsőbbsége.

Az alkotmánybíróság az Európai Uniónak engedett felhatalmazás határaitól is döntött a lisszaboni szerződésről szóló ügyben.¹⁵ Ezek a határok elsősorban az ország alkotmányos identitásához kapcsolódnak, amelynek fogalmát az alkotmánybíróság vezette be, e fogalomból pedig levezette azoknak a területeknek a listáját, amelyekre nézve a tagállami hatáskör nem átruházható. Ilyennek minősülnek az alkotmány alapvető elvei, illetve azok az egyéni jogok, amelyek a tagállam identitásából erednek, többek között az emberi méltóság, a szuverenitás elve, a demokrácia, a jogállamiság és a társadalmi igazságosság elvei. Fontos tehát leszögezni, hogy közjogi értelemben a lengyel alkotmánybíróság kellő felhatalmazással rendelkezett a kérdéses ítélet meghozatalára. Döntésének érvrendszere ráadásul egyáltalán nem példa nélküli az európai uniós integrációtörténetben.

¹³ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – DECLARATIONS Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007. A. Declarations Concerning Provisions of the Treaties–17. Declaration Concerning Primacy.

¹⁴ Judgment of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Constitutionality of Poland's Accession to the European Union (2005. május 11.).

¹⁵ Judgement of 24 November 2010 Ref. No. K 32/09.

EUB kontra nemzeti alkotmánybíróság – a német példa

Mint ahogy azt korábbi tanulmányunkban bemutattuk,¹⁶ a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntésében¹⁷ 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 német közjogi szerveket a német alkotmány értelmében úgynevezett *Integrationsverantwortung*,¹⁸ tehát az európai integrációért való felelősség terheli. Ez a kötelezettség pedig nemcsak azt jelenti, hogy a közjogi szerveknek nemcsak hogy tartózkodniuk kell a Szerződések 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 a PSPP-döntésben 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.

Az Internationale Handelsgesellschaft-ügy nyomán a német alkotmánybíróság Solange határozatában,¹⁹ 1974-ben kimondta, hogy az Európai Gazdasági Közösség joga és a német alkotmány alapjogokat biztosító normáinak ellentéte esetén a német alkotmányos szabályok érvényesítendőek. A német alkotmánybíróság az 1986-os Solange II (Wünsche Handelsgesellschaft) döntésében²⁰ 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.

¹⁶ Petri Bernadett: *Érzékszalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 12.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020* (2020).

¹⁸ Bundesministerium der Justiz: *Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG)* (2009. december 1.).

¹⁹ BVerfGE 37, 271 – Solange I.

²⁰ BVerfGE 73, 339 – Solange II.

A jelen ügy szempontjából kiemelkedő fontosságú a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak a lisszaboni szerződésről szóló, 2009. június 30-i ítélete²¹ is, amely amellett, hogy megerősítette a Német Szövetségi Köztársaságnak az Európai Unióba való integrációs szándékát, egyúttal annak korlátait is meghatározta. 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. cikkében foglalt alkotmányos joguk. Az indítványok szerint a hatáskörök ilyen szintű átruházása meghaladja az arra biztosított alkotmányos felhatalmazás korlátait, ugyanis a német alkotmány Európa-záradékanak 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.²²

Az alkotmánybírósági döntés 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, 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 ítélkezési 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.

Az uniós jog és a tagállami alkotmányos alapelvek

Az Európai Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatában elismerte: annak vizsgálata során, hogy egy tagállam sérti-e, vagy sem az uniós jogot, számos területen figyelembe kell venni a hazai alkotmányok alapelveit. Ilyen például az uniós

²¹ Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009* (2009).

²² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 23.

alapjogok korlátozása vagy a tagállamok nemzeti identitásának megőrzése (Bizottság kontra Luxemburg ügy²³). Ez utóbbi ítélet szerint a tagállamok nemzeti identitásának megtartása a Közösség által tiszteletben tartott legitim cél. Az Omega döntésben²⁴ az EUB elismerte, hogy a nemzeti alkotmányban rögzített alapvető értékek indokolhatják az alapvető szabadságok korlátozását.

A finn alkotmányügyi bizottság alig egy hónappal a német döntés után hozott határozatot²⁵ az EUMSZ 310. cikkének értelmezésével kapcsolatosan, szintén költségvetési kérdésben. A finn testület szerint a jogszabályhely új, a bizottsági értelmezés rendkívüli, és olyan körülménynek minősül, amelyet nem lehetett előre látni, amikor Finnország ratifikálta a Szerződéseket, és amely jelentős pénzügyi kötelezettségeket teremt az ország számára, és hosszú időre (2058-ig) korlátozná Finnország költségvetési szuverenitását. Ez a döntés a Bizottság részéről alapvetően meghatározza a tagállamok gazdaságpolitikáját, amelyre az EU nem rendelkezik hatáskörrel, ezért ezek a döntések *ultra vires* jellegűek.

A cseh alkotmánybíróság a Cukorkvóták III. döntésben²⁶ elismerte az uniós jog elsőbbségének elvét, de fenntartotta magának a jogot annak felülvizsgálatára is, hogy az uniós jog ellentétes-e a cseh alkotmánnyal. A demokratikus jogállamiság a cseh alkotmány olyan rendelkezése, amelyet nem lehet módosítani. Az alkotmánybíróság értelmezése szerint ez az elv, amely az Európai Unióban való részvétel egyetlen korlátját képezi, amelyre az uniós tagság nyomán bekövetkező jogi változások nem hathatnak ki. Ezt az elvet nem sértheti²⁷ az unióra átruházott hatáskörök gyakorlása, és az uniós joggal összhangban történő alkotmányértelmezés sem mehet el odáig, hogy lerontsa a demokratikus jogállamiság alapvető elemeit.

²³ Judgment of the Court of 2 July 1996. – Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxemburg. Failure of a Member State to Fulfil its Obligations – Freedom of Movement for Persons – Employment in the Public Service. – Case C-473/93.

²⁴ Case C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.

²⁵ Päivi Leino-Sandberg: Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-turn in Interpreting Article 310 TFEU. *HELDA*, 2020. június 18.

²⁶ Decisions 2006/03/08 – Pl. ÚS 50/04: Sugar Quotas III.

²⁷ Fazekas Flóra: A közösségi jog elsőbbsége a cseh Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában. *Európai Jog*, 9. (2009), 5. 34–44.

Következtetések

A lengyel alkotmánybíróság döntése iránti érdeklődést egyértelműen befolyásolja a Lengyelország és az uniós intézmények között lassan már ötödik éve zajló jogállamisági vita. Tekintettel arra, hogy az uniós jog elsődlegessége nem vezethető le a Szerződésekből, hanem arra vonatkozóan elsősorban a bírói gyakorlat, az esetjog értelmezése ad támpontot, a lengyel alkotmánybírósági ítélet értelmezésének kontextusát túlnyomó részt meghatározza a politikai légkör.

Három nappal a lengyel döntés kihirdetése után jelent meg a *Magyar Közönyben* a magyar kormány határozata az ügyben.²⁸ A határozat többek között megállapítja, hogy a döntést az európai uniós intézmények rossz gyakorlata váltotta ki, amelynek során az az Európai Unió alapszerződéseinek módosítása nélküli lopakodó hatáskörbővítéssel igyekeznek olyan jogköröket elvonni a tagállamoktól, amelyeket a tagállamok az Európai Unióra soha nem ruháztak át. Az uniós intézmények viszontválasza nyilvánvalóan nem sokat várat majd magára, az Európai Parlament baloldali pártjai már jelezték, hogy rövidesen állásfoglalást indítványoznak a lengyel döntésről, külön kitérve a magyar kormány támogató határozatára, az Európai Bizottság pedig tovább késleltetheti a Covid-19 helyreállítási források kifizetését a két tagállam számára.

Jogi értelemben ki kell emelni, hogy az *ultra vires* döntések precedensét nem ez az eset teremtette meg, a jelenség már évtizedek óta jelen van európai szinten. Nem ez az első tagállami elmozdulás, amely ebbe az irányba vezet, de kétségkívül Lengyelország lépte eddig a legnagyobbat. Első ízben állapítja meg egy nemzeti alkotmánybíróság, hogy az Európai Unióról Szóló Szerződés olyan szabályai alkotmányellenesek, amelyek az integráció kvintesszenciáját alkotják. Lényeges továbbá, hogy az alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek nyilvánított alapszerződési rendelkezések fölött a lengyel alkotmánybíróság mind az uniós csatlakozás kapcsán, mind pedig a lisszaboni szerződésről szóló ügyben már gyakorolt „normakontrollt”. Ezek a szabályok azóta is változatlanok. A jelen döntésben ezeket a szabályokat nem általánosságban, hanem az Európai Bíróság értelmezésére hivatkozva nyilvánította jogellenesnek a lengyel testület. Azt tartja a lengyel alkotmánnyal összeegyeztethetetlennek, ahogy e szabályokat a Bíróság alkalmazza, amilyen jogi helyzetet az EUB értelmezése nemzeti szinten teremt.

²⁸ 1712/2021. (X. 9.) Korm. határozat a Lengyel Köztársaság Alkotmánybíróságának a nemzeti jog és az európai uniós jog viszonyáról hozott döntése kapcsán képviselendő magyar álláspontról.

Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete...

Hozzá kell tenni, hogy az Európai Bíróság 1952-es alapítása óta önmagát irányító, kontroll nélküli szerv, egyfajta állam az államban. 2019-ben a francia Nemzetgyűlés is élesen bírálta egy jelentésében²⁹ a Bíróságot arra hivatkozva, hogy a francia gazdasági szereplők szerint az EUB nem gyakorol érdemi törvényességi ellenőrzést versenyügyekben az uniós adminisztráció felett. Míg tehát a korábbi időszakban csak a szélsőséges euroszeptikusok – azon belül is elsősorban brexítpártiak – illeték kritikával működését, ma már hallható bírálata klasszikus középvoalal, gyakran kifejezetten integrációpárti körökből is, gondoljunk csak a brexittárgyalásokat vezető és az elnöki pozícióért induló néppárti Michel Barnier-ra, aki nemrégiben éppen azzal kezdett kampányolni,³⁰ hogy Franciaországnak vissza kell nyernie szuverenitását az Európai Unió Bíróságával szemben...

2021. október 12.

Felhasznált irodalom

- 1712/2021. (X. 9.) Korm. határozat a Lengyel Köztársaság Alkotmánybíróságának a nemzeti jog és az európai uniós jog viszonyáról hozott döntése kapcsán képviselendő magyar álláspontáról. Online: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/6ffcbf3041713f4adb-c806e370742b4e82096262/megtekintes>
- Az Európai Unióról Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF
- Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009* (2009). Online: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html
- Bundesverfassungsgericht: *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020* (2020). Online: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html
- BVerfGE 37, 271 – Solange I. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv037271.html
- BVerfGE 73, 339 – Solange II. Online: www.servat.unibe.ch/dfr/bv073339.html
- Case C-36/02 Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62002CJ0036&from=en>

²⁹ Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Européennes sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation et présenté par M. Patrice Anato et Mme Constance LE Grip Députés. 2019. november 27.

³⁰ Paul Dallison – Elisa Braun: Barnier the Brexiteer? French Candidate Gets Tough with EU on Campaign Trail. *Politico*, 2021. szeptember 9.

- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Declarations Annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which Adopted the Treaty of Lisbon, Signed on 13 December 2007 – A. Declarations Concerning Provisions of the Treaties – 17. Declaration Concerning Primacy. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/AFI/DCL/17&from=HU>
- Dallison, Paul – Elisa Braun: Barnier the Brexiteer? French Candidate Gets Tough with EU on Campaign Trail. *Politico*, 2021. szeptember 9. Online: www.politico.eu/article/michel-barnier-brexit-france-candidate-eu-campaign-trail/
- Decisions 2006/03/08 – Pl. ÚS 50/04: Sugar Quotas III. Online: www.usoud.cz/en/decisions/2006-03-08-pl-us-50-04-sugar-quotas-iii
- European Commission: *December Infringements Package: Key Decisions* (2020. december 3.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_2142
- European Commission: *Rule of Law: European Commission Refers Poland to the European Court of Justice to Protect Independence of Polish Judges and Asks for Interim Measures* (2021. március 31.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_1524
- European Commission: *Statement by European Commission President Ursula von der Leyen* (2021. október 8.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5163
- Fazekas Flóra: A közösségi jog elsődlegessége a cseh Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában. *Európai Jog*, 9. (2009), 5. 34–44.
- Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG) 2009. december 1. Online: www.gesetze-im-internet.de/bjnr302210009.html
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 23. Online: www.gesetze-im-internet.de/gg/art_23.html
- Judgement in the Name of the Republic of Poland: Assessment of the Conformity to the Polish Constitution of Selected Provisions of the Treaty on European Union. 2021. október 7. Online: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>
- Judgement of 24 November 2010 Ref. No. K 32/09. Online: www.europeanrights.eu/public/sentenze/Polonia-24novembre2010.pdf
- Judgement of the Court (Grand Chamber) 15 July 2021. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9568879>
- Judgment of the Court of 15 July 1964. – Flaminio Costa v E.N.E.L. – Reference for a Preliminary Ruling: Giudice Conciliatore di Milano. Italy. Case 6/64. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN>
- Judgment of the Court of 2 July 1996. – Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxemburg. – Failure of a Member State to Fulfil Its Obligations–Freedom of Movement for Persons – Employment in the Public Service. Case C-473/93. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61993CJ0473&from=EN>
- Judgment of the Polish Constitutional Tribunal Concerning the Constitutionality of Poland's Accession to the European Union. 2005. május 11. Online: www.proyectos.cchs.csic.es/euro-constitution/library/documents/Polish%20Constitutional%20Tribunal_Judgment%20Polands%20accession%20to%20the%20EU.pdf

Polexit vagy rutindöntés – a lengyel alkotmánybíróság ítélete...

- Leino-Sandberg, Päivi: Who is Ultra Vires Now? The EU's Legal U-turn in Interpreting Article 310 TFEU. *HELDA*, 2020. június 18. Online: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/328091/Who_is_ultra_vires_now_The_EUs_legal_Uturn_in_interpreting_Article_310_TFEU.pdf?sequence=1
- Petri Bernadett: *Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?* Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. május 12. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/05/12/erzekcsalodas-vagy-integracio-ra-mert-utes-mirol-is-szol-tulajdonkeppen-a-nemet-szovetsegi-alkotmanybirosag-dontese>
- Polish Parliament Approves Judge 'Muzzle Law', Commission 'Very Concerned'. *Euractive*, 2020. január 4. Online: www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/polish-parliament-approves-judge-muzzle-law-commission-very-concerned/
- Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Européennes sur le droit européen de la concurrence face aux enjeux de la mondialisation et présenté par M. Patrice Anato et Mme Constance LE Grip Députés. 2019. november 27. Online: www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel/115b2451_rapport-information.pdf

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok a Nemzeti Közzolgálati 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 szomszédság- és bővítéspolitiká.

A tanulmánykötetet ajánlom 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 analyses bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defence policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighbourhood 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.