



**SZUVERENITÁSVÉDELMI
KUTATÓINTÉZET**

SZUVERENITÁSI KOCKÁZATOK

Az uniós bírósági aktivizmus



ÖSSZEFOGLALÓ

Az Európai Unióban évről évre nagyobb teret hódít a föderalista szemléletű bírói aktivizmus, amely a tagállami szuverenitás fokozatos lebontását célozza. Az alapító szerződések és módosításaik világosan rögzítik, hogy az uniós szervek kizárólag a tagállamok által rájuk ruházott hatáskörben járhatnak el, behatárolva ezzel az Európai Unió jogalkotási hatáskörét. Ennek ellenére azon tagországok, amelyek – alkotmánybíróságuk útján – fellépnek saját alkotmányos berendezkedésük és identitásuk védelmében, illetve kitartanak a közjogi hagyományaikkal összeegyeztethető jogalkalmazás mellett, az Európai Bizottság részéről politikai, pénzügyi, valamint jogi nyomásgyakorlásra (egyebek mellett kötelezettségszegési eljárás megindítására, a jogosan járó uniós források visszatartására) számíthatnak.

A Szuverenitásvédelmi Kutatóintézet felhívja rá a figyelmet, hogy az alábbiakban bemutatott folyamat a tagállamok, így Magyarország nemzeti szuverenitását alapjaiban megkérdőjelező, összehangolt támadás, amellyel szemben az Alaptörvény¹ értelmében minden magyar állami szervnek kötelessége fellépni.

A SZUVERENITÁSKORLÁTOZÁS KEZDETEI

Az Európai Unió intézményei régóta szívós küzdelmet folytatnak hatásköreik bővítéséért, ami értelemszerűen csak a nemzeti szuverenitás rovására tud végbemenni. Bár ennek a törekvésnek az Európai Parlamentben (EP) vannak a legradikálisabb és leghangosabb szószólói,^{2,3} a legsúlyosabb szuverenitási kockázatot az Európai Bizottság (EB) és az Európai Unió Bírósága (EUB) közös jogász aktivizmusa jelenti.

Az Európai Unió elődjét, az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) alapító államok **elutasították a nemzetekfelettség gondolatát**. Az EGK alapvetően gazdasági célok köré szerveződő nemzetközi csoportként jött létre 1957-ben, amelynek döntéshozó, egyben végrehajtó szerve a kormányközi együttműködést leképező tanács volt. A bizottság csak társvégrehajtói szerepet kapott, az EP pedig csupán konzultatív szereppel bírt. Az alapító szerződés célja a közös piac létrejöttének elősegítése volt a vámok, mennyiségi korlátozások és más akadályok eltörlésével. **Olyan konkrét rendelkezést azonban nem tartalmazott, amely alapján az európai jog elsőbbséget élvezett volna a nemzeti jogokkal szemben.**

¹ Magyarország Alaptörvénye R) cikk (4) bekezdés

² A Szuverenitásvédelmi Hivatal 2024. november 29-ei, Az Európai Parlament súlyos támadást intézett a tagállamok nemzeti szuverenitása ellen című közleménye. Forrás: szuverenitasvedelmihivatal.hu/hirek/az-europai-parlament-sulyos-tamadast-intezett-a-tagallamok-nemzeti-szuverenitasa-ellen

³ Az Európai Parlament 2022. március 10-ei állásfoglalása a jogállamiságról és az Európai Unió Bírósága ítéletének következményeiről [2022/2535(RSP)]. Forrás: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074_HU.html



A korabeli dokumentumok és visszaemlékezések alapján **az európai jog elsőbbségének kimondása és a tagállami szuverenitás ezzel járó csorbulása egy szűk, alapvetően Brüsszelben szerveződő jogászeli tevékenységre vezethető vissza.** A bizottság támogatásával 1961-ben létrehozott Európai Jog Nemzetközi Szövetsége (Fédération internationale pour le droit européen – FIDE) rövid időn belül a föderalista unióban érdekelt nyugat-európai elit politikai befolyásolásra használt hálózata lett.

Az alapító szerződés konkrét rendelkezése hiányában a bizottság támogatását élvező **föderalista jogászok megtervezett perekben, a bíróság ítéletei útján igyekeztek elérni a tagállami szuverenitás korlátozását.** Ehhez az eszközt elsőként egy holland Európa-jogi egyesület jogásza találták meg egy vámjogi kérdésre alapozott közigazgatási per formájában. **A bíróság osztotta a jogászi aktivizmust,** és első alkalommal az 1963-ban meghozott, úgynevezett **Van Gend en Loos-ítéletében kimondta, hogy az alapító szerződés rendelkezései a tagállami bíróságok előtt közvetlenül alkalmazandók.**⁴ Fontos rögzíteni, hogy a perben részt vevő Hollandia és Belgium tiltakozott az érvelés miatt, ugyanis álláspontjuk szerint a bíróságnak nem volt hatásköre egy ilyen ügyben dönteni.

Ezt követően a föderalista erők célja az volt, hogy az Európai Unió Bírósága deklarálja az európai közösségi jog elsődlegességét. Az erre szolgáló ürügyet egy mai értéken 22 eurós áramszámla adta. Egy milánói ügyvéd, Flaminio Nicolino Costa megtagadta a számla befizetését, álláspontja szerint ugyanis az olasz áramszolgáltató vállalatok államosítását kimondó 1962-es törvény az európai jogba ütközött, ezért a korábbi magánszolgáltatótól kellett volna megkapnia a villanyszámláját. Az ügy a kis értékű perek bíróságára került, ahol egy Costa jogi képviselőjével azonos elveket valló bíró előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel kereste meg az Európai Unió Bíróságát. Mind az olasz alkotmánybíróság, mind az olasz kormány élesen vitatta, hogy az ügy európai közösségi hatáskörbe tartozna. **A bíróság azonban megállapította saját hatáskörét, és 1964. július 15-ei ítéletében kimondta, az európai jog elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben, „szuverén jogaik végleges korlátozásával” indokolva ezt.**⁵

⁴ A bíróság 1963. február 5-ei ítélete, C-26/62. sz. ügy. Forrás: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=87120&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25732106

⁵ A bíróság 1964. július 15-ei ítélete, C-6/64. sz. ügy. Forrás: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25732106

AZ UNIÓS HATÁSKÖRBŐVÍTÉS SZÉLSŐSÉGESSÉ VÁLÁSA

A több körben bővített EU tagállamai az alapító szerződések módosításakor, legutóbb a 2009-ben hatályba lépő lisszaboni szerződésben elvi éllel szögezték le, hogy az uniós intézmények kizárólag a tagállamok által rájuk ruházott hatáskörökben járhatnak el. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikke kimondja: *„Az unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.”*

A tagállamok tehát joggal ragaszkodhatnak szuverenitásukhoz, és joggal utasíthatják el az uniós intézmények beavatkozását alkotmányos rendjükbe. Ennek ellenére utóbbiak részéről – különösen a koronavírus-járvány kitörése óta – fokozódó nyomás tapasztalható a tagállami autonómia felszámolása és egyfajta nemzetek feletti kormányzás bevezetése céljából.

- Portugál bírói ítélet (2018): A bíróság először állapította meg, hogy az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikkében szereplő demokratikus és jogállami értékek jogi kötőerővel bírnak, és a 19. cikk (1) bekezdése alapján tagállamokkal szemben kikényszeríthetők.⁶
- Republika-ítélet (2021): A bíróság megállapította, hogy az uniós jog tiltja mindazon jogalkotási reformokat, amelyek a jogállam értékének védelmét csökkentik (regresszió tilalma).⁷
- Román jogeset (2022): A bíróság deklarálta, hogy az uniós jog elsőbbségének elvével ellentétes az a tagállami szabályozás, amely alapján a nemzeti bíróságok eljáró tagjai legfeljebb fegyelmi felelősség terhe mellett tekinthetnek el hivatalból saját alkotmánybíróságuk határozatainak alkalmazásától akkor, ha álláspontjuk szerint az eltér az EUB értelmezésétől. Vagyis az adott tagállamban működő nemzeti bíróságnak hivatalból mellőznie kellene az érintett alkotmánybírósági határozat alkalmazását az uniós jog érvényesüléséhez.⁸
- A lengyel bírák fegyelmi szabályzatával kapcsolatos ítélet (2023): A bíróság megállapította, hogy Lengyelország megszegte a kötelezettségét az EUSZ 19. cikkének (1) bekezdése szerinti hatékony bírói jogvédelem biztosítására azzal, hogy új fegyelmi testületet hozott létre, amely elmozdíthatja a bírákat állásukból.⁹

⁶ A bíróság (nagytanács) 2018. február 27-ei ítélete, C-64/16. sz. ügy. Forrás: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15587059

⁷ A bíróság (nagytanács) 2021. április 20-ai ítélete, C-896/19. sz. ügy. Forrás: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=240084&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25717207

⁸ A bíróság (nagytanács) 2022. február 22-ei ítélete, C-430/21. sz. ügy. Forrás: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254384&pageIndex=0&doclang=hu&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25726803

⁹ A bíróság (nagytanács) 2023. június 5-ei ítélete, C-204/21. sz. ügy. Forrás: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=25773553

- A magyar migrációellenes politikával szemben hozott ítélet (2024): A bíróság ítélete 200 millió eurós bírságot és napi 1 millió eurós végrehajtási bírságtételt szabott ki Magyarországra a tömeges bevándorlás megállítása miatt. Az Alkotmánybíróság és az EUB ellentéte: „Az uniós jog elsőbbségének elve értelmében nem sértheti az uniós jog egységességét és tényleges érvényesülését az, hogy a tagállam – akár alkotmányos jellegű – nemzeti jogi rendelkezésekre hivatkozik.”¹⁰

A NEMZETI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK ELLENÁLLÁSA

A küzdelem nem egyoldalú, az uniós bírósági aktivizmussal szemben számos alkotmánybíróság fellépett az előző években:

- a német alkotmánybíróság döntése az Európai Központi Bank (EKB) 2015-ben indított kötvényvásárlási programjáról (PSPP);¹¹
- a lengyel alkotmánybíróság K 3/21. és P 7/20. számú ítélete;
- a cseh alkotmánybíróság 2012-es, a „szlovák nyugdíjak” ügyében hozott határozata;¹²
- a dán legfelsőbb bíróság Ajos-ügyben hozott, 2016-os döntése az életkor szerinti diszkriminációról;¹³
- a román alkotmánybíróság 2021. június 8-ai, 390/2021. számú határozata;
- valamint a magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata (az úgynevezett kvótahatározat), amelynek értelmében az Alkotmánybíróság saját hatáskörében kivételes esetekben és ultima ratio jelleggel vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikkének (2) bekezdésén alapuló (EU-val osztott) hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma vagy Magyarország szuverenitása, illetve alkotmányos önazonossága.

¹⁰ A bíróság (negyedik tanács) 2024. június 13-ai ítélete, C-123/22. sz. ügy. Forrás: curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=0E03FCD107C561145BE36800EDE3E31C?text=&docid=287062&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5465136

¹¹ Előzményként említhetők a német alkotmánybíróság Solange I. (1974) és Solange II. (1986) ítéletei, amelyek az uniós jog elsőbbségének kérdésével foglalkoztak. Az előbbi döntés – az alapjogvédelem területén – a német alkotmányos rendelkezések elsőbbségét mondta ki a közösségi joggal szemben. Az utóbbi, 1986-os ítélet ugyan alapvetően elismerte az uniós jog primátusát, nem zárta ki a közösségi jog jövőbeli alkotmányos vizsgálatának lehetőségét a német taláros testület által.

¹² Például ÚS 5/12, 2012. január 31. Forrás: www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%205-12.pdf

¹³ Dán legfelsőbb bíróság: 15/2014. sz. ügy, Ajos; 2016. december 6.



A német alkotmánybíróság 2020-as döntése a fentebb hivatkozott kötvényvásárlási programot, egy az Európai Unió Bíróságát is megjáró ügyet érintett. A verdikt szerint az uniós bíróság nem értelmezte megfelelően a feladatát, és túlságosan szabad kezet hagyott az Európai Központi Banknak a kötvényvásárlás kapcsán, amihez az alkotmánybírák szerint lehet joga az eurózóna jegybankjának, de nem úgy, ahogy addig tette. A német alkotmánybíróság szerint csak úgy lehetséges az EKB államkötvény-vásárlása, ha megfelelően biztosítva van a tagállami ellenőrzés (2020. május 5-ei határozat, 2 BvR 859/15, 1651/15, 2006/15, 980/16).

A német döntés rávilágít arra is, hogy az Európai Unióban a tagállamok a szerződések felett állnak mint az elsődleges jogforrásokat megteremtő és uraló tényezők. Ez összefüggésben áll az uniós (integrációs) közösségi jog sajátos helyével az alapvető jogok védelmének többszintű (nemzetközi – uniós – tagállami) rendszerében.

Németország ezt követően mégis a behódolást választotta. A bizottság kötelezettségszegési eljárást indított, mert álláspontja szerint a német alkotmánybíróság döntése megkérdőjelezte az európai uniós jog elsődlegességét. Az eljárást azonban 2021 decemberében megszüntette, ugyanis a német kormány érdemi kötelezettségvállalást tett arra vonatkozólag, hogy az ügyben nem az alkotmánybíróság, hanem az EU-jog által megszabott irányt fogja követni.¹⁴

Az uniós intézmények jogi eszköztárát figyelembe véve a fentiek egyrészt azt jelentik, hogy a bizottság – végső soron bíróság kiszabásával járó – kötelezettségszegési eljárást indíthat azon tagállamokkal szemben, amelyeknek bíróságai a saját alkotmánybíróságuk iránymutatását követve eltérnek az Európai Unió Bírósága által kívánatosnak tartott jogalkalmazástól. Másrészt egy ilyen – az uniós jog elsőbbségét tagadó – szuverenista nemzeti bírósági gyakorlat „vádpontként” jelenhet meg az adott tagállammal szemben indított jogállamisági eljárásban, így az uniós források korlátozásához vezethet. Harmadrészt ez az EU-s gyakorlat egy adott tagállamban – amennyiben a nemzeti bíróságok az európai uniós jog elsőbbségét követik – blokkolhatja valamely alkotmányos alapelv, illetve alapvető jog érvényesülését, az államigazgatást és a bírósági szervezetet pedig az alkotmánybíróság ellen fordíthatja.

¹⁴ „Primacy of EU law: Commission closes infringement procedure based on formal commitments of Germany clearly recognising the primacy of EU law and the authority of the Court of Justice of the European Union.” Forrás: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201