

DR. KRUZSLICZ PÉTER  
egyetemi adjunktus,  
Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,  
Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet,  
igazgató,  
Károli Gáspár Református Egyetem Bocskai István Szakkollégium

## EGYSÉG ÉS/VAGY SOKFÉLESÉG? – ALKOTMÁNYOS KIHÍVÁSOK AZ EGYSÉGESÜLŐ EURÓPÁBAN

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Kruzslicz.185>

### Összefoglaló

Jelen tanulmánynak nem célja teljeskörű bemutatást adni az uniós jog megjelenése és alkalmazása által támasztott közjogi kihívásokról. Ugyanakkor a szerző elmúlt néhány évben, évtizedben e tárgyban végzett kutatásait példálózó jelleggel felhasználva igyekszik egy valamennyi jogász – és nem csupán a téma szakavatott ismerői – számára érthető, magyarázó és elemző összefoglalót adni arról az alapvető problémáról, amely az uniós jog alkotmányos jellegű rendszerként való megjelenéséből fakad.

A gondolkodás tengelye az egység és sokféleség között keresendő egyensúly. Annak alapját egy viszonylag hosszabb elméleti bevezető adja, amely igyekszik mind az alkotmányos jelző helyes használatához, mind az uniós jog sajátos jellegének megértéséhez megfelelő támaszt adni. Ezt követően három pontban épül fel a tanulmány. Először kitér a politikai cselekvés képességét állami és uniós szinten biztosító közjogi fogalmakra, keretekre, így tárgyalja a szuverenitást és annak elmentmondásokat leküzdő fejlődését, valamint a hatáskörök kérdését. Másodsor a közjogi védelmet élvező keret lényegét igyekszik megragadni az uniós jogrendszer sajátosságának meghökkentő és zárt védelmén, és a tagállami alkotmányos önazonossága nagy reményeket ébresztő, de korlátozott védelmén keresztül. Végül eljut a közjogi ütközésekig, amelyek a gondolatmenet tükrében nem meglepő módon nem nyernek feloldást, bár a végkövetkeztetések javaslatot tesznek, ha nem is magára a megoldásra, de annak megtalálási módjára javaslatot tesznek.

**Kulcsszavak:** uniós jog sajátosságai; az EU közjoga; nemzeti alkotmányos fenntartások; szuverenitás; alkotmányos önazonosság.

## 1. Bevezető gondolatok, elméleti alapok

A téma időszerűségének és vizsgálata fontosságának bizonyítása előtt felütéses kezdésként rögtön néhány elméleti alapvetést kívánunk lefektetni. Miközben ugyanis a tanulmány nem elméleti, hanem – amint ezt látni fogjuk – nagyon is gyakorlati alapon közelít a már önmagában is kellően elvont alkotmányjogi kérdésekhez, ezt kellő egyértelműséggel kívánja tenni a témában sajnos meglepően gyakori fogalmi tévedések elkerülése, a támaszul szolgáló tudományos eredmények felhasználása céljával.

Az elméleti alapvetések tisztázásával kapcsolatos másik meghatározó, nagyon is szándékos módszerbeli választás következtében mindazonáltal a tanulmány úgy törekszik a pontos leíráshoz és elemzéshez szükséges egyértelműsége, hogy kerülni kívánja a purizmust, az iskolák közti választásokat, a skatulyák túlzott használatából eredő bár nagyon logikus, de az összefüggések dinamikáját figyelmen kívül hagyó gondolkodást. Ahhoz, hogy olykor ugráló gondolatokkal járjunk körbe a témát, kellően rugalmas fogalmi és elméleti alapokra van szükség.

Első ilyen nem túl szigorúan, de kellő pontossággal meghatározandó fogalmunk a címben is szereplő alkotmányos jelző. Mit is értünk „alkotmányos” alatt? A kérdésre adandó válasz amennyire magától értetődőnek tűnik, annyira okoz nehéz fejtörést az integráció és az alkotmányosság összefüggéseivel foglalkozó szerzők sokasága számára. Hiszen miközben bátran kijelenthető, hogy az Uniónak van közjoga, az európai építkezés sohasem tudta megmászni az alkotmányozás csúcsát.

És nem csupán az úgynevezett alkotmányos szerződés kudarcáról van itt szó, amely teljes, bár nem túl helyes, címválasztása szerint az Európai Alkotmányt létrehozó szerződésnek nevezték el (keresztelőről talán nem ildomos beszélni a kereszténységet hosszú vita után a preambulumból kihagyó dokumentum kapcsán). Így az formájában nemzetközi szerződés, tartalmában viszont alkotmányos jellegű szabályokat tartalmaz, és úgy egyébként magát is alkotmánynak nevezi, ráadásul európainak, miközben sem földrajzi, sem kulturális értelemben nem lett volna érvényes Európa csak egy meghatározott részére. Egyébként pedig két sikertelen népszavazást követően, ratifikáció hiányában soha nem lépett hatályba.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződést 2004. június 18-án fogadta el az Európai Tanács, 2004. október 29-én írták alá a Magas Szerződő Felek képviselői. Az Európai Parlament 2005. január 12-én hagyta jóvá a szöveget. Azonban a ratifikációs folyamat elakadt, miután 2005. május 29-én Franciaországban, majd június 1-én Hollandiában a népszavazáson résztvevő állampolgárok többsége nem támogatta a szerződéstervezetet. Franciaországban a nem 54,68%-kal győzött, ez több mint két és fél millió szavatzkülönbséget jelent az igenekhez képest. Hollandiában 61,5%-kal nyert a nem, ez azért is érdekes, mert a népszavazás nem volt kötelező, országos népszavazást ezt megelőzően utoljára 1797-ben (!) tartottak Hollandiában, és a népszavazást elrendelő törvény elfogadásakor az volt a kompromisszum, hogy annak eredményét csak akkor veszik figyelembe, ha

Egészen egyszerűen magyarázható, hogy az Európai Uniónak – és nem Európának – miért nem lehet alkotmánya: azért, mert nem alkalmas arra, hogy alkotmánya legyen. Ugyanis az Unió nem képez önálló, valódi politikai közösséget. Ennek hiánya nem csak, sőt véleményünk szerint elsősorban nem a fórum hiányából fakad, inkább a populus hiányzik a res publica valódi megjelenéséhez. Ez pedig nem a föderalista vagy föderalizmus ellenes tengely vitájában fog megszületni. Valójában nem a föderalizmus a kérdés, hanem hogy van-e egyáltalán olyan dolog, amely föderális lehetne.

Miközben tehát az Uniónak nincs és nem is lehet valódi alkotmánya, van erős és egyre erősödő közjoga, amely elsősorban alkotmányos jellegű elvek, szabályok, rendelkezések összessége. Ezek részben a szerződésekben jelennek meg, javarészt viszont az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatában kerültek kimunkálásra. Mondhatnánk: nem elég, hogy alkotmány nélkül kíván alkotmányos kereteket teremteni magának az uniós jog, de ráadásul ezt még bírói jogértelmezés és joggyakorlat útján teszi, az ítélkezési gyakorlaton keresztül.<sup>2</sup> Bár megjegyzendő, hogy ezen ítélkezési gyakorlatot sokszor a tagállamok később a szerződésbe emelték, így például az alapjogok védelme területén.<sup>3</sup>

Az elméleti megközelítés tehát nem lehet túlzottan szigorú. A szemráncoló szigor itt akadály lenne a valóság pontos meglátásának: az Uniónak igenis nagyon erős és kiterjedt közjoga van. Ezen alkotmányos – minthogy immár világos, hogy elméleti szinten mire gondolunk, a „jellegű” jelzőt nem tesszük ki minden alkalommal – normarendszer léte ugyan sem kelsen, sem weberi elméleti alapokkal nem magyarázható, de mégis része, sőt fontos része annak az uniós jogrendszernek, amely sui generis és kvázi-föderális jogrendszer.

Az alkotmányos jelző magyarázata után pedig éppen ez a kvázi-föderális jelleg az, amely szintén elméleti alapon részletesebben kibontandó a későbbi gondolkodásunk megértéséhez. A jogi föderalizmus ugyanis, mint úgy általában vett föderalizmusnak akár oka, akár következménye, nyilvánvalóan elfogadhatatlan a hagyományos alkotmányjogi megközelítésben. A szuverén államok által létrehozott európai integráció mégoly<sup>4</sup> fejlett politikai, és ez esetben különösen jogi rendszere nem keletkeztethet szövetségi jogot, sőt önálló jogrendszert sem.

Itt azonban mégis ez történt. A közvetlen alkalmazandóság – vagy kicsit esetlen, de hivatalos magyar néven közvetlen hatály – és – a magyarra ezúttal viszont ki-

a szavazásra jogosultak legalább 30% részt vesz, és az eredmény (igen vagy nem) legalább 60% támogatást kap.

<sup>2</sup> A Bíróságnak a 294/83. sz. Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament-ügyben 1986. április 23-án hozott ítélete mondta ki kifejezetten, hogy a szerződések egyfajta alkotmányos alapchartaként értelmezhetőek (ld. ítélet indokolásának 23. pontja).

<sup>3</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke.

fejezetten szerencsésen fordított – alkalmazási elsőbbség elveinek következményeként, először egy önálló jogrendszer létezését mondta ki az akkor még közösségi bíróság, majd adott annak kvázi-föderális jelleget. Mert bár teljesen egyértelműen nem szövetségi ez az újdonsült jogrendszer, de annak számos alapvető jellemzőjét mutatja különösen a gyakorlatban a jog alkalmazása során.

A hagyományos jogi gondolkodásra fittyet hányva az Európai Unió (akkor még az Európai Közösségek) Bírósága – tény, hogy meglehetősen hosszú és nem is annyira egyértelműen meggyőző vitát követően – egészen egyszerűen úgy döntött, hogy *„a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nem csak a tagállamok, hanem azok állampolgárai”*<sup>4</sup> (helyesen honosai) is. Az új jogrendszer ilyen egyszerűen jött létre.

Hosszasan lehetne vitatkozni azon, hogy a Római Szerződés valóban értelmezhető-e úgy, hogy abból egy új jogrendszer létrejötté következik – itt még a nemzetközi jog új jogrendjeként, de kisvártatva valójában önmaga alkotta, sui generis jogrendszerként. A közvetlen alkalmazandóság elvét ugyanis az mind a mai napig nem tartalmazza, ami pedig érthető, hiszen a tagállamok – akik a szerződések urai – ilyet nem kívántak lefektetni.

Ahogy azon is, hogy mit is jelent a szuverén jogok korlátozása, és valóban volt-e ilyen tagállami szándék a szerződések megalkotásakor. Majd végül azon, hogy ha sem önálló jogrendszer, sem az annak okaként itt felhozott szuverén jogok korlátozása nincs, akkor valóban jogalanyok-e a közösségi, majd uniós jog vonatkozásában a magánfelek (természetes és jogi személyek). Ilyen vitának viszont hatvan év távlatából nem sok értelme volna.

A Bíróság döntött és döntését annak minden következményével csak elfogadni lehet immár. Azt azért szabadjon mégis megjegyezni, hogy művészi a döntés: úgy határolja el a közösségi jogot a nemzetközi jogtól, hogy annak részeként, de önálló jogrendszerként definiálja; alapjául a szuverén jogok korlátozásáról beszél, így sem a túl gyenge hatáskör-átruházását, sem a mindent pusztító szuverenitást nem említi; mindezt pedig azért, hogy hatékonyságot biztosítson a jog érvényesülésére.

Hiszen alapvetően „csupán” a hatékony jogérvényesülés biztosítása volt a Bíróság célja, amikor az ezzel kapcsolatban értetlenkedő holland felettes közigazgatási hatóságot – vitatható volt az is, hogy egyáltalán bíróságnak számít-e a szerv, és így élhet-e az előzetes döntéshozatali kérdés feltevésének lehetőségével – arra biztatta, hogy a szerződéses rendelkezések jogalanyának ne csak az államot – a hagyományos nemzetközi jogi felfogás, különösen a Hollandiában ekkor uralkodó monista meg-

<sup>4</sup> A Bíróságnak a 26/62. sz. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Nederlandse administratie der belastingen-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete.

közelítésben ezt diktálta volna –, hanem a magánfelet, ez esetben a holland gazdasági társaságot is elfogadja.

Éppen azért az *effet direct* valójában nem a hatály kérdését feszegeti, hanem a hatékonyságát – a francia *effet* szó jelentése többes –: a hatékony jogérvényesüléshez kíván a közvetlenségen keresztül eszközt adni, és teszi ezt legalább annyira pragmatikusan, mint amennyire végső soron sikeresen.

Innentől van egy gyakorlati úton kialakított önálló jogrendszerünk, bármennyire is fából vaskarika ez, ahogy fentebb bizonyítást nyert. De önmagában nem ez a keletkezés csodája vagy mások szerint az eredendő bűn, hanem amikor ehhez az alkalmazási elsőbbség elve párosul. A másik mindenki előtt ismert jogesetben, a Costa kontra ENEL-ügyben<sup>5</sup> ugyanis némi túlkapással ehhez az elvhez jutott el a Bíróság, lássuk be, a kérdést felvető olasz bíróság provokációjára is egyúttal igen csattanós, bár latinosan heves választ adva.

Az ügyben ugyanis – ahol egyébként a villanyáram felhasználó általi vételezése kapcsán, az áramot árúként határozta meg, és nem a szolgáltatások, hanem az áruk szabad áramlásának szabályait alkalmazta a tárgyban tett szigorú végkövetkeztéseinek levonásához, de ez most legyen másodlagos jelentőségű számunkra – a Bíróság azt a később számos további ügyben – alkotmányos vonatkozásban ezek közül talán a legfontosabb a Simmenthal-ügy<sup>6</sup> – megerősített elvet mondta ki, amely szerint először az uniós jogot kell alkalmazni, minden nemzeti jogszabály csak ezután érvényesíthető.

Világos, hogy ennek a következménye az, hogy az uniós joggal ellentétes irányba terelő nemzeti jog már nem tudja a hatását kifejteni, hiszen az uniós jog által mutatott irányba indult el a jogvita megoldása. Ez az alkalmazási elsőbbségre vonatkozó elv pedig nem ismer kivételt, bármely uniós szabály minden nemzeti szabály előtt érvényesítendő, azaz a gyakorlatban egy nemzeti szabály sem mondhat ellent akármely uniós rendelkezésnek.

Miközben tény, hogy az akkori szélsőségesen dualista logikát követő olasz jogrendszer felől szemlélve is csak provokatívnak értelmezhető az a kérdés, amely a közvetlen alkalmazhatóság elvének egy messze nem várt következményét kívánta előhozni, hogy tudniillik a szerződést kihirdető törvényt követő olasz törvény esetében a *lex posterior derogat legi priori* elvet alkalmazva e későbbi szabállyal rontsa le a szerződéses rendelkezést, amely éppen a közvetlen alkalmazhatóság elve miatt már nem nemzetközi jog, azaz nem vonatkozik rá annak szupremáciája; a

<sup>5</sup> A Bíróságnak a 6/64. sz. Falminio Costa kontra E.N.E.L. (Ente Nazionale Energia Elettrica)-ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete.

<sup>6</sup> A Bíróságnak a 106/77. sz. Amministrazione delle Finanze dello Stato kontra SpA Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete.

közösségi bíróság válaszával, ahol primátusról beszél a szupremáciája helyett, némiképp túllőtt a célon.

Az nyilvánvaló, hogy az integráció számára elfogadhatatlan lenne – nemhogy hatékonyságról, de valós hatásról sem beszélhetnénk –, ha a nemzeti jogalkotó bármikor önkényesen felülírhatná az akkori közösségi, jelenlegi uniós jogot. De ezt azzal akadályozni, hogy egy ismét gyakorlatias megoldás eredményeként minden uniós rendelkezés minden nemzeti rendelkezést leront, minden szempontból túlzás.

Vitát nyitni azonban ismét csak felesleges, hiszen a Bíróság döntött, a következmények adottak. Az elsőbbség abszolút, az uniós jog utolsó utáni apró szabálya is leronthat egy mégolyan lényeges nemzeti alkotmányos alapelvet is a luxemburgi bíróság szerint – persze ebbe a nemzeti alkotmánybírák soha nem nyugodtak bele, többek között az olasz bírák sem, akik éppen a büntető ügyekben való elévülés szigorú alkotmányos tilalmának védelmével ültek győzelmi ünnepet az uniós ítélkezési gyakorlat felett.<sup>7</sup>

A megközelítés pedig hangsúlyozandó gyakorlati: először (primo) alkalmazzuk a közösségi jogot, és utána jöjjön a nemzeti jog. A következmény viszont túl a maga egyértelműségén – az európai szabály lerontja a nemzetit – már komoly elméleti kihívást okoz. Ugyanis a következmény az, hogy az uniós jogrendszer nem csupán önálló, de igenis föderális jelleget is mutat.

Mondanunk sem kell, hogy egy ilyen elméleti kihívás komoly alkotmányos kérdéseket is felvet. Ugyan a hatáskör-átruházás, a szerződéses alapok azt mutatják, hogy itt egy nemzetközi együttműködésről van szó, amelynek szuverén résztvevői az államok, de a jogalkalmazás során tapasztalt önálló jogrendszeri jelleg az uniós jog primátusával kiegészülve egy ilyen, szövetségi jelleget kölcsönöz a rendszernek, ez pedig alkotmányosan – megannyiszor hangsúlyozandó – nem fogadható el még akkor sem, hogy körbe záródjon a logika, ha a gyakorlatban így van.

A nemzeti szuverenitás elve ugyanis, amely az alkotmányos és a kvázi-föderális után a harmadik elméleti pillér a jelen tanulmányhoz, nem engedi meg egy ilyen a gyakorlati okokból ugyan csak az alkalmazás kapcsán, de mégis szövetségi jelleget mutató jogrendszer elismerését. Le kell szögezni, hogy a mai napig egyedül a szuverenitás az alapja a jogrendszereknek ennek számos okával és következményével, márpedig a szuverenitás az államokhoz, esetünkben a tagállamokhoz kötődik.

Anélkül, hogy a könyvtárnyi irodalmat felvonultató szuverenitás-elméleteket itt ismertetni és értelmezni kezdenénk, hogy aztán azokból a megfelelő következtetéseket levonjuk, most a keretek és az ilyen bizonyítási szándék hiányában egy-

<sup>7</sup> A Bíróság C-42/17. sz. M.A.S. és M.B.-ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete, az úgynevezett Taricco II ítélet nyomán látható a törésvonal.

szerűen fogadjuk el, hogy a második világháború után bekövetkező – a jelen távlatból egyértelmű – paradigma-váltásnak felfogható változás, amely feltehetőleg a teljes vesztfáliai-rendszert megbontotta, a gazdasági, sőt kulturális globalizációval fokozva sem lehet képes a szuverenitás lerontására.

Egyrészt mert minden a szuverenitáshoz kapcsolódik. Az állam, a politikai közösség és számunkra legfontosabb a jog, nem létezik szuverenitás nélkül. Ez a szuverenitás pedig nemzeti, és ennek egészen egyszerűen és jobb szó hiányában azt lehet mondani, hogy kulturális oka van. A szabadság, azaz a külső függetlenség és belső autonómia, amely minden politikai cselekvés alapja, az alkotmányos méltóság, amely külső hatással szemben önazonosságként mutatkozik meg, és formát ad e cselekvésnek, végül maga a cselekvés, az abban testet öltő akarat csak ebben a szuverenitás origójából eredő elméleti koordináta rendszerben értelmezhető. Az alkotmányos kihívások pedig e hármásban (szabadság, méltóság, akarat) jeleníthetők meg, így ez adja a jelen tanulmány vázát is.

Mielőtt a hosszú elméleti felütést követően a gyakorlati vizsgálódásba e szerkezet szerint belekezdenénk, az ígérték szerint essen néhány szó a téma időszerűségéről és fontosságáról is. A már említett két, a kihívásaink eredőjét adó ítéletek<sup>8</sup> megszületésének 60., a politikai integrációnak és így számos alkotmányos kérdésnek megágyazó Maastrichti Szerződés<sup>9</sup> 30., de az Európa újraegyesítésének 20. évfordulója<sup>10</sup> is önmagában igazolhatná a témaválasztást.

Annak fontosságát azonban nem e fontos mérföldkövek eléréséhez kapcsolódó jeles dátumok – bár éppen a mérföldkőhöz érve jutott sokszor az előrehaladás tévútra, hiszen sem a maastrichti reformokat, sem az újraegyesítés következményeit nem sikerült feldolgozni igazán – adják, hanem az elmúlt 15 év válságai, amelyek az elmúlt évtizedben a lehető legsarkosabban hozták fel a soha meg nem válaszolt alkotmányos kérdéseket. E kérdésekre persze aztán politikai beállítottságtól függően igyekeznek különböző szereplők sokszor eltérő, de mindig kicsit túl gyors válaszokat adni.

Miközben a válságok hatásai, a politikai döntésekkel kapcsolatos viták éppen az elméleti kérdések meg nem válaszolt volta miatt gyakran a közjogban csapódnak le, és alkotmányos kérdéseknél egyébként sem elvárható, hogy jog és politika tiszt-

<sup>8</sup> A már hivatkozott Van Gend & Loos és Costa kontra E.N.E.L.-ügyekben 1963-ban és 1964-ben hozott ítéletek.

<sup>9</sup> A Maastrichti Szerződés – e tanulmány keretei nem teszik lehetővé, mégis a tanulmány témája szempontjából nagyon is releváns módon – komoly változást hozott, nem csupán az Unió és a politikai integráció elindításával, hanem annál mélyebben a szerződéses és intézményi rendszer átfogó reformjával, és annak máig nem feldolgozott következményeivel. A szerződést 1992. február 7-én írták alá, és 1993. november 1-én lépett hatályba.

<sup>10</sup> 2004. május 1.

tán elváljon, a jogász és így a jelen tanulmány célja mégis az, hogy a jogtudomány igazat a hamistól elválasztó ösvényét szem előtt nem tévesztve igyekezzen elemző gondolatokat megfogalmazni.

De ez nem l'art pour l'art elmélkedés, hanem nagyon is gyakorlati feladat, még akkor is, ha az alkotmányosság, a jogi normák védelme különösen az integráció vonatkozásában politikailag igen érzékeny témák kapcsán merül is fel. Hiszen logikus, hogy a felfűtött hangulatba csapódjon ki a megoldatlan kérdés, amitől az viszont egyértelműen gyakorlati jelentőségűvé válik, és aminek nem kell elriasztania a jog iránt érdeklődőt.

Ilyen elméleti alapok és történeti fejlődés, valamint jelenkori kihívások között kell tudni tehát eldönteni az alkotmányos kérdések kapcsán, hogy hol legyen egységes válasz, és hol maradhatnak meg a sokszínű megoldások. Amikor e kérdésre keressük a választ azt sem szabad elfelejteni, hogy a nemzeti alkotmányok sokszor évezredes, de a legtöbbször is több évszázados fejlődés vívmányai. Ennek pedig nagyon sok nyomát hordozzák magukon. Egy alkotmány mindig több, mint a rendelkezéseinek az összessége. És ennek megtartó ereje van.

## **2. Szabadság: a politikai cselekvés alapjának alkotmányos védelme**

Vitán felül áll, hogy a politikai cselekvés képességét az állam számára a szuverenitás biztosítja. Miközben a demokrácia a tekintély újkori formáját, a jogállamiság pedig a hatalomgyakorlás korlátait adja, éppen a modern alkotmányosság kialakulása óta a nemzeti szuverenitás a közhatalmi, így a politikai cselekvés alapja.

Jelen tanulmánynak nem célja, hogy a szuverenitás elméleteit áttekintse, ahogyan az sem, hogy annak fejlődését vizsgálja, mégis a teljesség igénye nélkül néhány olyan ponton, amely az egységesülő Európa háttérében különösen éles megvilágítást kap, mind az elméletre, mind pedig a fejlődésre szükséges kitérni.

Mindenekelőtt azonban fontos azt leszögezni, hogy a modern alkotmányosság fent említett hármasából a szuverenitás ugyan elsősorban a közhatalmi cselekvés alapját biztosítja, mégis mint jogilag körülírt elmélet és doktrína egyúttal alkalmas arra, hogy egyszerre biztosítsa a közérdekből való állami cselekvésnek és a jogos magánérdekek védelmének lehetőségét. A bodini szuverenitás fogalomnak talán éppen ez a legnagyobb hozadéka, és feltehetőleg ezt biztosította évszázados sikerét: a hatalom elválik annak gyakorlóitól, immár nem pusztán tekintély, hanem jogilag behatárolt cselekvési szabadság, amely ilyen módon már jobban meghatározható és szükség szerint gyakorlásában korlátozható.

Éppen ez volt az első, a szuverenitás fogalmának megjelenésekor megoldandó paradoxon, amelyet még két további követett, mielőtt a jelenlegi a nemzetfeletti



jogrend megjelenésével és szinte szövetségi jellegének kimunkálásával kapcsolatos paradoxon is felmerült. Amikor JEAN BODIN először említi a szuverenitás fogalmát és azt az uralkodó hatalmi cselekvésének alapjaként vezeti be, akkor egyszerre hangsúlyozza a szuverenitás teljességét, abszolút jellegét – mint *summa potestas* a legfőbb állami hatalom – és annak már a modern alkotmányok megjelenése előtt a privilégiumok időszakában is megvalósuló jogi korlátozhatóságát. Az ellentét azonban könnyen feloldható: a szuverenitás teljes, a gyakorlása viszont korlátok között valósul meg – persze akkor, ha e korlátokat maga a szuverén fogadja el –, és éppen ez az uralkodó személye és az általa gyakorolt közhatalom elválasztásának legfontosabb hozadéka.

A szuverenitásnak azonban hamar szembesülnie kellett egy másik komoly paradoxonnal éppen szülőházájában, Franciaországban. A forradalmat követően ugyanis, amikor az első monarchikus alkotmány után – hiszen az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megszavazta az uralkodó halálát, amelyet végre is hajtottak, így más választás nem volt – köztársasági államforma lépett hatályba. Ha viszont sem fizikai, sem alkotmányos értelemben nincs többé uralkodó, aki egy személyben lehet „jogosultja” a szuverenitásnak, hanem – ahogyan ezt a rousseaui elmélet alapján a forradalom kezdetétől elfogadtuk – a nép annak „letéteményese”, akkor hogyan valósulhat meg annak oszthatatlansága. Továbbá mivel a nép azt közvetlenül nem tudja gyakorolni – érdemes újraolvasni ROUSSEAU<sup>11</sup> ezzel kapcsolatos kategorikus véleményét: a nép nem rendelkezik megfelelő tudással a hatalom gyakorlásához –, hanem főszabály szerint képviselői útján jár el ebben – akiket akkoriban nem is igazán választott, hiszen 1795-ig<sup>12</sup> demokratikus legitimációról nem igazán, utána is csak korlátozottan beszélhetünk –, akkor mennyire igazolható a szuverenitás másik jellegét adó jellemzője: annak átruházhatatlansága. Ma már nem is kérdés, hogy a kellően absztrakt nemzetfogalom, valamint a képviseleti elv megjelenése hogyan oldotta fel az akkoriban még nagyon éles vitákat eredményező második szuverenitás-paradoxont.

Kevésbé éles politikai helyzetben, de annál hevesebb viták során merült fel a szuverenitás fejlődésének harmadik paradoxonja a 19. század végén, immár a pozitivisták gondolkodás korában. Alkotmányjogi és államelméleti – a modern politikai szociológia megjelenéséről nem is beszélve – szerzők között elmérgesedett viták alakultak ki a szuverenitás elméletének helyességé kapcsán, amelyek a pozi-

<sup>11</sup> JEAN-JACQUES ROUSSEAU ezzel kapcsolatos gondolatai már a *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* et si elle est autorisée par la loi naturelle c. művében megjelennek, majd a *Contrat social*ban csúcspontnak ki.

<sup>12</sup> 1795. október 12-21-ig tartottak először Franciaországban a III. évi alkotmány szerint általános választásokat, amelyeken azonban csak a képviseleti testület 1/3-át lehetett megújítani, és viszonylag alacsony részvétellel zajlott.

tivista gondolkodók egy csoportjánál egyenesen magának a szuverenitás létének a tagadásáig vezettek.

E szerzők számára a politikai cselekvésnek egészen egyszerűen azok a társadalmi érdekek, esetleg értékek biztosítanak alapot, amelyek többé-kevésbé hatékony képviselővel a politikai szereplők elfogadtatják cselekvésük hasznosságát a társadalom egészével. A szuverenitás csupán szemfényvesztés, amelyet az ilyen érdekalapú cselekvésük jobb megvilágítására használnak. Ugyanakkor hamar világossá vált, hogy ha a szuverenitás a maga teljességében valóban nem látható az állami működés során, annak létét eltagadni egyet jelentene a teljes alkotmányos és úgy általában állami rend kiüresítésével.

E vita vezetett el végül a szuverenitás többes meghatározásához, amelyben külön értelmezendő az abszolút állami főhatalom anyagi és elvont, az intézményi hatáskörök összességének szintén anyagi, de immár kézzelfogható, és az egyes intézményi működésben megjelenő hatalomgyakorlás inkább formai – eljárási – de a leginkább konkrét megjelenése a szuverenitásnak. Mindhárom esetben ugyanaz a szuverenitás jelenik meg, és a három eset együtt és egységesen alkotja a szuverenitást.

Túl azon, hogy a vita ilyen módon történő lezárása az elmélet számára rendkívül termékenyítő volt – elegendő olyan nagy gondolkodók ezzel kapcsolatos munkájára gondolni, mint KARL SCHMITT –, annak gyakorlati következménye lett a legalitás és a legitimitás elméletek párhuzamos, egymástól jól elválasztható, de mégis egymás összefüggésében értelemzendő kialakulása.

E három paradoxonra vonatkozó rövid emlékeztető jól igazolja, hogy a szuverenitás fogalmát nem lehet mereven értelmezni, az hosszú évszázadokon át igen dinamikusán fejlődött, változott. E fejlődés nem azt jelenti, hogy a korábbi elméletek cáfolata során új elméletek születnének, hanem azt, hogy olyan rugalmasságot tudott biztosítani az államelmélet és a közjogtudomány a fogalom számára, amely biztosította annak hatékony felhasználását.

Ahogy ezt hangsúlyoztuk: a szuverenitás a közhatalmi cselekvés egyetlen elfogadható alapja, amely segít egyensúlyt találni a köz és a magán, a közösség és az egyén viszonyában. A fogalom e paradoxonokat nem csak túlélte, de azok feloldása során megerősödött, kikristályosodott, a viták tüzeiben megedződött. Nem véletlenül ma is minden magára valamit adó politikai közösség egyik legvédettebb elve.

E szuverenitás fennmaradását meglátásunk szerint az európai egységesülés sem veszélyeztetheti igazán, még ha az uniós politikai cselekvés eredményeként létrejött aktus az önálló jogrendszeri elhelyezése és alkalmazhatóságának elsőbbségére vonatkozó parancs miatt újabb paradoxon elé is állítja.

Az kétségtelen, hogy immár nem csak az államok, hanem az Unió is közhatalmi cselekvést végez. Ennek ténye azonban nemhogy ellentétes lenne a szuverenitás elvével, éppen ellenkezőleg azon alapul.

Az Európai Unió cselekvésének közjogi alapja ugyanis az átruházott hatáskör. A hatáskörök átruházása pedig a szuverenitás által biztosított, egyrészt anyagi értelemben, amennyiben e hatáskörök azért léteznek, mert az azt átruházó állam szuverén, magyarán a hatáskörök a szuverenitásából erednek. Másrészt eljárásilag is, hiszen maga az átruházás az adott állam szuverén cselekvése, ha nem lenne szuverén az állam, nem tudná átruházni e hatásköröket. A hatáskörök létre, terjedelmére és gyakorlásuk módjára ráadásul szigorú szabályokat írnak elő az uniós szerződések.

Legfőképpen az átruházás elve az, amely korlátozza az Unió politikai cselekvési képességét.<sup>13</sup> Miközben az államok bizonyos területeken szeretnének szoros együttműködést kialakítani, akár olyan módon is, hogy e területen a politikai cselekvés – egyébként hangsúlyozandó meghatározott célok elérésére, és így az ahhoz szükséges mértékben – immár uniós szinten jelenik meg; ez csak akkor lehetséges, ha kifejezetten átadják e hatásköröket – sokszor azokat az adott cél alapján meghatározva – az Unió számára.

Az Európai Unió csak akkor cselekedhet, ha erre átruházott hatásköre van, és minden át nem ruházott hatáskör a szuverén tagállamoknál marad. Valamennyi közhatalmi cselekvése során – e célt szolgálja az úgynevezett „visa” az uniós jogszabályok elején – az Uniónak bizonyítania kell, hogy az adott cselekvésre hatásköre van az adott területen számára hatáskört biztosító szerződéses rendelkezés meghivatkozásával. Ennek ellenőrzésére a mégoly’ integráció-barát uniós bíróság is nagy hangsúlyt fektet.

Másrészt, ha van is hatásköre az Uniónak, az még nem jelenti azt, hogy e hatáskört szabadon gyakorolhatja. A hatáskörök gyakorlásának szigorú korlátjait fogalmazza meg a szerződések az egyének védelme kapcsán. Ez a korlátozás ugyanakkor nem tér el a tagállamok közjogában ismert korlátozástól: az egyéni alapjogok védelmének az uniós cselekvés során is védelmet kell élveznie.<sup>14</sup>

Azonban az uniós cselekvéssel szemben a jog nemcsak az egyént, hanem nagyon helyesen az államot is védi. Mert ahogy az államot az egyének közössége alkotja, úgy az Uniót valójában nem is az egyének – európai népről beszélni értelmetlen lenne –, hanem az államok közössége jelenti.

<sup>13</sup> Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés 5. cikk (2) és 4. cikk (1) bekezdései.

<sup>14</sup> Uo. 6. cikk.

Az államok egyenlősége, önazonossága és alapvető funkciói olyan védelmet élveznek,<sup>15</sup> amelyeknek akkor is korlátoznia kellene az uniós cselekvést, ha arra egyébként átruházott hatáskör lehetőséget biztosít. E három elv ugyan a nemzeti alkotmánybírói ítélezési gyakorlatokban egyre többször és határozottabban jelenik meg, bár uniós szerződés írja elő védelmüket, az uniós Bíróság joggyakorlatában eddig nemigen alkalmazta ezt.

Végül, de nem utolsó sorban immár kifejezetten az osztott hatáskörök gyakorlása kapcsán, ahol mind az Uniónak, mind a tagállamoknak cselekvési képessége van – itt igazán izgalmas a kérdés, hiszen, ha egy adott cél mentén meghatározott területen kizárólag az Unió számára ad cselekvési lehetőséget a szerződés, akkor az azért főszabály szerint könnyen használható – megjelenik még a szubszidiaritás és az arányosság elve.<sup>16</sup> Az Uniónak itt hatékonysági, illetve szükségességi és arányossági szempontokat kell betartania, és csak azok igazolása esetén lehet cselekednie. Mondanunk sem kell azonban, hogy itt a leggyengébb az uniós bírói védelem.

Szögezzük le, hogy e nemes elvek ellenére, amelyek egyszerre kívánják biztosítani a közös célok mentén történő cselekvés lehetőségét az Unió számára, és védeni a tagállami szuverenitást, amely előbbihez is alap, jóllehet a szuverenitás és a hatáskör-átruházás, illetőleg átruházott hatáskör-gyakorlás elméleti szinten összehétközhető, valójában az alkotmányos védelem nem megoldott. A nemzeti alkotmánybírók nem igazán boldogulnak a szuverenitás tényleges védelmével – még az olyan éles fegyverek, mint az ultra vires kontroll alkalmazásával is –, az Unió pedig csak a saját önálló jogrendszerében hajlandó korlátozást elfogadni, a luxemburgi bírák csökönnyösen ragaszkodnak „az uniós jogon kívül, ha van is jog, az nem olyan jog”<sup>17</sup> megközelítéshez. Politikai értelemben pedig jól látható az a lopakodó hatáskörgyakorlás, amely mindenképpen komoly veszélyt jelent, hiszen megbontja az egyébként sem túl erős alapokon felépített rendszer egyensúlyát.

### 3. Méltóság: a politikai cselekvés kereteit adó forma alkotmányos védelme

Az Európai Unió számára nem véletlenül ennyire fontos a jogrendszer. Az ugyanis túlmutat a jogi válóságon. Az Európai Unió „méltóságát”, ha úgy tetszik önazonosságát, gyakorlatilag saját önbecsülésének, önbizalmának alapját jogrendszere képezi. Az önálló uniós jogrendszer azonban nem legitimációs eszköz – részben

<sup>15</sup> Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése.

<sup>16</sup> Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés 5. cikk (3) és (4) bekezdései.

<sup>17</sup> Áthallással a számunkra jól ismert *Extra Hungariam non est vita si est vita non est ita Coelius Rhodiginustól* származó mondással.

több, részben kevesebb annál –, csupán forma, amely a hatékony uniós cselekvés záloga. Az Unió politikai létezésének legitimitását – ha elfogadjuk, hogy az nem csak legális, de egyúttal legitim is – leginkább az integrációs cél – először gazdasági, majd politikai – hatékony megvalósítása adja. Ez az oka annak, hogy az Unió egy folyamatos tekerésre kárhozottatott bicikli – ha nem hajtják folyamatosan, eldől – egy „ever closer-ségre” ítélt folyamat.

A sui generis és kvázi-föderális jogrendszer, ahogyan az elméleti szinten bizonyítást nyert, egy logikai bukfcenc és egy túlkapás eredményeként bírói úton kialakított jogi valóságot biztosít, és ez a jogi valóság adja meg az Unió nem csupán jogi, de egyúttal politikai létezésének mikéntjét. Nem véletlen tehát, hogy miközben értékalapra kívánja helyezni az európai integráció önmagát, csupán jogi jellegű értékek felmutatására képes, amelyet ugyan minden tagállam elfogad, de egészen másként valósít meg a történetileg kialakult jogrendszerében (szabadság, emberi méltóság, demokrácia, jogállamiság, jogegyenlőség, alapjogvédelem), az Unió így nem tud kilépni a jogi forma által biztosított szűk keretek közül, ugyanakkor komoly zavart kelt a sokfélelőséget mutató alkotmányos rendszerek kapcsán.

A jogi kereteket – önálló és már-már szövetségi jogrendszerét – pedig az Unió a végletekig védi. Az uniós jog, különösen annak autentikus értelmezője, a luxemburgi bíróság nem tűri meg más jogrendszerek versengését. Az uniós jog hermetikusan zár, nem enged be semmilyen kívülről érkező szellőt, új gondolatot, csak maga magában érzi biztonságban az integrációt.

A szakma által – a részletekben itt talán nem is szükséges belemenni – hosszasan kritizált ítéletek mutatják, hogy hogyan utasítja el a nemzeti jog – minket elsősorban ez érdekel majd – a nemzetfeletti jog – elegendő a strasbourgi emberi jogi védelmi rendszer contra legem módon történő mindenáron való kikerülésére<sup>18</sup> – és a nemzetközi jog – itt pedig a befektetésvédelem, a vitarendezés nemzetközi kereteinek az egészen nyílt maga alá rendelésére gondolhatunk példaként – bármely egyébként egyértelműen releváns szabályának akárcsak a részleges alkalmazását.

Ez az elutasítás azonban véleményünk szerinti nem csupán egy jogtechnikai választás eredménye. Nem arról van csak szó, hogy a Bíróság a szerződések hatékony végrehajtása céljából arra vetemedik, hogy ne vegyen tudomást más jogrendszerek szabályainak mégoly egyértelműséggel megfogalmazott parancsairól. A hatékonyság ugyanis nem a tagállamok akaratából megfogalmazott célok elérését irányozza elő, hanem az Unió létezésének elfogadását biztosítja: akkor legitim az Unió, ha egyre szorosabb együttműködést tud megvalósítani a tagállamok között, vagy még inkább fölöttük. Ennek formát pedig egyedül a joga tud adni, így az tehát minden külső hatástól féltve védendő.

<sup>18</sup> A Bíróság 2/13. sz. 2014. december 18-i véleménye.

Az önálló, kvázi-föderális jogrendszer így saját magán belül ennek figyelembevételével is, illetve e szempont következtében alakította ki saját közjogát. Tette ezt hosszú évtizedeken keresztül kizárólag a bírói „jogértelmezés”, valójában igencsak markáns jogfejlesztés útján. Érdemes megfigyelni, ahogy a Bíróság először csak az alapjogok védelme kapcsán, tulajdonképpen a nemzeti alkotmánybíróságok megszólítására – persze e megszólítás igen provokatívan történt, amikor a német szövetségi alkotmánybíróság tulajdonképpen nem is csak a közösségi jog alkalmazását, hanem főleg annak értelmezésére a luxemburgi bírákhoz fordulást tiltotta meg ilyen alapjogi védelmi rendszer hiányában a nemzeti bírák számára<sup>19</sup> –, majd pedig általános jogállami elvekre vonatkozóan is, de mindig saját jogrendszerén belül „találja meg” a szükséges alkotmányos alapelveket.<sup>20</sup>

Az érvelés azon alapul, hogy ezek az alkotmányos alapelvek egy közös hagyomány részei. Ezzel pedig nem lehet nem egyetérteni, hiszen valóban sok az egyetemes, de legalábbis Európa szabad országaiban évszázadok óta elfogadott jogelv. Ugyanakkor ezek védelme nemzeti alkotmányos keretek között fejlődött ki, és nem biztos, hogy e termőtalajból kiragadva és más, nemzetfeletti környezetbe átültetve ugyanúgy megélnék, azaz hasonló hatással látják el funkciójukat: a békés együttéléshez az önkényes közhatalomgyakorlásnak úgy biztosítva korlátot, hogy eközben a közérdekből való politikai cselekvést ugyanakkor nem akadályozzák. Éppen a tanulmány alapkérdése merül fel itt: mi egységes és mi sokféle. E kérdésre azonban nem lehet egy listával válaszolni, hiszen mindez dinamikusan változik, és részben a jogalkalmazás környezete határozza meg – megannyi szempont szerint – a helyes jogértelmezést.

A legnagyobb gondot nem is a megfelelő elméleti alapok hiánya okozza, és nem is az, hogy ugyan nagyon pragmatikusan, kockáztatnánk: átgondolatlanul, egyéni jogokat és általános alkotmányos jogelveket kezdett védeni az európai egységesülés jogának értelmezésére létrehozott bíróság, hanem hogy a védett absztrakt alapelvek értelmezése és alkalmazásának köre meghatározatlan maradt. Ezt tulajdonképpen kizárólag a bíróság alakítja magának, főleg mivel semmilyen külső korlátot, hatást nem fogad el, saját jogának pedig nyilván ő az egyetlen autentikus értelmezője.

De a közjogi lavina az uniós jogon belül itt nem állt meg, mondhatni még nem érte el a mélypontját. A Bíróság – az Unió politikai intézményeinek nem csak feltehető, de sokszor nagyon is látványos ráhatására – saját és sajátos közjogi szabá-

<sup>19</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság az ún. Solange I-ügyben, 1974. május 29-én hozott döntése, BVerfGE 37, 271.

<sup>20</sup> A legteljesebb formájában a német alkotmánybírói aggályokra adott luxemburgi válasz talán a Bíróság 11-70. sz., Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Fruttermittel-ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletében található.

lyait egyre szélesebb körben kezdte alkalmazni. Miközben minden logika azt diktálja, hogy ezek a közjogi korlátok az uniós közhatalom gyakorlásra alkalmazandók, azzal – a sokszor átlátszó – érvel, hogy a tagállamok uniós jogot alkalmaznak, nemzeti szintű hatalmi aktusuk ellen is érvényesíteni kívánják az uniós bírák ezeket a korlátokat. Nagyon messze vagyunk már attól az időszaktól, amikor a nemzeti bírák kérték számon a Közösségeken az alkotmányos elvek tiszteletben tartását, mondhatnánk megfordult, fejre állt a világ: immár az Unió keres alkotmányos fogást a nemzetállamokon.

Különösen visszatetsző az ilyen ítélkezési gyakorlat akkor, amikor arra gondolunk, hogy miközben saját közjogát a nemzeti keretek között is előtérbe helyezi az uniós bíróság, más jog részéről külső behatást ő még közvetetten sem enged saját jogrendszerébe. Sőt az egyébként standardok kidolgozásával megbízott strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatára több esetben fittyet hányva, azzal akár ellentétes értelmezést ad egy adott helyzet jogsértő volta kapcsán.<sup>21</sup>

A Bíróságnak ez a viselkedése csupán akkor érthető és magyarázható, ha a jelen pont elején kifejtett szempontokat, tudniillik a jogrendszer különleges „méltóságot” adó jellegét is figyelembe vesszük. Ebben az összefüggésben már nem is annyira cinikus, de legalábbis jobban érthető az uniós jog alkalmazásának egységét, hatékonyságát és elsőbbségét ismétlő bírósági frázis.

Jöllehet továbbra is fennáll: ha az első (egységes jogalkalmazás szükségessége) érthető, a második (az integráció hatékony megvalósításának az eszköze a jog, így azt különösen védeni kell) elfogadható, a harmadik (minden uniós jogszabály minden nemzeti jogszabályt megelőzve alkalmazandó, ezáltal az esetleges ellentétes hatást kiváltó vagy az uniós jog hatását korlátozó nemzeti jogszabály érvényesülést az uniós jog megakadályozza) alkotmányjogi szempontból már elfogadhatatlan.

A nemzetállamoknak ugyanis, még akkor is, ha saját szuverén döntésük folytán váltak tagállamokká, szintén van „méltóságuk”, amelyet az uniós joggal szemben alkotmányos önazonosságuk fejez ki leginkább. Nem véletlen, hogy államiságuk, sajátos jellegük védelmének ez a nemzeti identitásról szóló uniós jogi passzus lett a csodafegyvernek remélt, eddig az uniós bírák ellenállásának következtében leginkább csak vaktöltényeket durrogató eszköze.

<sup>21</sup> Közismert a magyarországi tranzit zónák ügyében született két ellentmondó bírói döntés, hiszen míg a strasbourgi bírák véleménye szerint nem valósul meg jogellenes fogva tartás, igaz csak sugallatot mérítve az egyezmény jogából és valójában az uniós „eljárási” irányelvet értelmezve, de luxemburgi társaik mégis éppen ellenkező következtetésre jutottak. Lásd az Európai Emberi Jogi Bíróság Ilias és Ahmed kontra Magyarország-ügyben (47287/15. sz. panasz) hozott ítélete (nagykamara) és a Bíróság C-808/18. sz. Bizottság kontra Magyarország-ügyben 2020. december 17-én hozott ítélete.

Anélkül, hogy a nagyon összetett és sokat magyarázott fogalom részletes értelmezésébe akárcsak belekezdnénk, csak annyit jegyeznénk meg, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme is túlmutat a jog szigorúan vett területén, miközben nyilvánvalóan nem politikai kérdés, tulajdonképpen egy kulturális, alkotmányos kultúrával kapcsolatos ellenállás alakult ki a fogalom és védelme körül.

Az alkotmányos önazonosság az, amelyen keresztül a tagállamok nem állami létezésüket – erre talán azért még nincs, és az előző rész fejtegetése alapján valószínűleg nem is lesz, mert nem lehet szükség –, hanem annak mikéntjét, leglényesebb sajátosságait, önmeghatározó elemeit kívánják védeni. Az, hogy az egyéni jogok (libertas) és a közérdekében gyakorolt hatalom (potestas) koordináta-rendszerében hol kerültek meghatározásra egy alkotmányos rendszer sarokpontjai nyilvánvalóan országonként eltérő. Az, hogy mit értünk meghatározott alapjogok tényleges normatív tartalma alatt, szintén eltérhet a történelmi tapasztalat, a gazdasági sajátosságok, bizonyos társadalmi értékek vagy egyszerűen csak kulturális szempontok miatt. Sőt, az egyes állami funkciók gyakorlására kialakított jogintézmények vagy az erre vonatkozó hatáskörök elosztása is változhat politikai közönségenként.

Ezen sokszor az alkotmány betűjén jóval túlmutató, mégis normatív jelleggel meghatározható alkotmányos vívmányokkal, alapelvekkel és célokkal együtt tud csak valódi alkotmányosság, megfelelő alkotmányos egyensúly kialakulni az egyes államokban. Erre a mégoly' féltékeny Uniónak is tekintettel kell lennie, hiszen sem a tapasztalást megszerezni, sem az egyensúlyt ennyi apró elemre tekintettel kialakítani nem volt módja, és talán nem is küldetése.

Ez az önazonosság – hangsúlyozzuk – a politikai közösség létezésének módját és azon keresztül működését alapvető jegyeiben határozza meg. Ezt igazolja többek között az is, hogy az alkotmányos önazonosságot leginkább három idősíkon véli alkotó részeiben megtalálni a vonatkozó szakirodalom: a múltban mint történelmi vívmányokat, a jelenben mint a szövetszerű, pozitív alkotmányosságon túlmutató, de azoknak a lényegét adó alapelveket, a jövőre nézve pedig mint védendő értéket, államcélokat véljük felfedezni az önazonosság egyes elemeit.

Ezek az elemek természetesen dinamikusan változnak az idők során. Ugyanakkor ez a fejlődés szerves kell, hogy legyen, miközben persze külső hatásokra is reagál, addig a rákényszerítés inkább törést, mint fejlődést hoz az alkotmányosságban. Ez az egyik érdekessége az identitásnak, hogy miközben az állandóságot, a folytonosságot hivatott biztosítani, ezt nagyon rugalmasan, dinamikusan, folyton változva teszi. További sajátossága, hogy miközben behatárolja az adott alkotmányos rendszert, egyúttal be is illeszti azt a hasonló identitással rendelkező alkotmányok csoportjába, tehát nem csak elválaszt, hanem össze is köt. Innen a korábban emlí-



tett, de sokszor eltúlzott, illetve rosszul értelmezett európai alkotmányos örökség gondolata. Végül amennyire kizárólagosságot kíván, hiszen valami vagy önazonos vagy nem, épp az előző jellege miatt annyira integratív, befogadó is tud lenni.

Összességében az alkotmányos önazonosság akkor jelenik meg leginkább, ha valamilyen külső közjogi alkotmányos hatással találkozik. Az, hogy valami önazonos, máskülönben nem érdekes, magától értetődő. Egy másik közjog betüremkedése az a tükör, amelyben azonban azonnal világosan megmutatkozik, jól láthatóvá válik, még akkor is, ha rendkívül összetett, egészében nehezen megfogható. Így lett az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog ütközésekor gyakorlati jelentőségű a nemzeti alkotmányos ellenállásban az alkotmányos önazonosság, illetve annak védelme.

#### **4. Akarat: az ütközések kölcsön- és ellenhatásai**

A nemzeti alkotmányos ellenállás szükségessége egyre inkább felmerül. Egyre többször látszanak ugyanis olyan ütközési pontok, amelyek mentén a fentebb taglalt elméletileg rendezetlen viszony gyakorlati kihívásként jelentkeznek. Éppen a sajátos elméleti rendszerük miatt az uniós jog abszolút alkalmazási elsőbbsége és a nemzeti szuverenitás, illetve az annak formáját adó nemzeti alkotmányos rend közötti ellentét nem oldható fel, hiszen mindkét rendszer elméletben kizárólagos jelleget követel magának. Ezért viszont az is nyilvánvaló, és ezt immár a tapasztalat is bizonyítja, hogy a politikai cselekvésre vonatkozó szándékok ütközése esetén végső soron erre az ellentétre, illetve annak nemzeti alkotmányos olvasatára mindig hivatkozni lehet abból a célból, hogy a cselekvés eredményeként születő, az adott szándékkal végül ellentétes aktus gyakorlati alkalmazását ezáltal akadályozzuk.

Természetesen ellentét csak akkor merül fel, ha a cselekvés szabadságát és azt a formát, amelyben az megvalósul az uniós és a nemzeti politikai szereplők ellentétes akarattal kívánják használni, illetve megtölteni. Ilyenkor viszont az egész probléma a felszínre tör, mind a cselekvési képesség létezése, mind annak mikéntje megkérdőjelezhető. Jogi értelemben ilyenkor békíthetetlenül feszül egymásnak a nemzeti szuverenitás – akár tartalmában akár formájában – és az uniós jog alkalmazási elsőbbsége.

Számos hasonlat igyekezett leírni ezt a jog eszközeivel a mindkét rend kizárólagossága miatt feloldhatatlan ellentétet. Többen hasonlítják a fizikából ismert elmozdíthatatlan test és feltartóztathatatlan erő ütközésének paradoxonjához. A hasonlat azért is tetszetős, mert a nemzeti alkotmányos rend valóban egyfajta megingathatatlan keretet kíván adni a jog eszközeivel a teljes jogrendszerre, annak szerkezetére és működésére nézve; az uniós jog pedig egy olyan ehhez képes kívül-

ről érkező, abszolút elsőbbsége miatt pedig megállíthatatlan erő, amely, ahogyan ezt fentebb kifejtettük, az integráció hatékony végrehajtása céljával nem hajlandó semmilyen akadályt elismerni.

Ugyanezen paradoxonnak van egy mitológiai előképe is. Az istenek ugyanis ismeretlen okból Téba városát úgy kívánták büntetni, hogy odaküldték a teumesszoszi rókát, aki tévedhetetlen ragadozóként mindig elejtette kiszemelt zsákmányát. A város lakói, hogy megszabaduljanak tőle, Kefalosznak, a híres attikai vadásznak Lelaps nevű kutyáját kérték kölcsön, aki viszont minden vadat el tudott fogni. A két mitológiai lény küzdelme jól láthatóan a fentivel azonos paradox helyzetet teremtett. A soha véget nem érő harcnak végül Zeusz, az istenek királya vetett véget, aki az egyik változat szerint kővé változtatta mindkét állatot, egy másik szerint csillagképet alkotott belőlük (innen lenne a Canis maior és a Canis minor csillagzat).

Hasonlattól függetlenül esetünkben ugyanez a paradoxon a közjogban adott. Miközben a nemzeti alkotmányos rend hűséges kutyaként védi a nemzetállam jogrendszeri birtokát, az uniós jog oda olyan módon kíván beférkőzni, hogy ott aztán szabad ragadozóként mindenfelé felülkerekedhessen. Sajnos se kővé változtatni, se csillagzattá emelni a jogot senki nem fogja, jól látható, hogy valójában sem a bírák, sem a politikai szereplők nem tudnak tényleges megoldást találni. Pedig az ellentét, az ütközés feloldására több ötlet is született, ezek azonban sem egyenként, sem akár egyfajta egyvelegként alkalmazva nem jelentenek valós megoldást.

Összesen négy ilyen megoldást tudunk megkülönböztetni. Ezek közül a legelső és talán a legtöbbet emlegetett a megfelelő bírói jogértelmezésben látja a megoldást. A bírák a jogalkalmazás során igyekezzenek úgy értelmezni az egyes szabályokat, hogy azok között ne lehessen frontális, feloldhatatlan ütközés. Magyarán a nemzeti alkotmánybírák legyenek különösen óvatosak, ha szuverenitásra, ilyen vagy olyan módon történő hatáskör gyakorlásra, saját önazonosságra hivatkoznak az uniós joggal szemben, lehetőleg ne emeljenek olyan akadályokat, amelyeket az uniós rendelkezés nem tud megugrani. És persze hasonlóképpen az uniós bírák se értelmezzék olyan módon az Unió jogát, hogy az homlokegyenest szembe kerüljön alapvető nemzeti alkotmányos elemekkel. Ebben az esetben kialakul egy békés együttélés, egy *modus vivendi* az elméleti kérdés megválaszolása nélkül is. A gyakorlat azt bizonyította, hogy ez csak korlátok között érvényesíthető megoldás: volt, van és lesz olyan eset, amelyben a bírák nem hajlandóak ilyen módon – a másik jogrendszer szempontjai tekintetével – értelmezni és alkalmazni a jogot.

A második megoldás arra törekszik, hogy két eltérő dimenzióba helyezze el a két jogrend ütközést kockáztató parancsait, ezáltal szintén elkerülve magát az ütközést. Abból indul ki, hogy az alkotmányjog egy kifejezetten absztrakt és általános, míg az uniós jog a legtöbb esetben egy nagyon is konkrét jogrend. Ez a

megközelítés azonban már az alapjaiban is téves, hiszen a mégoly' absztrakt alkotmányos szabály is a jogalkalmazásban érvényesülni kíván akkor is, ha ezt szűk területen, nagyon behatárolható hatással, nagyon pontszerű más aktussal szembe kell tennie. Az alkotmányosság szövétneke egy apró tűhegyként behatolni kívánó uniós jogi rendelkezést sem engedhet át, ha az vele ellentétes.

A harmadik megoldás már inkább összebékítésre és nem az ütközés valamilyen elkerülésére törekszik. Azon a megállapításon alapul, hogy más a nemzeti alkotmányjog és más az uniós jog célja. Míg előbbi nem öncéllal határozza meg a politikai cselekvés kereteit, hanem azért, hogy biztosítsa a modern értelemben vett alkotmányosságot, azaz tulajdonképpen a jogsértő vagy önkényes hatalomgyakorlást megakadályozza; utóbbi célja, amiért a hatékony jogérvényesülést az alkalmazása abszolút elsőbbségével is támogatni akarja, az integrációs folyamat hatékony megvalósítása. Valósuljon meg mindkét cél olyan módon, hogy az egyik megvalósítása ne lehetetlenítse el a másikat. Az integráció azonban nem akar, és egyébként nem is tud tekintettel lenni valamennyi tagállam alkotmányos sajátosságára, érzékenységére, ahogyan az sem remélhető, hogy egy adott uniós politikai cselekvésnek nem lesz olyan vetülete, amely a nemzeti alkotmányvédelem falát legalább is karcolja.

Végül a negyedik megoldás azt veti fel, hogy a két jogrend – a nemzeti alkotmányos és az uniós – egymás normatív követelményeit kölcsönösen integrálja, fogadja magába. Ahhoz, hogy az ütközés feloldható legyen csupán arra van szükség, hogy a nemzeti alkotmányokat az uniós jog alkalmazása előtt megfelelően tágas kapukat táro Európa-klauzulákkal lássuk el, miközben az uniós jog fejlődése során olyan közjogot mutat majd fel, amely minden esetleges alkotmányos aggályt az uniós jog szintjén tud kezelni. Talán már a fentiekből is látszik e javaslat gyenge pontja: egyrészt nincsen olyan egységes alkotmányos rend, amely valamennyi sajátos nemzeti alkotmányos keret minden lehetséges követelményét magába foglalja, de még ha lenne is, akkor sem jelenhetne ez ilyen formán meg az alkotmányozó képességgel nem rendelkező Unió szintjén. Tehát tartalmi és formai probléma is felmerül a megoldás kapcsán. De az alkotmányjog oldaláról sem néz ki jobban az ötlet, hiszen itt pedig elképzelhetetlen az a biankó csekk, amely bármilyen alkotmányos keret áthágására feljogosítaná az uniós jogot, azaz korlátok nélküli érvényesülést biztosítana a számára csupán az integrációs cél alkotmányba történő foglalásával.

Ahogy erre fentebb utaltunk, ezek a megoldások legtöbbször nem letisztult formájukba, hanem egyfajta egyvelegükbe jelennek meg leginkább a bírói érvelésekbe. A nemzeti vagy éppen az uniós bíró igyekszik úgy értelmezni saját jogát, hogy azzal a másikat ne sértse, teszi ezt akár az alkotmányjog nagyon általános, akár az uniós jog pontszerű jellegének hangsúlyozásával, egyúttal jelezvén, hogy

mind az alkotmányossági, mind az integrációs szempontok érvényesülni tudnak, hiszen egyébként a nemzeti alkotmány kellő nyitottságot mutat az uniós jogra, miközben ez utóbbi pedig nem veszi félvállról a saját rendjébe is beiktatott alkotmányos követelményeket.

Mindez nagyon jól hangzik, a baj csupán az, hogy az ítélezési gyakorlat végeredménye éppen a legkeményebb ügyekben mégsem ezt mutatja. És ezek a bírói ítéletek egyébként véleményünk szerint helyesen nem tudnak – feltehetőleg nem is akarnak – ilyen kompromisszumos megoldások mentén minden ütközést vagy elkerülni, vagy feloldani.

Egyre több állam, különösen alkotmánybírószági, vagy legfelső bírósági ítéletében látjuk az alkotmányos ellenállást megjelenni. Ez pedig így van rendjén, hiszen, ha a szuverenitást vagy az átruházott hatáskört egy sajátos alkotmányos mikéntben és a nagyon – a jogon túlmutatóan – megerősített uniós jogban tartalommal megtöltő politikai akaratok egymással ütköznek, akkor a cselekvés lehetőségét és legalapvetőbb formáját meghatározó rendelkezések akadályt próbálnak képezni ezen a nemzetivel ellentétes uniós akarat érvényesülésének.

Számos szerző részletesen elemezte azokat az ítéleteket, amelyek a fenti megállapításra adnak gyakorlati példákat. A legismertebb a német szövetségi alkotmánybírószág nem kis pánikot keltő döntése,<sup>22</sup> amelyben az Európai Központi Bank azon szándékának szabott gátat, hogy az euróövezet tagállamainak adósságfinanszírozását könnyítendő a másodlagos pénzügyi piacokon állampapírjaikat – szükség esetén jelentősen beavatkozva – kezdje felvásárolni. Több ponton tartották aggályosnak az évtizedhosszan húzódó ügyben az uniós cselekvést a német alkotmánybírók, akik ennek az ügynek a kapcsán kérték ki először az uniós kollégáik véleményét, mégis leginkább azt nem tudták elfogadni, hogy az Európai Központi Bank tekintetében semmilyen demokratikus kontroll nem valósul meg, miközben közpénzből finanszíroz államadósságot, még ha közvetett módon is. Mondhatni ironikus a helyzet, hiszen éppen a német szándék helyezte az euróövezet kialakításakor a frankfurti központi bankot politikailag légüres térbe, persze éppen azzal a szándékkal, hogy politikai szándékkal ne lehessen a pénzügyi rendszerekbe belenyúlni, hogy ne lehessen a központi bankon keresztül állami kiadást finanszírozni. Jóllehet az adott ügyben egyszerű gyakorlati megoldás született: az Európai Központi Bank rendszeresen beszámol a német parlamentnek a fent említett műveleteiről, mégis a példa nyilvánvalóan mutatja, hogy bizony az ütközés nem mindig elkerülhető, sőt a német szövetségi alkotmánybírószág kész azt nyíltan ki-

<sup>22</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybírószág úgynevezett PSPP-ügyben 2020. május 5-én hozott döntése, BvR 859/15.

mondani, és ezzel gátat szabni az uniós jog értelmezésében alkotmánnyal ellentétes érvényesülésének.

Egy másik példa, amely ügy egyébként szintén volt előzetes döntéshozatalon, és részben ez segített abban, hogy az ütközés elkerülhető legyen, a francia Államtanácsnál adódott elő.<sup>23</sup> Jóllehet itt az uniós, majd pedig a nemzeti jogértelmezés a modus vivendihez tartva magát nem okozott a némethez hasonló ütközést, a legfelső közigazgatási francia bírák mégis fontosnak tartották kimondani, hogy bizonyos alapvető nemzeti érdekek, így különösen a nemzetbiztonság védelme felülírja az uniós jog alkalmazására vonatkozó parancsot. Az ügyben egyébként az ellentét valahol fordított volt az előzőhöz képest, hiszen a francia politikai cselekvési szándékot akadályozta volna az uniós jog: az uniós adatvédelem lehetett volna korlátja a mobiladatszolgáltatók adatforgalmának a terrorizmus elleni harc érdekében való megőrzését előíró francia szabálynak, de ahogyan említettük az uniós bíróság olyan értelemezést adta a személyes adatok védelméről rendelkező irányelvnek, hogy azzal aztán a francia bírák összeegyeztethetőnek tudták ítélni a francia szabályozást. Mindennek ellenére a franciák is fontosnak tartották kimondani, hogy lehet alkotmányos ok, amelyre nézve nem fognak alkalmazni érvényes uniós jogot, ha az azzal ellentétes.

A harmadik példa a már utalás szintjén említett olasz eset, ahol a büntetőügyekkel kapcsolatos elévülés szigorú olasz alkotmányos elve és az uniós pénzügyi érdekek védelmére vonatkozó európai szabályrendszer ütközött.<sup>24</sup> Az ellentét addig fokozódott, minthogy a német esethez hasonlóan sem az olasz, sem az uniós bíróság nem engedett, hogy végül annak nem lett győztese. Egyfajta kompromisszumos megoldás eredményeként, amelyet mindkét fél tulajdonképpen győzelemként könyvelhet el, az olasz büntető-eljárásjog reformjának köszönhetően a büntetőügyek elévülésével kapcsolatos lakonikusan szigorú olasz szabályozás fellazult, hogy különösen az uniós pénzügyi érdekek sérelmével járó büntető ügyekben az ne okozzon abszolút akadályt idejekorán, mindeközben azonban az olasz alkotmánybíróság ítéletein keresztül ez nem az uniós jog előtti kapitulációként, hanem egy, a belső jogban annak saját alkotmányos rendje szerint elvégzett korrekcióként jelent meg. Az olasz alkotmánybíróság tudomást sem volt hajlandó venni a luxemburgi bíróság zárt logikájú érveléséről – ahogyan egyébként Luxemburgban sem hallották meg igazán Róma kérdései mögötti persze provokatív aggodalmakat –, keményen kiállt az alkotmány uniós joggal szembeni érvényesítése mellett, még ha a némethez hasonlóan a gyakorlatban meg is oldódott ez a probléma is.

<sup>23</sup> A francia Államtanács 393099. sz. ügyben, 2021. április 21-én hozott döntése.

<sup>24</sup> Az ún. Taricco-ságában az olasz alkotmánybíróság számos döntést hozott, ezek közül talán a legpikánsabbak az előzetes döntéshozatalra utaló végzések, köztük is a 2017-es, a már hivatkozott M.A.S. és M.B.-ügyben.

A magyar alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat három – szintén sokat elemzett – ügyön<sup>25</sup> keresztül fogalmazta meg a magyar alkotmányos álláspontot a migrációval kapcsolatos uniós szabályozás alkalmazásának esetleges magyar alkotmányjogi akadályairól. A magyar ítéletek sajátossága, hogy a konkrét ütközésről nem nyilatkoztak, vagy azt kifejezetten elkerülő, nagyon is előzékeny értelmezést adtak a magyar alkotmányos szabályoknak. Ugyanakkor elvi szinten kimondták az ütközés lehetőségét, és igyekeztek annak esetleges pontjait is – így nyilván csak elméletben, de viszonylag pontosan – feltárni. Viszont még a talán az ütközési pontot leginkább felmutató harmadik ügyben is csak odáig jutottak, hogy a kérdést feltevő kormány térfelére üssék vissza a labdát: legyen az ő feladata megtalálni annak módját, hogy egy, az alkotmánybírói értelmezés szerint létező alkotmányos – az emberi méltóság elvéből következő kollektív önmaghatározáshoz való – jogot nyilvánvalóan sértő uniós döntést az alkotmánnyal összhangban hajtson végre. A három ítélet legfontosabb hozadéka így csupán az, hogy világosan kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az ütközés igenis előfordulhat, és nagyon is megerősítette saját hatáskörét ezzel kapcsolatban, hogy tudniillik az kiterjed ennek vizsgálata, annak eredménye pedig komoly következményekkel is járhat. Ez persze továbbra is csak feltételes, de Damoklesz kardjaként ott lóg immár a levegőben, kellően megalapozott a lehetőség, hogy adott esetben a fenti külföldi példákhoz hasonlóan tényleges ütközést is megállapíthasson a magyar Alkotmánybíróság.

## 5. Végkövetkeztetések

A fentiek tükrében jól látható, hogy a kihívás valós. Azt pedig nem fogja megoldani a jogalkotó. Már csak azért sem, mert az uniós közjog jövőbeni alakulása annak intézményi, de általános közjogi iránya kapcsán is komoly politikai viták tárgya. Márpedig egyhangúságra lenne szükség a közjogi kérdések megválaszolásakor. De a nemzeti alkotmányok megannyi pontján fellelhető esetleges ütközések kiküszöbölésének – akár jelentős szerződés módosítással való véghezvitele – egyébként sem elképzelhető. Hiszen ez ezúttal az uniós jog részéről adna biankó csekket az uniós jogi kötelezettség alkotmányos alapon való be nem tartására.

Az is kiderült a fenti fejtegetéseinkből, hogy elméleti alapon sem lehet rendet tenni, hiszen az uniós, akkoriban még közösségi Bíróság ítélkezési gyakorlata olyan messzire ment el, hogy azt elméletileg már visszavezetni valamilyen járt útra nem lehet. A közvetlenül alkalmazott uniós jog abszolút elsőbbsége semmilyen alkot-

<sup>25</sup> Időrendben a Magyarország Alkotmánybírósága által hozott 22/2016. (XII. 5.), 2/2019. (III. 5.), 32/2021. (XII. 20.) alkotmánybírósági határozatok.

mányjogi, vagy államelméleti megközelítésben nem magyarázható, és így nem is elfogadható.

Így csak a gyakorlat, azaz a jogalkalmazás és a jogértelmezés képes arra, hogy általános elméleti válasz hiányában és megannyi gyakorlati lehetőség kapcsán, esetről esetre megoldást találjon az uniós és nemzeti alkotmányos jogrendek egymást kizáró jellege között bármikor feltörni képes ellentétre. A jogalkalmazás és jogértelmezés kapcsán pedig egyértelműen a bírácoknak kell tudni e kazuisztikus megközelítéssel – de mégis arra általános módszertant kidolgozva – megtalálni ezeket a megoldásokat, méghozzá a szintek közötti együttműködésben. Jelenleg azonban már-már az abszurd dráma ionescoi magaslataira emlékeztető, a süketek párbeszédének mondható dialógust látunk csupán a nemzeti és az uniós bírác között.

Miközben a nemzeti bíróságok azért igyekeznek – a magyar eset kivételével, amely azonban a konkrét tartalmi ütközésig nem is kívánt eljutni, mindhárom általunk hivatkozott példában csak elment a nemzeti Alkotmánybíróság a luxemburgi kollégáikhoz jogértelmezést kérni – szót érteni az uniós társaikkal, utóbbiak nem igazán nyitottak a nemzeti bírác érveire, hiszen – ahogyan ezt többször hangsúlyoztuk – saját jogrendjükön kívülről semmit sem fogadnak el.

Az egyetlen lehetőség tehát – még ez sem megoldás, de elvezethet oda – ha az uniós Bíróság végre kinyitja fülét, hajlandó elfogadni, hogy még oly’ korlátozott módon, de a nemzeti alkotmányos jogrendeknek is lehet beleszólása az uniós jog érvényesülésére. Ahogyan a négy megoldási út kapcsán ezt kifejtettük, teljesértékű válasz még így sem lelhető fel egyik úton sem, de esetről esetre mégis érzékelhetővé tehető egy olyan szelep, amelyen keresztül a nemzeti alkotmányos aggodalmak elpárologtathatók. Véleményünk szerint a nemzeti alkotmánybíróságok, legfelső bíróságok kellően bölcsnek lennének egy ilyen valós párbeszéd megkezdésénél ahhoz, hogy azzal ne éljenek vissza, hanem azt valóban ultima ratio jelleggel, ilyen szelepként kezeljék csak a robbanás elkerülésére.

Jelenleg azonban a közjogi kihívás ilyen értelmes megoldása helyett – már nem is abszurd –, hanem egészen szürreális közjogi mozzanatokkal szembesülünk. Ezek egészen egyértelműen legalább annyira politikai motivációjúak, mint egyébként politikai célúak. Az pedig világos, hogy nem a megoldást, sokkal inkább a konfliktus további fokozását keresik, éppen indokaik és céljaik miatt.

Így egyrészt a tagállamok egyre inkább féltik nem is annyira alkotmányaikat, mint kifejezetten államiségukat. Ez a félelem a szuverenitás kapcsán véleményünk szerint túlzó, az állami létük nincs közvetlen veszélybe az uniós közhatalom gyakorlás miatt. Annak mikéntje, állami létezésük módja viszont valóban sérül, ez pedig egyfajta eróziót válthat ki magában az államiségben is. Annyi bizonyos, hogy

érezhető a frusztráció az állami cselekvések kapcsán ez okból, mely frusztráció azonban sokszor kompenzációhoz, eltúlzott reakciókhoz vezet.

Másrészt az az Unió, amely kezdetben a tagállami követelményeket teljesítendő alakította ki közjogát, egyfajta túlbuzgóságba hajlott. Jogrendszerében igyekszik felmutatni és megőrizni létezésének valódi zálogát. Úgy érzi, hogy közjoga ad neki valódi alkotmányos rangot. Képtelen beismerni, hogy ez az uniós közjog nem lehet alkotmány. Ahogyan láttuk nincs alkotmányozói képessége az Uniónak, leginkább azért, mert azt államok hozták létre, és a mai napig szuverén államok alkotják, nincs mögötte önálló és egységes politikai közösség. E közösség hiánya egyébként közvetve a várt eredmény hiányából is levezethető: ez az oka annak, hogy az Unió nem képes valódi politikai cselekvést végezni. Az elmúlt másfél évtized válságainak kezelésében mutatott tehetetlenség cseppet sem ékes, de nyilvánvaló bizonyítéka ennek.

A saját tehetetlensége okozta frusztráció az Unió esetében is kompenzációhoz vezet. Esetünkben a valós politikai cselekvést politikai pótcselekvéssel pótolja éppen a közjogi eszközök felhasználásával: az alkotmányos követelményeket, a politikailag egyre inkább elhasználódó, és így sajnos jogilag értelmezhetetlenné váló jogállamiság tagállamokkal szembeni érvényesítése legalább annyira értelmetlen, mint amennyire veszélyes. Nem csupán kontraproduktív, hiszen inkább elidegeníti az államokat az uniós jogtól, minthogy segítse annak hatékonyabb érvényesülését; hanem kifejezetten visszás is, hiszen a gombamód szaporodó jogállami eljárások igencsak a jogállamisággal elvével ellentétes jellemzőket mutatnak.

Önvizsgálatra lenne szükség tehát az uniós közjogi kérdések megfelelő megválaszolásához. Ezeket a kihívásokat csak kellő alázattal lehet megnyugtatóan rendezni. Az önvizsgálat is ilyen alázatot követel. Kérdés, hogy a jelenleg a politika által gerjesztett túlmozgást mikor váltja fel egy ilyen egészen új megközelítés. Reméljük, hogy a közjogi vívmányok, amelyek igenis egy európai alkotmányos kultúra részei nem kopnak el e vívódások során. Mert egységességről és sokféleségről, illetve kettő közötti egyensúlyról igenis beszélni kell ezek kapcsán, de ez csak akkor lesz értelmes beszélgetés, ha párbeszédessé módon zajlik, és annak tárgyát képező elvek addig nem veszítik el értéküket a túlkapások, túlmozgások folytán.



*Abstract*

UNITY AND/OR DIVERSITY? – CONSTITUTIONAL CHALLENGES  
IN AN EVER CLOSER UNITED EUROPE

*The present study does not aim to give an exhaustive presentation of all the constitutional challenges that appeared because of the EU law and its application. But using the results of the research made by the author during the last years, the last decade, it tries to give a comprehensive introduction that every interested lawyer even if they are not specialised to the subject, can enjoy, to the general problematic due to the transformation of the EU law to a constitutional system. The main line of this presentation is defined by the dilemma of unity and diversity and the equilibrium that should be established. The foundation is given by a long theoretical introduction that tries to guide for a better use of the word “constitutional” and a adequate understanding of the specificities of the EU law. Then, the main ideas are structured in three chapters. First, the constitutional notions offering capacity for political actions are analysed, for that the development of sovereignty that could solve the paradoxes of this complex principle, is presented. Secondly, the essence of the constitutionally protected frameworks is to be discovered by the surprising and very strong protection of the legal order or the EU and the hopeful but not really conclusive defence of constitutional identity. Finally, the analysis reveals the oppositions that cannot be, not so surprisingly after the whole presentation, solved, however, the conclusive remarks try not to give a miraculous solution but at least to show the right path where solutions could be found.*

**Keywords:** *specificities of the EU-law; EU public law; national constitutional reserves; sovereignty; constitutional identity.*