

DR. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ
egyetemi tanár, rektor,
Károli Gáspár Református Egyetem,
a Magyar Jogász Egylet elnöke

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK VISZONYÁNAK TÖRTÉNELMI ALAKULÁSA ÉS JÖVŐJE

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Trocsanyi.9>

Összefoglaló

Magyarország 20 éve tagja az Európai Uniónak és ez kihatással van közjogi intézményeire. Magyarország és más országok alkotmányai feljogosítják a tagállamokat az Unióban való részvételle, ugyanakkor meghatározzák a szupranacionális szintű együttműködés határait is. Az alkotmányos uniós klauzulák tekintetében az uniós együttműködés bővülésével folyamatos tartalmi növekedés mutatható ki. Az európai uniós intézmények és a tagállamok közötti párbeszédben vita alakulhat ki az uniós és a nemzeti jog közötti hierarchikus viszonyt illetően, amely elsősorban az Európai Bíróság és a tagállamok alkotmánybíróságai között manifesztálódik. Az uniós tagság kihatással van a hatalommegosztásra, a demokrácia és jogállamiság kontrolljára.

Kulcsszavak: európai integráció; szupranacionalitás; európai uniós klauzula; alkotmány; európai jog; nemzeti és uniós jog közötti hierarchia.

1. Az uniós jog elsőbbsége az alkotmányos kérdések tükrében

Magyarország 2004. május 1-je óta tagja az Európai Uniónak, így érthető, hogy a hűz esztendő tagja elgondolkodtatásra készítet: miként is hatott közjogi intézményrendszerünkre az uniós tagságunk, általánosságban hogyan értékeljük a tagállamok és az Unió viszonyát. Vajon a gazdasági együttműködést sikeresen megalapozó közös piacból politikai unió irányába elmozduló európai integráció mennyiben érinti alkotmányos intézményeinket?

Az Európai Unió – amely nem állam¹ – egy folyamatos föderalizációs menetet tükröz. Az Európai Unió olyan politikai entitás, amely egyszerre hoz a tagállamokat érintő politikai döntéseket és azokra kötelező érvényű jogi normákat. Az uniós intézmények politikai szerepvállalását a jogi normák megerősítik, így az európai integráció egy politikai és jogi közösséget alkot.

Az európai jog funkcionális jog, amely jellegét tekintve inkább közjogi jelleget ölt, a tagállamok döntő többségében elfogadott közjog-magánjog elhatárolás az uniós jogban nem kap értelmet. Az európai jognak a belső piacot érintő szabályai alapvetően azt határozzák meg, hogy egy állam mit nem tehet a szabadpiac érvényesülésének biztosítása érdekében, míg a politikai uniót érintő uniós normák parancsot adnak az államoknak, hogy mit kell tenniük a politikai célok elérése érdekében. Tiltások és parancsok vannak tehát az uniós jogi normákban, amelyeket a tagállamoknak követniük kell.

Mindaddig amíg az uniós jog a belső piac szabályait határozta meg, a nemzeti alkotmányok nem tulajdonítottak túlzott jelentőséget az integrációnak, a nemzeti jogalkotók nem kívántak uniós klauzulákat elhelyezni alkotmányaikban. A tagállamok számára a lojális együttműködés kötelezettsége nem vetett fel alkotmányi szintű kérdéseket, a luxemburgi bíróság esetjogán alapuló közösségi jog alkalmazási elsőbbsége általánosan elfogadottá vált.

Az 1993. november 1-jén hatályba lépő Maastrichti Szerződés elfogadásával azonban új időszámítás kezdődött e téren. Az egyes tagországok már fontosnak tartották, hogy a politikai unió létrehozását megcélzó uniós szerződés(ek)nek alkotmányos legitimitációt adjanak és meghatározzák az Unió működési területének határait.² Így került sor – többek között – a francia és a német alkotmányok többszöri módosítására, mindkét ország alkotmányában több cikkelyes uniós klauzula elfogadására.³ Amikor a jaltai fogságból kiszabaduló országok csatlakozhattak az Európai Unióhoz valamennyien ezen tapasztalatok birtokában rögzítették az uniós klauzulát. Egyes országok részletesebben, mások szűkszavúbban. Magyarország az Alaptörvény elfogadását követően az E cikkely módosításával az uniós jog területeinek határait is rögzítette.

¹ KECSMÁR, KRISZTIÁN: Les États membres sont-ils des sujets de droit privilégiés ou mal aimés en droit de l'Union? In: *Annuaire de droit de l'Union européenne*. Panthéon-Assas, 2024, 51–74. <https://doi.org/10.3917/epas.bluma.2023.01.0051>.

² SÁNDOR, LÉNÁRD: Institutional Reforms in the Context of the Future of Europe Conference from the Perspective of a Central-Eastern European Country: Hungary. In: Szilágyi, János Ede – Márinkás, György (eds): *Maastricht 30: A Central European Retrospective*. Budapest, CEA Publishing, 2024.

³ Franciaország és Németország alkotmányába is 1992-ben került be az európai uniós klauzula, amelyet több alkalommal is kiegészítettek.

Mindez azt is jelenti, hogy a nemzeti alkotmányok az európai szerződések tartalmi növekedésére reagálva egyfajta védelmi sánc szerepet is kaptak, fenntartva az ország szuverenitását, önazonosságának védelmét. Ahogy az Unió politikai szerepvállalása egyre szélesebb területeket érint (európai letartóztatási parancs, migráció stb.), úgy a nemzeti alkotmányok is bővítik az Unióval kapcsolatos rendelkezéseiket.⁴

Az uniós normák – mint tudjuk – már nemcsak a tagállamok gazdasági szabályait érintik, hanem azok társadalmi és politikai rendszerét egyaránt. Miután az Unió egyre több területre teszi rá a kezét, óhatatlan is felmerül a tagállami jog és az uniós jog kapcsolatrendszere, azaz az esetleges összeütközés esetén kinek a joga bír elsőbbséggel.

Az Unió a tagállamok alkotmányainak köszönheti létét, a tagállamok a szerződések urai és kérdésként vetődik fel, hogy az uniós jog „legyőzheti-e” a tagállami alkotmányokat? A tagállamok önként vállalták, hogy az uniós tagságukból kifolyólag az integrációban jogokkal és kötelezettséggel bírnak,⁵ és a lojális együttműködés elve alapján fognak cselekedni. Noha az uniós jog elsőbbségének elvét a Szerződésekben nem kívánták a tagállamok rögzíteni, ugyanakkor a jelenlegi európai integráció értelmét veszítené, ha az uniós jog eltérő értelmezéssel bírna tagállamonként, illetve bármely ország a közösségi jog szabályát magára nézve nem tartaná kötelezőnek. Az Európai Unió Bírósága (EUB) pedig ideje korán különböző döntéseiben rögzítette a közösségi jog abszolút elsőbbségének elvét, amelyet számos ítéletében később is megerősített.⁶

Ezek az első európai uniós bírósági döntések válaszok voltak az akkori német és olasz alkotmánybírósági döntésekre, amelyek megkérdőjelezték a közösségi jog abszolút elsőbbségét. Az akkori olasz és német alkotmánybírósági döntések a nemzeti alkotmányos alapelvek védelmét, valamint a nemzeti alkotmányban foglalt alapjogok érvényesülését kívánták hangsúlyozni. Több mint harminc évvel később a francia Alkotmánytanács is felsorakozott a nemzeti alkotmány védelmezői közé, rögzítve azt, hogy a közösségi jog nemzeti jogba való átültetése akkor

⁴ Magyarország Alaptörvényének 7. számú módosítása egyfajta válasz volt az Unió migrációt érintő jogalkotására, intézkedéseire.

⁵ Lásd az EUB 2018. december 10-i Wightman és társai, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, ügyben hozott ítéletének 63. pontja, illetve az EUB 1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, ügyben hozott ítéletének 24. pontja.

⁶ Lásd az EUB 1964. július 15-i Costa kontra E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 ügyben hozott ítéletét, valamint az EUB 1970. december 17-i Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114 ügyben hozott ítéletének 3. pontját. Ez utóbbiban a Bíróság leszögezte, hogy egy tagállami alkotmányos rendelkezésre való hivatkozás, legyen az az alapjog védelemre való hivatkozást nem lehet gátja a közösségi jog elsőbbségének.

tagadható meg, amennyiben az uniós jogi norma szembe menne Franciaország alkotmányos identitásának alapvető elveivel.

Mára már több ország alkotmánybírósága is az alkotmányos fenntartást megfogalmazók közé tartozik, ugyanakkor – amint azt látni fogjuk – a fenntartások mind jogi, mind politikai szempontból eltéréseket mutatnak.⁷ A tagállamok előszeretettel hivatkoznak az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitás tiszteletben tartásának parancsára. Válaszul a luxemburgi bíróság nemrég – elutasítva JULIANE KOKOTT főtanácsnok hatáskör alapú delimitációra vonatkozó véleményét⁸ – ismételten leszögezte, hogy az erre való hivatkozás csak akkor lehetséges, amennyiben az megfelel az uniós jognak, minden hatásköri megkötés nélkül.⁹ Az Európai Unió Bírósága így továbbra is igencsak megszorítóan értelmezi az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdését.¹⁰

Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy vajon a tagállamok miért nem kívánták az uniós jog primátusát a Szerződésekbe foglalni? Az uniós szerződések számos alkalommal módosításra kerültek, így a tagállamoknak többször is lehetőségük lett volna, hogy az uniós jog elsőbbségét, vagy az alkotmányos fenntartás jogát a Szerződésekben rögzítsék.¹¹ Ehhez képest jelenleg csak a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 17. számú, nem kötelező érvényű Nyilatkozat (HL 2012. C 326., 346. o.) szól az uniós jog elsőbbségéről.¹²

Az Európai Unió Bíróságának olvasatában a Lisszaboni Szerződés elfogadásakor a tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt, az uniós jog elsőbbségéről szóló 17. nyilatkozatában kifejezetten emlékeztetett arra, hogy „a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján

⁷ A közös hatáskörgyakorlás korlátainak összehasonlító jogi vizsgálatát a 22/2016. (XII.5.) AB határozat tartalmazza.

⁸ Lásd JULIANE KOKOTT főtanácsnok 2021. április 15-i Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:296 ügy kapcsán hozott véleményének 82–88. pontjait.

⁹ Az EUB 2021. december 14-i Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008, ügyben hozott ítéletének 36–69. pontjai.

¹⁰ JEAN-DENIS MOUTON: L'État membre de l'Union européenne: entre défense de son identité constitutionnelle et respect de l'identité constitutionnelle européenne. In: *Liber Amicorum László Trócsányi*, Szeged, 2021, 399.: «La jurisprudence montre que la Cour donne rarement, en effet, raison aux États membres qui invoquent, à travers cette notion, la défense de leur identité constitutionnelle».

¹¹ JACQUES ZILLER: La primauté du droit de l'Union européenne. *Étude*, Mai 2022, Parlement européen, 11.

¹² Ezzel szemben KOEN LENAERTS szerint azzal, hogy a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése tartalmazza, amely magában foglalja a közösségi jog egyforma értelmezésének kötelezettségét is a Szerződések implicite tartalmazzák a közösségi jog elsőbbségét. Ld. KOEN LENAERTS: *La primauté du droit de l'Union et l'égalité des États membres. L'égalité des États membres et de l'Union Européenne*. Sous la direction de Edouard Debout. Bruylant, 2022, 41.

*az Unió által elfogadott jogi aktusok az ezen ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek.*¹³

A tagállamok jobbnak látták ezt a kérdést nyitva hagyni, bízva a bíróságok közötti dialógus eredményességében. A bíróságok az alkotmányos párbeszéd útján találnak modus vivendit, azaz nem kell politikai szintre emelni a kérdést, vélekedhettek a kormányok felelős képviselői. Mindenki jól járt ezzel, mert az uniós jog feltétlen elsőbbségét vallók hivatkozhattak az uniós jog rendelkezéseinek közvetlen alkalmazhatóságára és a szilárd uniós bírósági gyakorlatra, azok pedig akik ennek ellenkezőjét képviselik az alkotmánybíróági döntéseket tudják érveik alátámasztására felhozni. Véltetőleg ez lehet az indoka annak, hogy az uniós jog feltétlen elsőbbségének elve nem került bele a szerződések szövegébe és maradt a kétértelműség, illetve a feszültségektől sem mentes viszony a két jogrend között.

Az elmúlt másfél évtizedben a kétértelműség következtében megsokszorozódtak azok az alkotmánybíróági döntések, amelyek a közösségi jog számára kívánnak egyfajta korlátot állítani. A cseh, a lengyel, a magyar, a román alkotmánybíróágok¹⁴ az elmúlt években olyan határozatokat fogadtak el, amelyek az EUSZ 13. cikke értelmében vett uniós intézmények rosszzallását vagy figyelmét váltották ki, és akkor még nem is szóltunk a német alkotmánybíróág 2020. májusi döntéséről, amely egyfajta politikai földrengést okozott¹⁵ és a Bizottságot arra készítette, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson Németországgal szemben, igaz, hogy az ügyet a német kormány politikailag rendezte, így a kötelezettségszegési eljárás okafogyottá vált.

Amennyiben az említett alkotmánybíróági ügyeket vizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy azok alapvetően szuverenitási jellegű kérdéseket érintenek. Ilyenek a migrációhoz, a menekültügyhöz, az európai letartóztatási parancshoz, a monetáris politikához kapcsolódó közrendi jellegű kérdéseket érintő döntések, amelyek egy állam szempontjából alapvető jelentőségűnek, szuverenitási kérdésnek tekinthetők.

Figyelemmel arra, hogy az Unió egyre több területen alkot az uniós jog releváns szereplőire kiterjedő szabályokat, és társadalmi kérdésekben is állást foglal (gender, család, migráció stb.) joggal vélelmezhető, hogy az uniós jog versus nemzeti alkot-

¹³ AZ EUB 2022. február 22-i RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, ügyben hozott ítéletének 49. pontja.

¹⁴ Lásd a magyar Alkotmánybíróág 22/2016. (XII. 5) és 32/2021. (XII. 10) határozatait, a román Alkotmánybíróág 390/2021 határozatát, valamint a lengyel Alkotmánybíróág 2021. október 7-i K 3/21. határozatát.

¹⁵ SÜLYOK MÁRTON – TRIBL NORBERT: „A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróág PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. *Európai Tükör*, 2020/2. szám, 7–30., DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2020.2.1>.

mány vita folytatódni fog.¹⁶ Kérdés, hogy a *modus vivendi*, a bírók közötti dialógus elegendő lesz-e a vita rendezéséhez,¹⁷ vagy olyan konfrontáció előtt állunk, amely az egész Unió jövőjére kihatással lehet.¹⁸ Ez nagymértékben függ az uniós intézményektől is. Amennyiben ezen intézményekben a föderációs irányvonal tovább erősödne, akkor bizonyosra vehető, hogy a vonakodó országok alkotmánybírószámai olyan határozatokat fognak hozni, amelyek további és akár még erősebb konfrontációt fognak eredményezni.

A magyar Alkotmánybírószágról szóló törvény példamutató módon bevezette a fordított előzetes döntéshozatal lehetőségét, azaz az Európai Unió Bíróságának megkeresésére az Alkotmánybírószágot konkrét ügyben véleményt nyilváníthat az alkotmányos önazonosság tartalmát illetően. Jelenleg azonban nem várható, hogy az Európai Unió Bírósága, mint a folyamatos „föderációs mozgalom”¹⁹ meghatározó szereplője ilyen megkeresésekkel forduljon a tagállami alkotmánybírószághoz.

2. Szuverenitás és a tagállamok egyenjogúsága

Uralkodó álláspontnak tekinthető, hogy a tagállamok az Európai Unióhoz való tartozással nem mondtak le szuverenitásukról, az integráció csupán a szuverenitásokból eredő hatáskörök közös gyakorlására vonatkozik. A szuverenitás fenntartásának bizonyítéka az EUSZ 50. cikkében foglalt, az Unióból való kilépési lehetőség biztosítása. Noha maga a kilépés – mint azt a Brexit esetében is láthattuk – nem egyszerű, hiszen a rendezett kilépéshez egy megállapodásra van szükség. Mégis az a tény, hogy egy tagállam kiléphet az Unióból azt igazolja, hogy a tagállam állami szuverenitása jogi értelemben megmaradt. Politikai értelemben árnyaltabb a kép, az egyre több területre kiterjedő közös hatáskörgyakorlás óhatatlanul is azt

¹⁶ Az egyre szélesebb területekre kiterjedő uniós jogalkotás nemzeti alkotmányossági korlátait foglalja össze ANNE LEVADE: *L'approfondissement des réserves constitutionnelles à la primauté* című tanulmányában. In: *La Primauté du droit de l'Union européenne*. Sous la direction de Hélène Gaudin, Mare-Martin, 2023, 115–130.

¹⁷ KRUSZLICZ PÉTER: *L'ordre constitutionnel hongrois face à la primauté du droit de l'Union: une résistance théorique et une pratique conciliante*. *Revue des Affaires européennes*, 2023/1, Bruylant, août, 2023, 114. A tanulmány számba veszi azokat az értelmezési módokat, amelyekkel a nyílt konfrontáció elkerülhető, majd arra a következtetésre jut, hogy azok hibrid alkalmazása sem ad megnyugtató lehetőséget erre.

¹⁸ Lásd HUGUES DUMONT – CECILIA RIZCALLAH: *Les relations entre l'égalité et la souveraineté*. *L'égalité des États membres et de l'Union européenne*. Sous la direction de Edouard Debout. Bruylant, 2022, 178–179. E tanulmányukban a szerzők inkább pesszimizmusokat fejezik ki hivatkozván az Unió és a tagállamok közötti értékvitákra.

¹⁹ A „föderációs mozgalom” kifejezést BERTAND MATHIEU használta a 2024. július 1-i budapesti „Balaton projekt” keretében tartott műhelybeszélgetésen.

a képzeti alakítja ki, mely szerint az Unióhoz történő csatlakozásukkal a tagállamok szuverén, önálló döntéshozatali jogosítványa rosszabb esetben megszűnik, jobb esetben csak korlátozásnak van alávetve.

A globalizáció és a világméretű függőségi viszonyok közepette a nemzeti szuverenitás koncepció egyesek szerint meghaladottá vált, a szuverenitás inkább már csak identitási kérdésként vehető fel. EMMANUEL MACRON francia köztársasági elnök európai szuverenitásról szóló koncepcióját azonban a jogászai körökben erős fenntartással fogadták, a nemzetállamokra épülő integrációban helyesebb az európai stratégiai érdekeket meghatározni.²⁰

Az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése is hivatkozik az állam alapvető funkcióira, amelyet az Uniónak tiszteltben kell tartania. Így az állam területi integritásának biztosítása, a közrend fenntartása és a nemzeti biztonság védelme vörös vonalnak kell lennie az Unió számára. Különösen a nemzeti biztonság, a közrend védelme az egyes tagállamok kizárólagos feladata.²¹ Más kérdés azonban, hogy az uniós hatásköri szabályok meghatározása eltérő értelmezésekre ad lehetőséget, az Unió gyakorta olyan szabályokat is megalkot, amelyek egyes tagországok a közrendet, a nemzetbiztonságot érintő kérdésnek tekintenek.

Ami a tagállamok egyenjogúságát illeti, ismételten az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdését kell alapul venni, mely szerint az Unió tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét. A Szerződésekben rögzített tagállamok közötti egyenjogúság formálisan, elviekben biztosított. Az Európai Tanácsban, a Bizottságban, az Európai Bíróságon minden tagállam egy fővel képviselteti magát, az Európai Parlament összetétele pedig az egyes országok lakosságához igazodik.

Anyagi értelemben azonban az egyenjogúság már közel sem egyértelmű. Nehéz elképzelni, hogy Németország, Franciaország vagy Olaszország akarata ellenére elfogadásra kerüljön egy uniós szintű jogszabály, vagy döntés. Ezzel szemben egy kis és közepes méretű országot meg lehet törni annak érdekében, hogy adja fel vétőzási jogosítványát, vagy ha jobban tetszik, hogy gyakorlatban is érvényesíthesse az esetenként még lehetséges egyhangú döntéshozatalhoz való jogát (teljes konszenzus). Ez történt többek között Magyarország és Lengyelország esetében az európai helyreállítási alap elfogadása kapcsán.

²⁰ Lásd ECKART KLEIN: What does European Sovereignty' mean? *Glossa Iuridica*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2023/5-6. szám, 9–22. DOI: <https://doi.org/10.55194/GI.2023.5-6.1>

²¹ A francia Alkotmánytanács 2021. október 15-i döntésében egyes közhatalmi feladatok uniós jogalkotással történő „magánosításával” kapcsolatosan fogadott el korlátozásokat az alkotmányos identitás védelmére hivatkozva, a francia Államtanács 2021. április 21-i határozatában egy uniós másodlagos normával kapcsolatosan a közbiztonság védelmére hivatkozva az uniós jog alkalmazását illetően tett megszorító értelmezést.

Az Európai Bizottság nincs kötve, hogy mely országgal szemben kíván kötelezettségmegszegési eljárást indítani vagy azt milyen elánnal teszi meg. Így előfordulhat, hogy ugyanolyan tényállás alapján az egyik ország ellen indít, a másik országgal szemben azonban nem indít eljárást vagy az elindított eljárását nem fejezi be, illetve lépteti bírósági szakaszba. Az Európai Bizottság megteheti, hogy biztosi szinten negligálja a soros elnökséget ellátó ország tanácsüléseit, mindezt pusztán politikai mérlegelés alapján. Az Európai Parlamentben nem biztosítják, hogy a frakciók méretarányukhoz képest kapjanak tisztségeket, mindezt szintén politikai mérlegelés alapján. Ezáltal a tagállamok egyenjogúsága Janus arcú: a tagállamok egyformán kötelesek az uniós jogot végrehajtani, az uniós intézmények azonban az egyenjogúságot félretéve, akár politikai mérlegelés alapján viszonyulhatnak a tagállamokhoz.

3. Európai integráció hatása a hatalommegosztásra

Az európai integráció óhatatlan kihatással van a nemzeti hatalommegosztás rendszerére. Az egyébként is a végrehajtó hatalommal szemben gyengülő törvényhozó hatalom további szerepvesztésének lehetünk szemtanúi. A tagállami képviselők nem képesek követni az uniós jogalkotás menetét, vesztesnek tekintik magukat, miután a Brüsszelben és Strasbourgban elfogadott döntések korlátozzák mozgásterüket, szerepvállalásuk jobb esetben csupán az európai irányelvek átültetésére vagy az uniós rendeletek végrehajtására korlátozódik.

Tény, hogy minden tagország nemzeti parlamentjében van európai ügyekkel foglalkozó szakbizottság, azonban ezen bizottságok nem tudnak lényeges szerepet betölteni, tényleges hatással lenni az európai jogalkotásra, legfeljebb nyomon követésre vállalkozhatnak. Noha a Lisszaboni Szerződés 1. és 2. számú Jegyzőkönyvei külön foglalkoznak a nemzeti parlamentekkel, valamint a subszidiaritás és árnnyosság nemzeti parlamenti ellenőrzésével, mégis a nemzeti parlamenteknek az uniós jogalkotásra nézve csekély a befolyásuk.

Az ún. sárga és narancs sárgalapos eljárásokat – amikor egy meghatározott számú nemzeti parlamentek a Bizottság fele negatív véleménnyel tudnak élni – a gyakorlatban nem igen alkalmazzák. Egyrészt a nemzeti parlamentek számára nyitva álló 8 hetes reflexiós idő nem elegendő, hogy megalapozott véleményt mondjanak egy uniós tervezetről, másrészt a nemzeti parlamentek közötti kommunikáció sem működik, nem probléma mentesen. A gyakorlatban eddig összesen négy alkalommal éltek a nemzeti parlamentek a sárga lapos eljárással, egyik esetben sem találtak azonban megértő fülekre a Bizottságnál, miután az fenntartotta korábbi javaslatát, azaz visszautasítva a megfogalmazott kritikákat. Így a subszidi-

diarítás és arányosság nemzeti parlamentek általi ex ante ellenőrzése nem működik, noha ez lenne az elvárás velük szemben.

Egyes északi országokban igyekeznek a parlamenti scrutiny rendszert komolyan venni, amikor a kormány képviselője a nemzeti parlament előzetes jóváhagyásához köti álláspontjának ismertetését.

A nemzeti parlamenti képviselők és az európai parlamenti képviselők közötti kapcsolatok esetlegesek, így a két képviselői kör közötti közös gondolkodás sem zökkenőmentes. A nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti COSAC találkozók formálisak. Mindez bebizonyosodott az Európa jövőjéről szóló uniós konferencia megrendezése során, ahol a vitához elviekben a nemzeti parlament kiküldött képviselői is hozzászólhattak, de érdemi ráhatással nem voltak a vitákra.

Ezzel szemben a szakbizottságokban ülő európai parlamenti képviselők azok, akik a készülő jogszabály tervezeteket ismerik és nemzeti kormányukkal egyeztetik a követendő álláspontokat. Ezáltal az európai parlamenti képviselők lépéselőnybe kerülnek a nemzeti parlamenti képviselőkkel szemben. A gond azonban az, hogy a nemzeti parlamenti képviselők vannak közvetlen kapcsolatban a választóikkal, ezzel szemben a kizárólag listás választási rendszerben megválasztott európai szintéren dolgozó európai parlamenti képviselők ismertsége saját hazájukban erősen korlátozott.

Ha van vesztes, akkor van nyertes vagy nyertesek. A kormányok, a végrehajtó hatalom képviselői az integráció egyértelmű nyertesei. Az Európai Tanácsban az állam- és kormányfők találkozásán érdemi kérdésekről folyik a vita, amelynek eredményeit a konklúziókban foglalják össze (az más kérdés, hogy a kompromisszumok létrejötte érdekében a konklúziók felvizeződnek, így az abban foglaltak értelmezése a későbbiekben vitára ad lehetőséget).

A tanácsi formációkban a tagállamaikat képviselő miniszterek szintén aktív résztvevői az integrációs folyamatoknak, ők azok, akik a jogalkotás vagy politikai vita során a tagállami álláspontot közvetítik Brüsszelben. És mindezt kiegészítik a professzionálisan működő tagállami Állandó Képviselők, amelyekben a különböző minisztériumok kiküldött diplomatái dolgoznak két-három nagykövet vezetésével.

A nemzeti közigazgatásban dolgozó köztisztviselők között is szakadék jön létre: vannak a brüsszelisták, akik az uniós ügyekkel foglalkoznak és rendszeresen kitutaznak különböző munkacsoporti ülésekre, ezzel szemben vannak az „otthon maradtak”. Ez egyfajta felsőbb- és alsóbbrendűségű érzetet is eredményezhet egy köztisztviselői karon belül. Ugyanakkor a nemzeti közigazgatási tisztviselőknek – ugyanúgy, mint bírónak – ismerniük és alkalmazniuk kell az uniós jogot. Az Uniónak nincs a tagállamokban saját közigazgatási apparátusa, így az uniós jog végrehajtásának felelőssége a nemzeti közigazgatásé, ideértve a nemzeti bíróság-

kat is.²² A hagyományos alapelv, mely szerint a végrehajtás jogi alapja a törvény, a közvetlenül alkalmazandó közösségi rendeletek esetében megtörik.

A nyertesek közé tartoznak a nemzeti bíróságok is. Miután minden nemzeti bíró, egyben uniós bíró is, és a nemzeti jog mellett az uniós jogot is alkalmaznia kell, úgy érezheti, hogy az alkalmazandó jogszabályok bővülésével szerepköre megnőtt. Félreteheti az uniós joggal ütköző nemzeti jogi rendelkezést, előzetes döntéshozattal fordulhat az Európai Unió Bíróságához (mostantól meghatározott ügyekben a Törvényszékhez is). A bírók ezt a fegyvert akkor is alkalmazni tudják, amennyiben egy álláspontjuk szerint a nemzeti szinten alkotmányosnak minősített jogszabállyal szemben fenntartásuk van, és ehhez kívánják segítségül hívni az uniós jog értelmezésére hivatkozva a luxemburgi bíróságot.

A statisztikák azt mutatják, hogy a 2004-ben csatlakozó országok, így Magyarország bírói is – talán túlzó módon is – előszeretettel fordulnak az Európai Unió Bíróságához. A közelmúltban fordult elő az a szokatlan eset, hogy egy nemzeti bíró panasszal fordult az Európai Bizottsághoz a bírói illetmények nemzeti szinten történő rendezése érdekében.²³ Ez a panasz, valamint az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága korábbi, a nemzeti igazságügyi szervezetrendszer működését érintő döntései (különösen a lengyel bírói szervezetet érintő döntések) is azt bizonyítják, hogy a nemzeti bírók az EUSZ 2. cikk és 19. cikk (1) bekezdését, valamint az Alapjogi Charta 47. cikkét segítségül hívva alappal támaszkodhatnak az uniós intézmények támogatására.²⁴

4. Demokrácia és jogállamiság

Az EUSZ 2. cikke felsorolja azokat az értékeket, amelyek közösek a tagállamokban és amelyeken az Unió alapszik. Így hivatkozik az emberi méltóság tiszteletben tartására, a szabadságra, a demokráciára, az egyenlőségre, a jogállamiságra, az emberi jogokra – ideértve a kisebbséghez tartozó személyeket jogait is.²⁵

²² Az EUB 2018. október 4-i Bizottság kontra Franciaország (forrásadó), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811 ügyben hozott ítéletének 106. és 107. pontjai.

²³ A Budapest Környéki Törvényszék bírója 2024 júliusában panaszt nyújtott be a Bizottsághoz a magyar igazságszolgáltatás intézményi függetlenségének haladéktalan biztosítása érdekében.

²⁴ EUSZ 19 cikk (1) bekezdésének második albekezdése: „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati eszközöket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek”. A portugál bírók fizetésével kapcsolatosan az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali ügyben hozott határozatot: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=8BA53B0B77D2A5970DA99460FEC5DE7?text=&docid=199682&pageIndex=0&dclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4586284>

²⁵ SÁNDOR, LÉNÁRD: The Different Angles of the European Democracy, Chances and Challenges of Achieving Democratic Legitimacy in Europe. *Európai Tükör*, 2023/3. szám, 7-22., DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2023.3.2>.

Az eredetileg alapelveként szolgáló ismertetett 2. cikkely mára olyan értékek katalógusává vált, amelyek a tagállamok vonatkozásában bírói úton is számon kérhetők. Mindezzel párosul az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely ma az uniós szerződések részét képezi és azokkal egyenértékű jogi kötőerővel bír az EUSZ 6. cikkének (1) bekezdése értelmében. Így joggal vehető fel, hogy vajon a tagállamok hogyan viszonyulnak ahhoz az aktivizmushoz, amelyet az uniós intézmények ezen rendelkezésekre hivatkozva gyakorolnak. Az uniós értékekre való hivatkozás biblikus erővel bír, az uniós intézmények politikai és jogi eszközökkel igyekeznek tartalmat adni a közös európai értékeknek, egy egységes európai démosz megalakítását szorgalmazva.

Az uniós intézmények a jogállamiság védelmezői szerepkörében 2010 óta folyamatosan erős jogállamisági mechanizmusokat építettek ki.²⁶ A Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Bíróság kart-kart öltve fontos jogositványokkal rendelkeznek a jogállamiság védelmezőjeként. Vannak fokozatok benne, az ajánlásoktól kezdődően az EUSZ 7. cikke szerinti eljárásig, illetve az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme céljából a tagállamoknak járó pénzügyi források felfüggesztéséig (kondicionalitási rendelet²⁷). Az Európai Bizottság, mint a Szerződések (átpolitizált)²⁸ őre, az Európai Parlament, mint politikai testület, az Európai Unió Bírósága pedig mint ítélkező foglalt állást a jogállamiság kérdésében.

Magyarországgal és Lengyelországgal szemben az Európai Unió az EUSZ 7. cikkely szerinti eljárás megindítása mellett döntöttek a jogállamiság rendszerszintű sérelmének veszélyére való hivatkozással. Ezek az eljárások hosszadalmasok, politikailag átítatottnak tűnnek. Lengyelországban a kormányváltás egycsapásra megoldotta a kérdést, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megszüntetéséről rövid időn belül döntés született. Mára kiderült, hogy az Európai Unió hatékonyabbnak tartja a pénzügyi szankciók alkalmazását, bízva abban, hogy a számára „renitens” ország a pénz megszerzése érdekében jobb belátásra fog térni (vagy esetleg új kormány váltja fel a régit, mint az Lengyelország esetében történt).

A jogállamiság, valamint az értékviták óhatatlanul is felvetik azt a kérdést, hogy jogi vagy ideológiai vitáról van-e szó? Az angolszász rule of law, a francia État de droit, a német Rechtsstaat elnevezések mögött eltérő tartalmak húzódnak, egységes fogalomról aligha beszélhetünk. Úgy tűnik, hogy a politikai szempontok sokszor

²⁶ Lásd SÜLYOK, MÁRTON: Compromise(d)? – Perspectives of Rule of Law in the European Union. *Central European Journal of Comparative Law*. Volume II. 2021, 207–227. DOI: <https://doi.org/10.47078/2021.1.207-227>.

²⁷ Kérdésként vetődik fel, hogy hogyan sérülhetnek az Európai Unió pénzügyi érdekei, amikor a magyar egyetemisták Erasmus támogatását, illetve az Egyetemek Horizon Europe programban való közreműködésével kapcsolatosan hozott az Európai Unió felfüggesztő határozatot?

²⁸ KECSMÁR: i. m. 51–74. DOI: <https://doi.org/10.3917/epas.bluma.2023.01.0051>.

felülírják a jogi aspektusokat. Mindegyik tagállam magát jogállamnak tartja, a Velencei Bizottság „checklist”-jében foglaltakat magára nézve kötelezőnek ismeri el.²⁹ A szabad választások, a bírói függetlenség, a jogbiztonság, az alapjogok védelme minden ország számára kötelezettség. Ugyanakkor vannak olyan kérdések (gender, LMBTQ, külföldről történő finanszírozások stb.), amelyek határterületek. Vannak alapjogi aspektusai és a jogtól távol álló ideológiai szempontok. Ebben az esetben a jogállamisági vizsgálatoknál nehéz eldönteni, hogy az alapjogi aspektusra vagy az ideológiai „nevelésre” helyeződik-e a hangsúly. Mindez arra figyelmeztet, hogy a jogállamisági kérdésnél különbséget kell tenni a jogi és a politikai szempontok között.

A demokrácia már ARISZTOTELÉSZ által ismert fogalom, a történelem folyamán tartalma természetesen alakult, de a lényege az, hogy a hatalomgyakorlásnak a nép akaratán kell nyugodnia. Ebben mindenki egyet is tud érteni, a probléma akkor kezdődik, amikor a demokrácia szóhoz különböző jelzőket kívánnak tenni. Így van ún. liberális, illiberális demokrácia, kereszténydemokrácia, szociáldemokrácia, közvetlen demokrácia, képviselői demokrácia, részvételi demokrácia, vezérdemokrácia és még sorolhatnánk a különböző jelzőket. Ebben az esetben a demokrácia szó eredeti jelentése háttérbe szorul és helyette a minősítésre helyeződik a hangsúly. Az Európai Unióban – noha a Szerződések nem említik expressis verbis – a liberális demokráciára és értékrendre helyezik a hangsúlyt, amelyben az egyéni szabadság jelenik meg a legfontosabb politikai célkitűzésként. Kiterjesztő értelmezést adnak az alapjogoknak, az egyén szinte mindent megtehet, sokszor még azt is, ami sokak szemében nem feltétlenül helytálló. Az a DICEY által öröknek hitt dogma, amely szerint a Westminster mindent megtehet, kivéve a férfiből nem tehet nőt, a nőből férfit, ma már nem tekinthető érvényesnek. A közrendre, a közösség érdekére való hivatkozást mindenkor megelőzi az egyéni szabadság. Ez a liberális alapjogi felfogás lényege, amelyhez az államhatalom liberális szemléletű vezetése párosul.

Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvényének szellemisége nem mindenben tükrözi ezen liberális felfogást. Az egyén szabadsága nem korlátlan, ugyanis „az egyéni szabadság csak másokkal együtt bontakozhat ki” – hirdeti az Alaptörvény. Azaz a magyar Alaptörvény közösségi szemléletű, így a liberális demokrácia elveivel inkább szemben állónak tekinthető. Ugyanakkor az Alaptörvény biztosítja a hatalmi ágak elválasztását, az alkotmány védelmét, a bírói függetlenség a magyar történeti alkotmányból származó elismert vívmány, a pártok szabadon működnek, a választások szabadok. A magyar Alaptörvény számos kritikát kapott az uniós intézményektől és elsősorban az Európa Tanács Velencei Bizottságától. Mégis azt kell mon-

²⁹ Lásd Venice Commission: Checklist on the rule of law. 2015.

dani, hogy noha szellemiségében ugyan az Alaptörvény eltér az európai fősodortól, mégis mindenben megfelel a demokrácia alapelveinek, a rendszer a nép hatalmára épül.

5. Az Uniós intézmények és a tagállamok viszonya

Az EUSZ 13. cikke értelmében vett uniós intézmények és a tagállamok közötti viszony elsőrendű kérdés. Amennyiben a viszony párbeszédre épül, úgy még ha adott esetben vita is támadna az érintettek között, a párbeszéd lehetővé teszi a vita feloldását és a megállapodás létrejöttét. Sajnálatos, hogy egyes tagországok kormányai, illetve az Európai Parlamentben egyes frakciókkal szemben az uniós intézményekben „cordon sanitaire”-t alkalmaznak, amely nem teszi lehetővé az értelmes dialógus létrejöttét, noha az európai integráció szereplői között a dialógusnak alapvető elvárásnak kellene lennie.³⁰

Az Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait, anélkül, hogy jogalkotási feladatot látna el. Az Európai Tanácsot az egykori francia köztársasági elnök és a német kancellár (VALÉRY GISCARD D’ESTAING, valamint HELMUT SCHMIDT) javaslatára 1974-ben állították fel, azzal a céllal, hogy az évente kétszer ülésező állam- és kormányfők testülete a politikai irányokat meghatározza. A 2009. december 1-i hatállyal már elnökkel is rendelkező intézmény már nem évente kétszer, hanem négyszer ülésezik, ide nem számítva a rendkívüli üléseket.

Sok esetben lehet tapasztalni, hogy az Európai Tanács által egyhangúlag elfogadott konklúziók szövege olyan mértékben határozatlan tartalmú, hogy az később eltérő értelmezésekre, vitákra ad lehetőséget. Ez történt 2015-ben a migrációs válság időszakában is. Az Európai Tanács 2015. június 25-én a menekültkérelmet Olaszországban és Görögországban előterjesztők vonatkozásában a tagállamok önkéntességére bízta a kérelmezők tagállamok közötti szétosztását (relokáció). Ehhez képest 2015. szeptember 22-én az Unió Belügyi Tanácsa akként döntött, hogy az önkéntesség helyett kötelező a menekültkérelmők átvétele a tagállamok részéről. Figyelemmel arra, hogy az Európai Tanácsnak nincs jogalkotási hatásköre, a Belügyi Tanács minősített többséggel elfogadott döntésével figyelmen kívül tudta hagyni a korábbi önkéntességet megfogalmazott konklúziót. Az Európai Tanácsot illetően megemlítendő az az eset is, amikor 2023 decemberében a magyar miniszterelnök elhagyta az üléstermet annak érdekében, hogy az egyhangú döntés megszülethessen.

³⁰ SÁNDOR, LÉNÁRD: The Different Angles of the European Democracy, Chances and Challenges of Achieving Democratic Legitimacy in Europe. *Európai Tükör*, 2023/3. szám, 7–22., <https://doi.org/10.32559/et.2023.3.2>.

A kis- és közepes méretű országok részéről gyakori az a panasz, hogy a nagy tagországok de facto nyomás alá helyezik őket, így csak nehezen tudják saját érdekeiket megjeleníteni. Újabban törekvések vannak arra, hogy a tanácsi formációban az egyhangú döntéshozatalt váltsa fel a minősített többségi szavazás, amely olyan érzékeny területeket érintene, mint a külpolitika, a közös biztonságpolitika, rendőrségi együttműködés vagy a fiskális politika. Mindezek a területek a tagállamok szuverenitásával összefüggésben állnak és a vétójog megszüntetésével a kis- és közepes méretű tagállamok érdekérvényesítő képessége még inkább csökkenne, illetve lényegében (esetenként) megszűnne.

Az Európai Bizottság az Unió motorja, a jogalkotások kezdeményezője és egyben a Szerződés öre. Az elmúlt évtizedek azt mutatják, hogy az Európai Bizottság önálló politikai karaktere erősödött,³¹ amely nem minden tagállam elismerését vonta maga után. A Bizottság politikai szerepvállalását mi sem bizonyítja jobban, mint hogy az EU mostani magyar elnökségének időszakában a Bizottság illetve bejelentette, hogy a magyar elnökség alatti informális tanácsuléseken a Bizottság a biztosi szint helyett csak köztisztviselői szinten fogja képviseltetni magát. Mindez a párbeszéd lehetőségét korlátozza és ellentétben áll azzal, hogy az Uniónak minden tagállamot egyenjogúnak kell tekintenie.

A Bizottság az EUSZ 2. cikkére hivatkozva az elmúlt években az értékvédelem, így a jogállam érvényre juttatása érdekében számos esetben politikai alapon hozott döntést, elsősorban azon közép- és kelet-európai országokkal szemben, amelyek a Bizottság politikai szerepvállalásával szemben kritikát fogalmaznak meg, vagy önálló (kül)politikai lépésekre vállalkoztak. Amennyiben ilyen típusú ügyek az Európai Bíróság elé kerültek az érintett, tagállamoknak nem volt sok esélyük a pernyertességre. A Bíróság döntéseiben a már idézett 2. cikkre nézve mára önálló judikaturát alakított ki, a jogállamiság nem egy zárt fogalom, annak tartalmát esetről-esetre kell meghatározni.

6. Konklúzió

Az európai integráció számos területen a válság és a gyengeség jeleit mutatja. Az elmúlt esztendőkből válság válságot követett (Brexit, COVID, migráció, háború, értékviták stb.), mindez arra ösztökélte az uniós intézményeket, hogy reformjavaslatokat fogalmazzanak meg.³² Ezek a javaslatok nem mindig adekvátak és a javasolt intézményi reformok számos országnak elfogadhatatlanok (pl. vétójog megszü-

³¹ EDOUARD DUBOUT: *Droit constitutionnel de l'Union européenne*. Éditions Bruylant, 2021, 298.

³² Ilyennek volt tekinthető a JEAN-CLAUDE JUNCKER által 2017. március 1-én öt forgatókönyvet bemutató „White Paper”, vagy a 2021. május 9. és 2022. május 9. között az Európa jövőjéről szóló konferencia.

tetése, transznacionális lista stb.). Az uniós intézményeknek önvizsgálata elmaradt, pedig a vízió kialakításához arra is szükség lenne. A lojális együttműködés elvének kétirányúnak kell lennie, az európai intézményektől is elvárható a tagállamok irányában a lojális együttműködés. Ma egyirányúnak tűnik ez a kötelezettség, a tagállamoktól számon kéri, az uniós intézményektől azonban nem.

Az európai integrációnak elviekben a szubszidiaritás és az arányosság elve alapján kellene működnie. Ezzel szemben tényként állapítható meg, hogy az Európai Unió Bíróságának hetvenéves története során alig alkalmazta a szubszidiaritás, az arányosság és az átruházás elvét. Az EUB folyamatosan erősítette azokat az eszközöket, amelyek végső soron a centralizációt segítik elő. Tehát jelenleg kétségek merülnek fel, hogy az Európai Unió Bírósága tisztességes és megbízható döntőbíró-e az EU és a tagállamok közötti vitákban.

Ezért helyes kérdés az, hogy az uniós intézményeket ellenőrizni kell-e, és hogyan, és kinek kell elszámoltatni. Az Európai Parlament ma sokkal inkább a tagállamok politikáját ellenőrzi, mintsem a Bizottságot. Ez a politikai fórum csak akkor ellenőrzi élesben a Bizottságot, amennyiben a Bizottság egy, az Európai Parlament által kritizált tagállam irányában nem jár el az elvárásoknak megfelelően.³³

Az Európai Bizottság felett a tagállamok ellenőrzési jogosítványai elviekben az Európai Tanácson keresztül valósulhatnak meg, de erre a gyakorlatban nem kerül sor. Az uniós intézmények feletti tagállami ellenőrzés hiánya pedig azzal az elvvel ütközik, hogy az Unió van a tagállamokért és nem fordítva. A Maastrichti Szerződés elfogadása előtt erős konszenzus volt a tagállamok között a belső piac megteremtésének szükségességéről. A mai viszonyok között, az „egyre szorosabb unió” elvére támaszkodó politikai uniót megvalósítani szándékozó uniós intézmények – a párbeszéd elmaradása folytán – már nem rendelkeznek a tagállamok részéről a korábbi széles legitimitációval. A lojális együttműködés egyirányú volta, a tagállami jogosítványok gyengítése az integrációba vetett bizalom megingását is eredményezheti.

A párbeszéd, a kétirányú lojális együttműködés pedig hozzá tudna járulni a kihívások leküzdéséhez és az európai egységet erősíthetné. Egy olyan európai egységre van szükség, amely hajlandó megérteni és befogadni az európai nemzetek történelmét és kulturális hagyományait. Egy európai egység, amely nem piacnak, nem semleges helynek vagy szűk látókörű ideológiának gondolja magát, hanem olyan civilizációnak, amely a világ legcsodásabb kulturális sokszínűségét szülte.³⁴

³³ Lásd 2024-ben az Európai Parlament keresetét (C-225/24) indított a Bizottsággal szemben, miután a Bizottság 10,2 milliárd EURO pénzügyi forrás Magyarország rendelkezésére bocsátásáról döntött az igazságügyi reform elfogadását követően.

³⁴ SÁNDOR, LÉNÁRD: It Is Time for Christmas to Save the European Union: Europe Will Only Have Future If It Continues to Cherish Its Christian Heritage. *Hungarian Conservative*, Budapest, Vol. 3, No. 4, 2023, 54–57.

Egy olyan európai egység, amely civilizációs alapnak tekinti magát és amely sorsközösségben köti össze az európai nemzeteket.

Húsz évvel az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után ma már tisztábban látjuk a realitásokat. Az európai egység, az európai integrációban való részvétel nemzeti érdek. Az Európai Uniónak értelme és számos eredménye van, ugyanakkor működése nem hiba nélküli. Európa egysége nem jelentheti Európa (és annak országai) feletti uralmat. Európa szabad országainak integrációja csak akkor lehet sikeres, ha a tagállamok maradnak a Szerződések urai és az integrációban résztvevők mottója továbbra is az „Egység a sokszínűségben” marad.

Abstract

THE HISTORICAL DEVELOPMENT AND FUTURE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Hungary has been a Member State of the European Union for twenty years and this has had an impact on its public law and institutions. The constitution of Hungary as well as of other countries authorize the participation of Member States in the European integration, but they also define the limits of supranational cooperation. Because of the expanding and deepening European cooperation, there is a steady increase in the content of the Europe clause of the constitutions. The hierarchical relationship between EU and national law is subject to increasing debates during the dialogue between the EU institutions and Member States and it is especially present between the European Court of Justice and the constitutional courts of the Member States. EU membership has implications for the separation of powers, the control of democracy and the rule of law.

Keywords: *European integration; supranational cooperation; Europe clause; constitution; European law; hierarchy between EU and national law.*