

Constitutionele Hoven in Centraal en Oost Europa en hun Houding ten opzichte van Europese Integratie

Darinka Piqani*

I. Inleiding

De nadagen van de communistische regimes in het Europa van de 20^e eeuw werden gekarakteriseerd door een gevecht voor constitutionele rechtvaardigheid [*constitutional justice*]:¹ tezamen met hun democratische constituties opteerden Centraal en Oost Europese landen voor het abstracte (maar met elementen van concreet rechterlijk toezicht door middel van prejudiciële vragen) en gecentraliseerde model van rechterlijk toezicht, en dus gaf men het constitutioneel toezicht in handen van constitutionele Hoven. De sterke proliferatie zoals die zich voordeed in Centraal en Oost Europa was geen onbekend verschijnsel: na de Tweede Wereldoorlog hadden de Westerse landen van Europa² spoedig het model van de constitutionele rechtsstaat omarmd, gretig als ze waren erin te slagen in hun landen democratische regimes te vestigen. Volgens Luis Lopez Guerra³ ontstonden constitutionele Gerechtshoven tijdens de opbouw van democratische regimes, na ervaringen met totalitaire regimes “waar de constitutionele normen en waarborgen met de voeten waren getreden of genegeerd, vaak in samenwerking met de wetgever”.⁴

Constitutionele hoven in de regio vervulden een belangrijke rol in de politieke, economische en sociale hervormingen van hun landen. Na enige jaren van gerechtelijk activisme, hoofdzakelijk gerelateerd aan de interne hervormingen en de modellering van nieuwe democratische regimes, zijn deze Hoven geworden tot belangrijke actoren in het

* LLM in Vergelijkend Grondwettelijk recht met specialisatie Europees recht, Central European University, Budapest, Hungary. PhD Candidate, European University Institute, Florence, Italy. Email darinka.piqani@eui.eu. Dit artikel is een bijdrage gepresenteerd op de conferentie "*Constitutional Courts in Central and Eastern Europe(CEE): An overview and perspectives*", georganiseerd in het kader van een samenwerking tussen het Europees Universitair instituut te Firenze en het Department Rechten van de universiteit van Trente op 10-11 Oktober 2007.

¹ H. SCHWARTZ, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 2000.

² Constitutionele Hoven werden (opnieuw) gevestigd in Oostenrijk, Duitsland, Italië, Griekenland, Spanje, Portugal, België en Frankrijk.

³Zoals geciteerd door H. SCHWARTZ, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, *supra* voetnoot 1, p. 19.

⁴ *Ibid.*

Europese integratieproces; een proces dat gedeeltelijk ook de samensmelting van nationale rechtsordes in een gezamenlijke Europese rechtsorde inhoudt. De Hoven zijn eveneens belangrijke actoren gebleken in de relatie tussen de nationale en Europese rechtsorde, zoals bijvoorbeeld in de context van het recent in twijfel getrokken Europese Arrestatiebevel en andere Europese regelgeving.

Het doel van deze bijdrage is de rol van constitutionele Hoven in Centraal en Oost Europa te onderzoeken, om derhalve hun positie als deelnemers in het Europese integratieproces te evalueren. De gebruikte methodiek bestaat uit een grondige analyse van de rechtspraak voor - en na hun toetreding. De hoofdconclusie van de verhandeling bestaat uit de vaststelling dat de constitutionele Hoven van Centraal en Oost Europa over het algemeen een uitgebalanceerd standpunt hebben ingenomen aangaande Europese integratie: hun retoriek wordt gekarakteriseerd door een 'Europa-vriendelijke' toon in de periode voor toetreding, die in de fase na toetreding aangevuld werd door een aantal *controlimiti*, vooral betreffende de waarborging en superioriteit van nationale constitutionele waarden.

Het eerste deel van de verhandeling bestaat uit een korte inleiding tot het ontstaan van gerechtelijke constitutioneel nazicht in Centraal en Oost Europa. Dit zal gevolgd worden door een algemeen overzicht van de pre-toetredings jurisprudentie, waarbij het constitutionele debat zal worden uitgelicht. Tenslotte zal de periode na toetreding geanalyseerd worden, teneinde de algemene houding van deze Hoven na de toetreding van Mei 2004 te kunnen begrijpen.

II. Algemene opmerkingen ten aanzien van de invoering van constitutionele nazicht in Centraal en Oost Europa

Tijdens de belangrijke politieke transformaties in Centraal en Oost Europa heerste de algemene opvatting dat constitutioneel rechterlijke nazicht een belangrijk, en soms zelfs onmisbare factor was voor een functionerend democratisch systeem. Constitutionele Hoven werden gezien als cruciale actoren in de implementatie van rechtsstatelijk bestuur in de fragiele democratieën van de Centraal en Oost Europese landen. In een landenrapport aangaande Bulgarije heeft Venelin I. Ganey het als volgt verwoordt: "de overheersende consensus was dat het mechanisme van rechterlijke nazicht een onmisbare component is van

een moderne democratie”.⁵ Volgens hetzelfde rapport bestond er in Bulgarije een kleine communistische fractie die tegen de komst van een constitutioneel gerecht was, daarbij aanvoerend dat constitutioneel nazicht van wetgeving in handen van het Hooggerechtshof gegeven moest worden, in combinatie met het recht voor het Parlement een dictum van het Hof met een gekwalificeerde meerderheid te verwerpen. Dit voorstel werd niet geaccepteerd en de Bulgaarse Grondwet werd daarmee een hoofdstuk aangaande het Constitutionele Hof rijker. Op een vergelijkbare manier heeft Litouwen het Amerikaanse model van grondwettelijke nazicht afgewezen, onder de argumentatie dat “de opstellers van de grondwet bepaald hadden dat een geheel onafhankelijk orgaan noodzakelijk was, om te waarborgen dat de Grondwet accuraat geïmplementeerd werd en dat de verschillende machten gescheiden en gebalanceerd werden”.⁶

Bovendien is er een belangrijk ‘Europees’ argument aangaande de invoering van constitutioneel nazicht in Centraal en Oost Europa. Een van de meest prominente actoren op het gebied van mensenrechten, de Raad van Europa, werd een centraal referentiepunt voor landen die voormalig gedomineerd waren door communistische regimes. Tegelijkertijd speelde het Europese perspectief een belangrijke rol in de opkomst van het Europese model van constitutioneel toezicht in Centraal en Oost Europese landen. Zoals Prochazka argumenteert: “het vooruitzicht op het EU lidmaatschap echter, beïnvloedde ook het proces van het creëren van de grondwet in zijn geheel; het werd zelfs het dominante legitimerende kenmerk van politiek handelen”.⁷ Prochazka geeft aan dat de terugkeer naar Europa voor de landen van Centraal en Oost Europa (en speciaal voor de Visegrad landen die het middelpunt vormen van zijn onderzoek) niet gelijk stond aan het informeren van de EU/EG over hun hervormingen, maar eerder aan het aanpassen van hun eigen instellingen aan het model van de Lidstaten. Dit geschiedde dus niet door een opgelegde bundel regels en richtlijnen, in tegendeel; deze landen hadden een grote wil “normaalheid, dat in andere woorden overeenkomst met Europese institutionele keuze betekende”⁸ te bereiken. Dit geeft de realiteit in de regio goed weer, zeker als men overweegt hoe groot de drang van Centraal en Oost Europese landen was om hun beleid en institutionele organisatie te laten voldoen aan de

⁵ **V.I. GANEV**, “The Rise of Constitutional Adjudication in Bulgaria”, in **W. SADURSKI**, *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*, The Hague, Kluwer, 2003, p. 250.

⁶ **N. GELAZIS**, “Defending Order and Freedom: The Lithuanian Constitutional Court in its First Decade”, in **W. SADURSKI**, *o.c.*, p. 395.

⁷ **R. PROCHAZKA**, *Mission Accomplished on Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, Budapest, Central European University Press, 2002, p. 17.

⁸ *Ibid.*, pp. 18-19.

Europese standaard van democratie, en hun haast zich te ontdoen van hun communistische verleden.

De eerste levensfase van de constitutionele Hoven valt goed te relateren aan de periode van substantiële politieke, economische en sociale hervormingen in Centraal en Oost Europa. Het Hongaarse Constitutionele Hof, waarnaar soms wordt verwezen als het “machtigste constitutionele gerecht van de wereld”,⁹ is bekend geworden door zijn controversiële beslissing over de grondwettelijkheid van de wet inzake eigendomsrestitutie van generationaliseerde gronden aan precommunistische eigenaren,¹⁰ evenals de beslissing inzake reinigingsriten en voor haar invloed op de welzijnsvernieuwingen in Hongarije.¹¹ In Polen, zoals Rechter Garlicki aanvoert, bepaalde de behoeften aan hervormingen het soort zaken dat werd aangebracht bij het Poolse Constitutionele Hof, namelijk vooral economisch, belastingtechnisch en sociaalrechtelijk. Derhalve, “benodigde de praktische realisatie van deze taken een aanzienlijke dosis *rechterlijk activisme*, dat zich laat illustreren door een relatief hoog aantal uitspraken inhoudende de ongrondwettigheid van statuten”.¹²

In de nieuwe context na de toetreding, waar de convergentie van nationale rechtsordes in een Europese rechtsorde realiteit werd en waar Europees recht de superieure status kreeg van voorrang op het nationale recht, kwam het op deze Hoven aan hun nationale constituties te beschermen en tegelijkertijd te voldoen aan Europese voorwaarden.

In het volgende deel van de bijdrage zal de rol van deze Hoven in het pre-toetredings proces samengevat worden, gevolgd door een meer gedetailleerde analyse van hun post-toetredings jurisprudentie inzake de verhouding tussen de nationale en Europese rechtsorde.

⁹ J. ELSTER, “On Majoritarianism and Rights”, *East European Constitutional Review*, 1992, No 3, p. 22.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ A. Sajo voert een zeer sterk argument aan in dezen. Hij bekritiseert de beslissing van het Hongaarse Hof inzake de welzijns hervormingen. Hij betoogt dat de beslissing van het Constitutionele Hof: “de herstructurering van het Hongaarse welvaartsstelsel hebben vertraagd en fundamentele vragen aangaande de maatschappelijke postcommunistische welvaarts afhankelijkheid”; A. SAJO, “How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform”, *East European Constitutional Review*, 1996, p. 31.

¹² L. LECH GARLICKI, “The experience of the Polish Constitutional Court”, in W. SADURSKI, *o.c.*, pp. 281-282.

III. Constitutionele hoven in Centraal en Oost Europa en hun houding ten opzichte van Europese integratie in de pre-toetredings fase

Kuhn voert terecht aan dat na de eerste golf van hervormingen in de vroege jaren 90, om de tekortkomingen van het communistische rechtssysteem te verhelpen, de ‘Europeanisatie’ de tweede grote uitdaging was voor de instellingen in de Centraal en Oost Europese landen.¹³ Dit proces had grote gevolgen voor hun juridische en institutionele kaders, en hun constitutionele Hoven bleken daarin belangrijke actoren te zijn.

Gedurende de pre-toetredings fase was een van de meest belangrijke vraagstukken die van ‘juridische harmonisatie’, dat volgens Albi inhield “of de nationale Hoven de interpretatie van het Europese Hof van Justitie (HvJ) moeten volgen en of zij met Europese wetgeving rekening moesten houden tijdens het toepassen van hun nationale wetgeving of de bepalingen van de Europa Akkoorden”.¹⁴ In deze periode, waar EU recht *de iure* geen bindend effect in de kandidaatslanden had, refereerden de constitutionele Hoven desalniettemin aan het *acquis communautaire* en aan de rechtspraak van het HvJ. Zij ontpopten zich daarmee als actoren van Europeanisatie, en creëerden een doctrine van ‘consistente interpretatie tussen nationaal en Europees recht’.¹⁵

In deze context is de meest algemene observatie dat de constitutionele Hoven vrij ontvankelijk zijn gebleken voor de harmonisering van hun nationale rechtsordes. Een blik op de literatuur (Albi, Kuhn, Sadurski, Volkai) wijst uit dat van de negen beslissingen van de constitutionele Hoven van Polen, Tsjechië, Litouwen, Estland en Letland in de pre-toetredings fase, zes beslissingen referenties naar Europese wetgeving of jurisprudentie inhouden. Tevens belangrijk zijn de drie afwijkende meningen (‘dissenting opinions’) van constitutionele rechters in Letland en Estland, die het belang van referenties aan het Europese recht en de convergentie van juridische theorie en rechtsfilosofie aantonen.¹⁶ De uitspraak van het

¹³ Z. KUHN, “The Application of European Union Law in the New Member States: Several Early Predictions”, *German Law Journal*, 2005, p. 564.

¹⁴ A. ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of the Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 52.

¹⁵ Uiteraard moet men ervoor waken het kwalitatieve en kwantitatieve belang van de pre-toetredings jurisprudentie van de constitutionele Hoven niet te overschatten. Desalniettemin kan men het belang van de “*European discourse*” in deze fase van het integratie proces niet ontkennen, vooral in het verkrijgen van inzicht in de huding van deze Hoven vlak na de uitbreiding in 2004.

¹⁶ A. ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of the Central and Eastern Europe*, *supra* voetnoot 14, pp. 54-55.

Hongaars Constitutioneel Hof inzake de Europa Akkoorden, die in sterk contrast staat tot wat voorafging, zal verderop worden behandeld.

Een aantal voorbeelden kunnen worden genoemd om de bovenstaande observatie verder te illustreren. Een belangrijke en veel besproken¹⁷ zaak van het Poolse Constitutionele Tribunaal uit 1997 betrof een verschil in pensioensleeftijd tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers. De nationale regelgeving in kwestie werd ongrondwettelijk bevonden en in strijd met het *acquis communautaire* inzake gelijke behandeling (in het bijzonder Richtlijn 207/76/EEG). Het Poolse Constitutionele Tribunaal besloot:

“Uiteraard heeft EU recht geen bindend effect in Polen. Het Constitutioneel Tribunaal wenst echter op Artikel 68 en Artikel 69 van de [Poolse Associatie Overeenkomst] te wijzen. Polen is bijgevolg verplicht om zo goed mogelijk te verzekeren dat toekomstige wetgeving in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht. Het Constitutioneel Tribunaal is van mening dat de verplichting om overeenstemming van wetgeving (een verplichting die vooral gedragen wordt door het parlement en de overheid) ook voorvloeit *in de verplichting om de huidige bestaande wetgeving te interpreteren op een manier die de grootste mate van overeenstemming bewerkstelligt*”.¹⁸

Uit bovenstaande uitspraak blijkt duidelijk dat het Pools Constitutioneel Tribunaal in zijn interpretatie een onderscheid maakt tussen de bindende kracht van EU recht enerzijds, en anderzijds de verplichting overeenstemming tussen nationaal en Europees recht te bewerkstelligen. Zelfs overwegende dat EU recht op het moment van de uitspraak niet bindend was, aangezien Polen nog geen lid van de EU was, werden Poolse organen, het Hof zelf inclusief, als gevolg van de Toetredingsovereenkomst verplicht geacht de maximale compatibiliteit tussen Europees en nationaal recht te garanderen. Het Hof legde zichzelf de verplichting op de reeds bestaande wetgeving op een pro-Europese wijze te interpreteren.

In de zaak betreffende het referendum over de toetreding van Polen tot de EU, die ook dateert uit de periode voor de toetreding, heeft het Tribunaal nogmaals bevestigd dat de interpretatie van nationale wetgeving ‘sympathiek’ diende te zijn ten opzichte van de Europese integratie. Bovendien refereerde het Tribunaal naar een ‘constitutioneel principe van een welwillende predispositie ten opzichte van het proces van Europese integratie en de

¹⁷ A. ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of the Central and Eastern Europe*, *supra* voetnoot 14, p. 53; Z. KUHN, “The Application of European Union Law in the New Member States”, *supra* voetnoot 13, p. 566.

¹⁸ Gerapporteerd door Z. KUHN, “The Application of European Union Law in the New Member States”, *supra* voetnoot 13, p. 566.

samenwerking tussen staten”,¹⁹ dat in acht genomen diende te worden bij de beoordeling en interpretatie van bindende statuten. Uit de woorden van het Tribunaal blijkt dat het aan dit principe een constitutionele status toekent, af te leiden uit de preambule en Artikel 9 van de Poolse Grondwet.

In een zaak van het Tsjechische Constitutionele Hof aangaande de Tsjechische mededingingswetgeving heeft het Tsjechische Hof geoordeeld dat de interpretatie van Europees mededingingsrecht door Europese instellingen “waardevol is” voor de corresponderende Tsjechische regelgeving, aangezien EG/EU recht op dezelfde principes en waarden zijn gevestigd als Tsjechisch constitutioneel recht.²⁰ Het Constitutionele Hof bevestigde deze positie in de *Melk Quota* zaak, waar het op een zeer Eurovriendelijke wijze oordeelde dat: “primair gemeenschapsrecht geen vreemd recht is voor het Constitutioneel Hof, maar integendeel in grote mate doordringt in de besluitvorming van het Hof, bovenal in de vorm van algemene principes van Europees recht”.²¹

Behalve het bevestigen van de noodzakel nationaal recht in conformiteit met het *acquis communautaire* uit te leggen, hebben deze Hoven tevens vaak gerefereerd aan specifieke jurisprudentie van het HvJ en Europese wetgeving. In de *Skoda* zaak betreffende het misbruik van een dominante positie door een Tsjechische autofabrikant heeft het Tsjechische Constitutionele Hof gerefereerd aan de HvJ uitspraak in de zaak *Merci Convenzionali Porto de Genova*.

In de *Telecommunicatie* zaak, betreffende de grondwettelijkheid van nationaal recht in het licht van EG-rechtelijke verplichtingen, heeft het Litouwse Constitutionele Hof gerefereerd aan de EG Richtlijnen 90/388 en 98/10/EEG.²² Bovendien heeft het Litouwse Hof in de *Death Penalty* zaak gerefereerd aan een politiek document, namelijk de Resolutie van het Europees Parlement uit 1997 over de afschaffing van de doodstraf, welke door het Europees Parlement gezien wordt als een voorwaarde voor Samenwerkingsovereenkomsten.²³

¹⁹ **Pools Constitutioneel Tribunaal**, *Referendum on Poland's Accession to the European Union*, 27 Mei 2003, K11/03.

²⁰ **Tsjechisch Constitutioneel Hof**, *RE Skoda Auto, Sbirka Nalezu a Usnesei, Verzameling van Uitspraken van het Constitutioneel Hof*, Vol. 8, p. 149 [in het Tjechisch], zoals gerapporteerd door **Z. KUHN**, “The Application of European Union Law in the New Member States”, *supra* voetnoot 13, p. 567.

²¹ *Ibid.*, p. 568.

²² **A. ALBI**, *EU Enlargement and the Constitutions of the Central and Eastern Europe*, *supra* voetnoot 14, p. 54.

²³ *Ibid.*

Een ander voorbeeld is de Kamer van Herziening in Estland, welke de noodzakelijkheid Europeesrechtelijke principes in acht te nemen heeft benadrukt in de pretoetredings fase. Volgens de Kamer moeten “bij het formuleren van algemene rechtsbeginselen voor Estland de algemene rechtsbeginselen zoals geformuleerd door de Raad van Europa en de Europese Unie in acht genomen worden. Deze principes vinden hun oorsprong in de algemene rechtsbeginselen van de zeer ontwikkelde rechtssystemen van de Lidstaten”.²⁴

Uit de bovengenoemde voorbeelden blijkt zeer duidelijk dat zelfs op de vooravond van de toetreding, de constitutionele Hoven van de Centraal en Oost Europese landen (1) in de eerste plaats gebruik hebben gemaakt van interpretatiemiddelen met het doel *een verplichting van EG-conforme uitleg van nationaal recht*, te geven en (2) in de tweede plaats vaak gerefereerd hebben aan de jurisprudentie van het HvJ en aan Europese wetgeving, daarbij de boodschap overbrengende dat *juridische harmonisatie en het proces van integratie ook juridische integratie van nationaal recht in het acquis communautaire inhoudt*.

Al met al kan men een pro-Europese houding van de constitutionele Hoven vaststellen. Desalniettemin, de specifieke context van herwonnen soevereiniteit waarin deze Hoven zich uitspreken zou de oorzaak kunnen zijn van bepaalde stellingen over de ‘schending van soevereiniteit’ door de directe werking van EU secundair recht en de jurisprudentie van het HvJ, zoals in het geval van het Hongaarse Constitutionele Hof.²⁵ In de beroemde pretoetredings uitspraak²⁶ betreffende de *Europa Akkoord* heeft het Hongaarse Hof de nationale wetgeving ter implementatie van de *Europa Akkoord* gedeeltelijk ongrondwettelijk verklaard, overwegende dat Europees recht geen directe werking en toepassing had voor de toetreding.²⁷ Het Hof benadrukte:

“Het mechanisme van directe werking is een typisch kenmerk van de relatie tussen de Europese rechtsorde en die van de lidstaten. Desalniettemin moet de situatie die voortvloeit uit Artikel 62(2) en

²⁴ *Ibid.*, p. 55.

²⁵ *Ibid.*, pp. 55-56.

²⁶ **Hongaars Constitutioneel Hof**, *Decision 30/1998*, (VI 25) AB.

²⁷ Zie voor uitgebreidere behandeling **J. VOLKAI**, “The Application of the Europa Akkoord and European Law in Hungary: The Judgment of an Activist Constitutional Court on Activist Notions”, *Harvard Jean Monnet Working Paper*, 1999, No 8, p. 9, www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990801_rtf; **W. SADURSKI**, “Solange, Chapter 3: Constitutional Courts in Central Europe- Democracy-European Union”, *EUI Working Paper*, 2006, No 40, <http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/6420/1/LAW-2006-40.pdf>

Artikel 11R beoordeeld worden met het oog op het feit dat Hongarije nog geen lidstaat van de Europese Unie is”.²⁸

Tevens heeft het Hof bepaald dat wettelijke normen afkomstig van andere publieke ordes (in dit geval Gemeenschapsrechtelijke normen) waarover Hongarije geen invloed heeft (aangezien het nog geen lid is van de EU), geen verplichting van toepassing kunnen creëren in de Hongaarse rechtsorde. Zulks zou namelijk, volgens het Hof, expliciete constitutionele autorisatie nopen.²⁹ De criteria en vereisten van Europees recht werden dus, in de pre-toetredings fase, als *vreemd recht* gekwalificeerd.

In hoeverre kan de houding van de constitutionele Hoven, zoals in het voorafgaande uiteengezet, worden teruggevonden in hun jurisprudentie na toetreding? Hebben de Poolse en Tsjechische Constitutionele Hoven hun pro-Europese houding gehandhaafd? Hoe is er vorm gegeven aan het primaat van EU recht en welke compromissen zijn er gesloten met de nationale grondwettelijke vereisten? In het volgende deel van de verhandeling zal getracht worden een gedeeltelijk antwoord te formuleren op deze vragen.

IV. Na de uitbreiding: enkele opmerkingen over de jurisprudentie van de constitutionele hoven in Centraal en Oost Europa na toetreding

Onmiddellijk na de uitbreiding van de EU met 10 lidstaten in mei 2004 kan men tien constitutionele uitspraken opmerken, geleverd door vier constitutionele Hoven in Centraal en Oost Europa: namelijk in Hongarije, Polen, Tsjechië en Estland.

De uitspraak van het Hongaarse Constitutionele Hof levert een zeer interessante zaak op,³⁰ doordat het de nationale regelgeving in kwestie isoleerde van iedere Europese implicatie en dientengevolge de mogelijkheid in te gaan op de relatie tussen nationaal en Europees recht

²⁸ J. VOLKAI, “The Application of the Europa Akkoord and European Law in Hungary”, *supra* voetnoot 27.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ **Hongaars Constitutioneel Hof**, *Beslissing 17/2004 (V.25.)AB*. De grondwettelijke herziening werd geïnitieerd door de Hongaarse president die, nadat hij had geweigerd een parlementaire wet betreffende maatregelen gerelateerd aan de accumulatie van commerciële landbouwoverschotten, de wet doorzond naar het Constitutioneel Hof ter herziening op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op terugwerkende kracht. De wet van het Hongaarse Parlement die bedoeld was ter implementatie van Europese regelgeving, bevat tevens maatregelen betreffende de preventie van “speculative stock accumulation” van landbouwproducten. Het Hof verklaarde een aantal bepalingen van de wet ongrondwettelijk, stellende dat de wet strijdig was met het rechtszekerheidsbeginsel en belastingplichten met terugwerkende kracht oplegde. De wet zou van kracht worden in de tweede helft van Mei 2004, maar zou uiteindelijk van kracht worden zijn vanaf 1 Mei 2004, de dag dat Hongarije tot de EU toetrad.

opzij schoof. Volgens het Hof was de zaak een volledig nationale aangelegenheid, en viel de beoordeling van de grondwettelijkheid van de parlementaire maatregel ter implementatie van Europese regelgeving inzake landbouw overschotten volledig binnen de competentie van het Hof.

Er zijn verschillende interpretaties van deze uitspraak voorgesteld. Sajo is van mening dat het Hongaarse Constitutionele Hof, in ieder geval op het eerste gezicht, niet bereid was mee te werken in het Europese ‘leerproces’. Een andere interpretatie geeft Uitz, die het dictum van het Hof ziet als juridische zelfbeperking. Het Hof vermeed zich direct uit te spreken over het primaat van Europees recht, teneinde het Gemeenschapsrecht zoveel mogelijk ‘met rust’ te laten. Het geeft daarmee blijk, volgend Uitz, van eerbiediging van Europees recht.³¹ Een derde mogelijke interpretatie van de uitspraak wordt geboden door Sadurski, die betoogt dat “het Hof op een zeer verontrustend defect in het recht stuitte (verontrustend vooral vanuit het standpunt tegen terugwerkende kracht eerder ingenomen door het Hof) [...] maar dat het Hof niet oncoöperatief wilde lijken ten opzichte van de toetreding van Hongarije tot de EU en derhalve het vraagstuk definieerde als een nationale aangelegenheid. Daarmee vermeed het Hof blijk te moeten geven van twijfel over de suprematie van Europees recht over de Hongaarse constitutionele doctrine”.³² Sadurski zelf stelt nog een andere alternatieve lezing van de uitspraak voor, namelijk dat het Hof de mogelijkheid heeft aangegrepen om zichzelf te vestigen als scheidsrechter van de geldigheid van Europees recht, daarbij gebruik makend van de eigen visie op democratie, maar tegelijkertijd ervoor heeft gekozen het conflict te minimaliseren en slechts een signaal te zenden dat het geen “vreemde normen” zal accepteren als deze niet overeenkomen met de eigen filosofie van de rechtstaat en democratie.³³

Uiteindelijk heeft het Hof de *landbouw overschotten* zaak gebruikt om de boodschap over te brengen, wellicht aan zowel een nationaal als internationaal publiek, dat de ‘heilige’ Hongaarse constitutionele principes van rechtzekerheid en het verbod op terugwerkende kracht van wetgeving uiteindelijk van overtreffend belang worden geacht. Het Hof heeft dit op een intelligente manier bewerkstelligd. Het Hof was zich er duidelijk van bewust dat het niet openlijk tegen de Europese Verordening in kon gaan, die bijna letterlijk was

³¹ Zie voor een bondige samenvatting van beide standpunten: **A. ALBI**, “Supremacy of EC Law in the New Member States: Bringing Parliaments into the Equation of ‘Co-operative Constitutionalism’”, *European Constitutional Law Review*, 2007, No 3, p. 56.

³² Zie **W. SADURSKI** “Solange, Chapter 3”, *supra* note 27, p.14.

³³ *Ibid.*

overgenomen in de Hongaarse implementatiewetgeving. Daarom heeft het Hof ervoor gekozen de zaak als een puur nationale aangelegenheid te karakteriseren, waarmee het de directe confrontatie met het Gemeenschapsrecht uit de weg is kunnen gaan.

In termen van hoeveelheid is het Pools Constitutioneel Tribunaal veel actiever geweest. Gerekend vanaf de lente 2004 heeft het Tribunaal vijf constitutionele uitspraken gedaan. Zowel de *Bio-Petrol* zaak³⁴ als de *Europees Parlement verkiezingen* zaak³⁵ kunnen als een vervolg op de pre-toetredings jurisprudentie van het Tribunaal gedefinieerd worden. Opnieuw wijst het Tribunaal erop dat “bij de interpretatie van de van kracht zijnde wetgeving, het grondwettelijke beginsel van de welwillende predispositie ten opzichte van het Europese integratieproces en de interstatelijke samenwerking in acht dienen te worden genomen”.³⁶

De bovenstaande uitspraken lijken slechts de Poolse pre-toetredings jurisprudentie te herhalen. De discussie wordt echter interessant als de twee bekendste zaken van het Tribunaal ten tonele verschijnen: de *European Arrest Warrant* zaak³⁷ (de EAW zaak) en de *Treaty Accession* zaak. Beide uitspraken bevatten belangrijke indicatoren aangaande de relatie tussen de Poolse en de Europese rechtsorde. In de *EAW* zaak heeft het Hof allereerst bevestigd dat er geen ruimte is voor presumpties van conformiteit van afgeleid Europees recht en implementatiewetgeving. Tevens heeft het Hof ervoor gewaarschuwd dat het verbod op uitlevering een constitutionele status heeft, en van absolute waarde is. Verderop in het dictum behandelt het Hof de verplichting tot conforme interpretatie, voortvloeiend uit de rechtspraak van het HvJ in het kader van richtlijnen van de EG. Gedeeltelijk vooruitlopend op de latere *Pupino* uitspraak van het HvJ, verklaart het Hof het in principe niet onmogelijk deze verplichting tot conforme uitleg ook toe te passen in het geval van Kaderbesluiten.

³⁴ **Pools Constitutioneel Tribunaal**, *Bio-Components in Gasoline and Diesel*, 21 April 2004, K 33/03.

³⁵ **Pools Constitutioneel Tribunaal**, *Participation of Foreigners in European Parliamentary Elections*, 31 May 2004, K15/04.

³⁶ Zie paragraaf 1 van de samenvatting van de uitspraak aangaande de participatie van buitenlanders in verkiezingen van het Europees Parlement.

³⁷ **Pools Constitutioneel Tribunaal**, *European Arrest Warrant*, 27 Apr. 2005, No 1/05. Het mechanisme van grondwettelijke herziening werd geïnitieerd door een juridische vraag gesteld door een regionaal gerecht in Gdansk, dat het Tribunaal vroeg de conformiteit met de Poolse grondwet te beoordelen van enkele strafvorderlijke bepalingen die voorzagen in uitlevering van Poolse burgers aan een andere lidstaat, volgens de procedures bepaald door het EAW. Ondanks het feit dat het Constitutioneel Tribunaal de uitleveringsclausule van het Wetboek van Strafvordering ter implementatie van het EAW strijdig achtte met Artikel 55 lid 1 van de Poolse grondwet, besloot het Tribunaal toch dat het artikel van kracht zou blijven tot een toekomstig amendement van de grondwet.

Uiteindelijk was de praktische uitkomst van de uitspraak duidelijk: nationale bepalingen ter implementatie van de EAW beslissing zouden gewoonweg toepasselijk zijn, zelfs als ze in strijd zouden zijn met de grondwet. Dit wil zeggen dat het absolute verbod op uitlevering zoals voorzien in de grondwet tijdelijk buiten toepassing werd gelaten. De Europese verplichtingen tot implementatie van het Europese Arrestatiebevel prevaleerden. Bovendien suggereerde het Tribunaal dat de wetgever wettelijke aanpassingen zou moeten maken, gevolgd door constitutionele aanpassingen, om verdere strijdigheid met EU recht te voorkomen. Zoals een commentator terecht heeft aangevoerd:

“Deze suggestie geeft mijns inziens aan dat het Constitutioneel Tribunaal in feite de suprematie van het Europees recht heeft erkend. [...] Het heeft dus geaccepteerd dat de grondwet niet langer een absoluut kader voor controle is; als het de correcte implementatie van EU recht hindert, moet het veranderd worden. [...] Het leek erop dat met deze uitspraak het Tribunaal verder ging dan de reeds bestaande praktijk; het accepteerde impliciet de voorrang van EU recht over grondwettelijke normen”.³⁸

In deze context kan de uitspraak gezien worden als een hybride constructie, die aan de ene kant een pro-Europese houding weergeeft, terwijl deze aan de andere kant ook verscheidene voorzichtige uitspraken bevat aangaande de uiteindelijke status van de nationale grondwet. Een van de commentatoren³⁹ benadrukt, argumenten voor beide kanten afwegend, dat een van de redenen waarom de uitspraak geclassificeerd kan worden als anti-Europees is dat het Tribunaal ‘uitlevering’ erg breed opvatte, namelijk inclusief ‘overgave’, terwijl het ook anders had kunnen beslissen. Bovendien voert hij aan dat “het Tribunaal ook had kunnen beargumenteren, [...] dat de instelling van overgave een hoger niveau van mensenrechten bescherming toekent dan uitlevering, waar deze beslissing door de uitvoerende macht wordt beoordeeld; dit zou het Tribunaal hebben toegestaan te concluderen dat de reden voor het verbod op uitlevering van Poolse staatsburgers niet van toepassing was in deze situatie”.⁴⁰ Vanuit een ander standpunt bezien, is volgens dezelfde auteur een pro-Europees aspect van de uitspraak het middel gekozen door het Hof, om het verlies van bindende kracht van wettelijke bepalingen te vertragen. Volgens weer een andere commentator toont het feit dat het Tribunaal de nazicht van de grondwet heeft aangemoedigd, in een interinstitutionele dialoog

³⁸ **K. KOWALIK-BANCZYK**, “Should We Polish It Up? The Polish Constitutional Tribunal and the Idea of Supremacy of EU Law”, *German Law Journal*, 2005, pp. 1360- 1361.

³⁹ **D. LECZYKIEWICZ**, “Case Note on the Judgment of 27 April 2005 of the Polish Constitutional Tribunal”, *Common Market Law Review*, 2006, p. 1187.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 1187.

met het Poolse Parlement, de ondersteunende houding van het Tribunaal ten opzichte van de EU.⁴¹

De EAW beslissing was de eerste belangrijke confrontatie tussen EU recht en Pools constitutioneel recht. In de *Treaty Accession* zaak⁴² verheldert het Tribunaal in nog grotere mate de doctrine aangaande de interactie tussen nationaal en Europees recht. Zoals typisch is in zulke gevoelige zaken, is de beslissing van het Tribunaal opgebouwd uit twee verschillende delen: een eerste ‘diplomatiek’ gedeelte, dat in het algemeen refereert aan de nieuwe situatie na de toetreding en de daaruit voortvloeiende noodzaak te voldoen aan Europeesrechtelijke eisen, en een tweede gedeelte, dat de grenzen aangeeft van de welwillende interpretatie van Europees recht en, meer algemeen, aan de inmenging van Europees recht in de nationale rechtsorde.

Een uitgewogen houding aannemend, begint het Tribunaal met het creëren van de achtergrond voor een typisch pluralistische benadering, door aan te geven dat:

“Het concept en model van het Europees recht een nieuwe situatie gecreëerd hebben, waarin in elke lidstaat twee autonome rechtsordes naast elkaar bestaan en tegelijkertijd operatief zijn. Hun interactie kan niet geheel worden beschreven aan de hand van de traditionele concepten van het monisme en het dualisme in verhouding tot de relatie tussen nationaal en internationaal recht. Het bestaan van relatieve autonomie van beide, nationale en Gemeenschappelijke rechtsordes, wil op geen enkele manier zeggen dat er geen interactie tussen beide zou zijn. Noch staat het de mogelijkheid van een collision tussen Gemeenschapswetgeving en de Grondwet in de weg”.⁴³

Daarna sluit het Tribunaal elke mogelijkheid van absolute voorrang van Gemeenschappelijke normen uit. Het maakt duidelijk dat in het geval van een botsing tussen constitutionele normen en Gemeenschappelijke normen, de voorrang van de Gemeenschappelijke norm niet zonder meer aangenomen moet worden. Bovendien kan het niet verondersteld worden dat een grondwettelijke bepaling zijn bindende kracht verliest, of wordt vervangen door een Gemeenschappelijke norm.

⁴¹ A. LAZOWSKI, “The Polish Constitution, the European Constitutional Treaty and the Principle of Supremacy”, in A. ALBI and J. ZILLER, *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond*, The Hague, Kluwer, 2007, p. 178.

⁴² **Pools Constitutioneel Tribunaal**, *Poland’s Membership in the European Union (Accession Treaty case)*, 11 May 2005, K 18/04.

⁴³ Zie paragraaf 13 van de uitspraak.

Het bovenstaande wordt gevolgd door een aantal paragrafen met een bittere ondertoon, waar het Tribunaal een aantal grenzen aangaande de welwillende interpretatie van nationaal recht, het functioneren van de Gemeenschappen en de bevoegdheden van het HvJ opnoemt. Met betrekking tot het eerste, gaf het Tribunaal aan dat het principe van conforme interpretatie niet mocht leiden tot een contradictie met expliciete bepalingen van de Grondwet.⁴⁴

Bovendien benadrukte het Tribunaal dat het functioneren van de Gemeenschappen gebaseerd moet zijn op bevoegdheden overgedragen door de lidstaten. Aan de andere kant moeten de lidstaten ervoor waken dat beleidsmakers op het Europese niveau hun bevoegdheden niet overschrijden en in conformiteit met het subsidiariteitsprincipe en proportionaliteitsbeginsel moeten handelen. Als dat niet het geval is, mogen Europese bepalingen niet over nationaal recht prevaleren. In dezelfde context noemt het Tribunaal drie grenzen voor het HvJ: (a) de interpretatie van het Gemeenschapsrecht door het HvJ moet binnen de grenzen van de gedelegeerde competenties vallen (b) de interpretatie van het HvJ moet het subsidiariteitsbeginsel respecteren (c) de interpretatie moet gebaseerd zijn op wederkerige loyaliteit tussen de Gemeenschapsinstellingen en de lidstaten. Volgens het Tribunaal moet er sympathie zijn aan beide kanten: de assumptie van loyaliteit creëert een plicht voor het HvJ om sympathiek tegenover de nationale rechtssystemen te staan en een plicht voor de lidstaten om aan de hoogste standaard van respect voor Gemeenschapsnormen te voldoen.⁴⁵ Hieruit kan geconcludeerd worden dat de *Accession Treaty* beslissing een zeer bittere uitspraak is tegenover EU recht en de relatie met nationaal constitutioneel recht.

In een recentere uitspraak betreffende *Accijns Belasting*,⁴⁶ grijpt het Tribunaal opnieuw de kans om zijn doctrine betreffende de interactie tussen nationaal en Europees recht uit te breiden. Het Tribunaal voert aan dat:

⁴⁴ Zie paragraaf 14 van de uitspraak.

⁴⁵ Zie paragraaf 16 van de uitspraak.

⁴⁶ **Pools Constitutioneel Tribunaal**, *Procedurale Beslissing No 176/11/A/2006 aangaande de Accijnsbelasting*, 19 Dec. 2006, No 37/05. De zaak kwam voor het Tribunaal naar aanleiding van een rechtsvraag geformuleerd door het regionale administratieve gerecht in Olsztyn, welke besloten had de procedure op te schorten afwachende de uitspraak van het Tribunaal. De zaak betrof een aanvraag tot terugvordering van een teveelbetaling van accijnsbelasting bij de aankoop van een personenwagen in Duitsland. Volgens de verzoeker die zijn vraag aan de Poolse belastingautoriteiten had geadresseerd, conflicteerde de wetgeving met een aantal bepalingen van het EG verdrag, te weten Artikel 23(1)(2), Artikel 15 en Artikel 90. De rechtsvraag gesteld aan het Tribunaal was om te bepalen of de regelgeving in kwestie, namelijk de Poolse Wet op Accijnsbelasting die bepaalt dat personenwagens die niet geregistreerd zijn in Polen onder een accijnsbelasting komen te vallen, in conformiteit met Artikel 90(1) EG en Artikel 91 van de Grondwet was. Artikel 91 van de Grondwet bepaalt dat een internationale overeenkomst geratificeerd met voorafgaande toestemming bij wet prevaleert over wetgeving als dergelijke overeenkomst niet in overeenstemming gebracht kan worden met de wettelijke bepalingen. Het

“Ongetwijfeld van cruciaal belang in deze zaak is het feit dat het HvJ de correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht waarborgt, en dat het HvJ dus in zijn uitspraken *geen rekening hoeft te houden met de normen die voortvloeien uit nationale rechtsordes van specifieke lidstaten*, inclusief de status van de grondwet in het bronnensysteem van nationaal recht” [cursief toegevoegd].⁴⁷

Zoals reeds geconstateerd is in de context van de *Accession Treaty* zaak, wijdde het Tribunaal uit over de assumptie van wederzijdse loyaliteit tussen de Europese instellingen en de lidstaten, dat de basis zou moeten vormen voor de interpretatie van Gemeenschapsrecht door het HvJ. Volgens deze assumptie heeft het HvJ een plicht tot welwillende predispositie ten opzichte van nationale rechtssystemen. Het is zeker waar dat de retoriek van de *Accession Treaty* zaak blijk geeft van hogere verwachtingen met betrekking tot de houding van het HvJ *vis-à-vis* nationale rechtssystemen, vergeleken met de *Accijns* zaak.

Bovendien lijkt het er misschien op dat het Tribunaal in de *Accijns* zaak de eisen van loyaliteit, rustend op het HvJ, versoepelde. Echter, het Tribunaal bleef bij zijn protectionistische verklaringen volgens welke het Constitutioneel Tribunaal de grondwet waarborgt, die de superieure wet in Polen zal zijn. Bovendien bevestigt het Tribunaal nogmaals zijn rol als de hoeder van de grondwet, die voortvloeit als een verplichting uit de Poolse grondwet. Het bevestigt zijn positie, stellende dat:

“Een botsing kan voorkomen tussen uitspraken gedaan door het HvJ en uitspraken van het Constitutioneel Tribunaal. Het bovenstaande in overweging nemende, moet men stellen dat ook ingevolge Artikel 8 lid 1 van de Grondwet, het Constitutioneel Tribunaal verplicht is om inzake fundamentele vragen met betrekking tot het grondwettelijke staatsbestel, zijn positie als gerecht met het laatste woord te erkennen en te behouden”.⁴⁸

Het ziet er dus naar uit dat het Tribunaal besloten heeft zijn positie als het “gerecht met het laatste woord” te beschermen, terwijl het tegelijkertijd erkende dat er situaties mogelijk zijn waarin er geen noodzaak is voor inmenging van het Tribunaal, omdat de materie

Tribunaal besloot niet in te gaan op de inhoud van de zaak, daarmee blijk gevend van aanzienlijke zelfbeperking. Volgens het Tribunaal zou het ingaan op de inhoud van de zaak betekenen dat de conformiteit van Pools recht met Gemeenschapsrecht beoordeeld moest worden, en derhalve een interpretatie van Gemeenschapsrecht door het Tribunaal nopen, terwijl deze laatste “niet is staat is de interpretatiestandaarden van alle lidstaten in acht te nemen”.

⁴⁷ Zie de beslissing inzake *Accijns Belasting*.

⁴⁸ *Ibid.*

onder de jurisdictie van het HvJ valt, of simpelweg onder die van de lagere Hoven. In dit geval doet het Tribunaal een stap terug, stellende dat:

“Het oplossen van conflicten met betrekking tot nationale wetgeving valt buiten de competentie van het Constitutioneel Tribunaal, aangezien de beslissing of een wet in strijd met Gemeenschapsrecht blijft door de Hoge Raad, administratieve Hoven en lagere Hoven genomen moet worden, terwijl de interpretatie van Gemeenschapsrecht aan het HvJ is, middels de prejudiciële uitspraak”.⁴⁹

Gedeeltes van de uitspraak, zoals waar het Tribunaal de verplichting benadrukt die op nationale Hoven rust om nationaal recht dat strijdig is met Gemeenschapsrecht buiten toepassing te laten, zijn een herhaling van het zogeheten *Simmenthal* mandaat, zoals lang geleden is uitgewerkt door het HvJ. De grootste bron van problemen, echter, blijft het grondwettelijk conflict; namelijk die voortvloeit uit een botsing tussen een Europese rechtsnorm en een grondwettelijke bepaling. In dit geval is het moeilijk voor het Tribunaal om zijn status als “gerecht met het laatste woord” op te geven.

Dit complexe beeld geschetst door het Poolse Tribunaal vestigt de aandacht op het “balancerende patroon” dat reeds is vastgesteld in relatie tot de constitutionele Hoven in de hoofdconclusie van deze verhandeling. Na de toetreding tot de EU, kregen de constitutionele Hoven niet alleen te maken met de nazicht van grondwettelijkheid van nationale wetgeving; ook moesten ze een gepast antwoord zien te vinden op vragen aangaande de relatie tussen nationaal en Europees recht. Derhalve werden zij geconfronteerd met een nieuwe realiteit die op hen de verplichting legde niet alleen als hoeders van hun “eigen” grondwet te handelen (en tegelijkertijd hun status als “gerecht met het laatste woord” te behouden), maar tevens als Europese Hoven.

De situatie in Tsjechië is niet veel anders. Het Tsjechische Constitutionele Hof is de discussie over het primaat van Europees recht aangevangen met de *Suger Quotas* zaak.⁵⁰ In deze zaak erkent het Hof, net zoals zijn Poolse collega, de fundamentele verandering en nieuwe impact in de nationale rechtsordes veroorzaakt door de toetreding. Bovendien erkent het, bijna letterlijk *So Lange II* herhalend, dat het bescherming niveau van fundamentele

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ **Tsjechisch Constitutioneel Hof**, *Arrest Pl. ÚS 50/04*, 8 Maart 2006. Het onderwerp van de zaak betrof een regeringsmaatregel die de allocatieprocedure van suiker quota reguleerde. Het Hof vernietigde lid 3 van de Regeringsmaatregel op grond van *ultra vires* handelen door de regering: “door het uitoefenen van autoriteit die reeds gedelegeerd was aan de Gemeenschapsorganen en die derhalve niet langer in handen was van de regering”.

rechten in de Gemeenschap niet tot zorgen strekt, noch het niveau van bescherming in Tsjechië omlaag haalt. Dit zou een uitbreiding van het zogeheten *pax germana* genoemd kunnen worden. Desalniettemin herinnert het Hof eraan dat het zijn rol als beschermheer van de grondwet zal handhaven, om de essentiële beginselen van de Tsjechische grondwet te beschermen. Wederom lijkt het erop dat de uitspraak van het gerecht dusdanig is gestructureerd om een evenwicht te bewerkstelligen tussen een pro-Europese benadering enerzijds, en specifieke stellingen aangaande de uitoefening van de gelimiteerde bevoegdheden van de Europese instellingen anderzijds.

In de *EAW* beslissing van enkele maanden later,⁵¹ werd het Tsjechische Constitutionele Hof geconfronteerd met een Europeesrechtelijk probleem, namelijk dat van uitlevering van in staat van beschuldiging gestelde personen op basis van het Europese Arrestatiebevel. Uiteindelijk is het Hof erin geslaagd door middel van interpretatiemiddelen de nationale wetgeving te verenigen met de eisen gesteld door het Europese Arrestatiebevel. De wet ter implementatie van het Europese Arrestatiebevel werd niet strijdig geacht met de fundamentele rechten zoals neergelegd in de Tsjechische grondwet. In contrast met zijn Poolse en Duitse collega heeft het Tsjechische Hof de potentiële botsing tussen de grondwettelijke beginselen en de Europese rechtsorde zoveel mogelijk beperkt. Het heeft zich niet laten verleiden tot een discussie over soevereiniteit, al ging het om een uitleveringsprocedure, die normaalgesproken wel degelijk serieuze vragen opwerpen over de bescherming van zijn burgers door de staat.

In deze context is het gepast een aantal paragrafen uit de uitspraak te benadrukken: “als de Grondwet [...] op verscheidene manieren geïnterpreteerd kan worden, waar slecht enkele manieren leiden tot het voldoen aan de eisen van EU lidmaatschap, dan moet er voor een interpretatie gekozen worden die de vervulling van deze eisen toestaat, en de interpretatie die zulke overeenstemming uitsluit moet vermeden worden”.⁵² Wederom geeft deze uitspraak blijk van een vriendelijke houding ten opzichte van EU recht en Europese integratie.

Estland is een interessant voorbeeld in het kader van de ‘supremacy challenges’. In de pre-toetredings fase heeft men in Estland gekozen voor een additioneel protocol aangehecht aan de grondwet in plaats van een grondwetswijziging, omdat de publieke steun voor de

⁵¹Tsjechisch Constitutioneel Hof, *Arrest Pl. US 66/04*.

⁵²*Ibid.*

toetreding erg laag was en de wijzigingsprocedure zeer ingewikkeld en tijdrovend was.⁵³ Dit leidde ertoe dat menig bepaling in de Estse grondwet niet aangepast was aan het *acquis*, met name de bepalingen over de Estse soevereiniteit en onafhankelijkheid, de rechten van Estse burgers om tot politieke partijen te behoren en de exclusieve rechten van de Estse Bank.⁵⁴ Daardoor waren de kansen op botsing uiteraard erg hoog.

Het Additionele Protocol aangehecht aan de Grondwet autoriseert het lidmaatschap van Estland van de EU, en het voorziet dat de grondwet toegepast moet worden in acht nemende de verplichtingen voortvloeiend uit het Toetredingsverdrag. Derhalve is de ruimte voor interpretatie voor het Hooggerechtshof erg groot in het geval van een conflict tussen de grondwet en nationaal recht. De enige richtlijn die gegeven is door het Additionele Protocol is dat Europeesrechtelijke verplichtingen in acht genomen moeten worden.

In de *Politieke Partijen* zaak,⁵⁵ heeft het Estse gerecht de mogelijkheid aangegrepen om zijn opinie te geven aangaande de suprematie van het Europees recht, door te bevestigen dat:

“Europees recht inderdaad prevaleert over Estlands recht, maar gezien de rechtspraak van het HvJ betekent dit voorrang in toepassing. De voorrang in toepassing wil zeggen dat de nationale wet *in casu* die conflicteert met Europees recht in een concreet geval opzij geschoven moet worden”.⁵⁶

De “*dissenting judges*” (rechters met een afwijkende mening) benadrukten dat het Hooggerechtshof de specifieke bepaling van de *Political Parties Act* die het lidmaatschap van politieke partijen voorbehield aan Estse burgers, ongeldig had moeten verklaren wegens ongrondwettelijkheid, of dat het Gerechtshof het HvJ om een prejudiciële uitspraak had moeten vragen ter interpretatie van Artikel 19 EG. Bovendien, volgens dezelfde rechters, heeft het Hooggerechtshof gefaald in zijn rol als interpretator van de grondwet. In de woorden van de rechters:

⁵³ A. ALBI, “Supremacy of EC Law in the New Member States”, *supra* voetnoot 31, p. 43.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ **Algemene Kamer van het Estse Hooggerechtshof**, *Zaak No 3-4-1-1-05*, 19 Apr. 2005. De zaak was aangebracht bij het Hooggerechtshof door de kanselier van justitie, die het Hof vroeg enkele bepalingen van de *Political Parties Act* in conflict met de grondwet *juncto* het Additioneel Protocol *juncto* het EG verdrag, te verklaren. Het Hof wees de claim af omdat de Algemene Kamer niet bevoegd was nationale wetgeving nietig te verklaren uit conflict met EU recht.

⁵⁶ Zie paragraaf 49 van de Uitspraak.

“Het is spijtig te noemen dat het hoogste gerecht van de staat, op wie de taak rust de grondwet te interpreteren, heeft verzuimd de betekenis en implicaties van het Additioneel Protocol uit te leggen, en heeft gefaald in het verduidelijken van de basis voor interpretatie van de grondwet op basis van het Protocol. [...] *De creatie van het Protocol vormt niet slechts een toestemming voor Estland om toe te treden tot de Europese Unie. Het is even zo belangrijk dat in de context van EU lidmaatschap de grondwet geïnterpreteerd moet worden op basis van het Protocol.* [...] Anders dan de grondwetten van menig ander EU lidstaat, regelt het Additioneel Protocol de verhouding tussen Estland en de EU op een zeer lapidaire manier, wat verdere interpretatie door het Hooggerechtshof onafwendbaar maakt” [cursief toegevoegd].⁵⁷

De “dissenting judges” waren van mening dat het gewraakte artikel van de *Political Parties Act* met de Estse grondwet conflicteerde doordat het “een onacceptabel grove overtreding van het passieve kiesrecht van de burgers van de andere EU lidstaten is”.⁵⁸ Volgens deze rechters zou het tweede lid van Artikel 48 van de Estse grondwet, dat expliciet voorziet dat enkel Estse burgers tot politieke partijen mogen behoren, geïnterpreteerd hebben moeten worden op een manier die alle EU burgers in staat zou stellen lid te zijn van een politieke partij, met het doel om zich verkiesbaar te stellen voor lokale verkiezingen. De rechtsbasis voor deze interpretatie zou gevonden kunnen worden in het tweede lid van het Additioneel Protocol dat erin voorziet dat de Estse grondwet dusdanig geïnterpreteerd zou moeten worden dat de rechten en plichten die voortvloeien uit het Toetredingsverdrag in acht genomen worden.

De uitkomst van de zaak is vergelijkbaar met die in de *Accijns* zaak van het Pools Constitutioneel Tribunaal. Beide Hoven van laatste instantie wezen hun bevoegdheid af om nationaal recht in het licht van Gemeenschapsrechtelijke bepalingen te herzien. Het primaat van het Europees recht impliceert *primaat in toepassing*; *i.e.*, nationaal recht wordt buiten toepassing gelaten in het geval dat het in strijd is met Europeesrechtelijke normen. De Constitutionele Hoven hebben blijk gegeven van hun onvermogen nationaal recht ongeldig te verklaren in het licht van Gemeenschapsrecht.

Toch kan men geen parallel trekken tussen deze twee zaken. In de Poolse zaak was het enige directe verband van nazicht tussen bepalingen van belastingrecht en Gemeenschapsrechtelijke bepalingen aangaande het vrij verkeer van goederen, belastingen,

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Zie paragraaf 10 van de afwijkende mening (“*dissenting opinion*”) van Edelachtbare Julia Laffranque.

etc. Derhalve kon het Pools Constitutioneel Gerecht de bepalingen niet uitsluitend in het licht van Gemeenschapsrecht beoordelen. In de Estse zaak stelde de Minister van justitie dat de bepalingen van de *Political Parties Act* strijdig waren met de Estse grondwet en EU recht. Het is nochtans duidelijk dat het Hof besloten heeft zijn brede interpretatieve macht, zoals toegekend door het Additioneel Protocol, niet te gebruiken. Het heeft een zelfbeperkende strategie toegepast, en heeft de functie of status dat het Additioneel Protocol in de Estse rechtsorde heeft, niet opgehelderd.

Een tijdje later, in een *Opinie* geleverd door de Grondwettelijke Nazichtskamer van het Hooggerechtshof,⁵⁹ is de status van het Additioneel Protocol en de Estse grondwet opgehelderd, evenals de suprematie van Europees recht. Eén van de belangrijkste uitspraken in het dictum van het Hooggerechtshof is de expliciete erkenning dat het aannemen van het Additioneel Protocol tot een materieel amendement van de grondwet heeft geleid, en wel van die delen die niet in overeenstemming zijn met EU recht. Voorts opteerde het Hooggerechtshof voor een duidelijke pro-Europese benadering, door het primaat van het Europees recht te accepteren.⁶⁰ Het Hooggerechtshof bevestigde dat:

“Slechts dat deel van de Grondwet, dat in overeenstemming met EU recht is of dat rechtrelaties regelt die niet onder EU recht vallen, is van toepassing. De rechtskracht van de grondwettelijke bepalingen die niet conform EU recht zijn en derhalve niet toepasbaar zijn, is opgeschort. Dit wil zegen dat binnen de gebieden van exclusieve competentie van de EU, of daar waar gedeelde bevoegdheid geldt, het EU recht prevaleert in het geval van een conflict met Estse wetgeving, inclusief de Grondwet”.⁶¹

V. Conclusies aangaande de *ratio legis* en de implicaties van de jurisprudentie van de constitutionele hoven in Centraal en Oost Europa

De bovenstaande ‘excursie’ door de jurisprudentie van de constitutionele Hoven van Centraal en Oost Europa, heeft aangetoond dat deze Hoven een vrij afgewogen houding

⁵⁹ **Grondwettelijke Herzieningskamer van het Estse Hooggerechtshof**, *Opinie betreffende de interpretatie van de Estse Grondwet, No 3-4-1-3-06*, 11 Mei 2006. Het Estse Parlement deed een beroep op het Hooggerechtshof ter interpretatie van Artikel 111 van de Grondwet in relatie met het Additioneel Protocol en het EG verdrag. Deze vraag van het Parlement werd gesteld in een specifieke context, namelijk die waar Estland zijn legislatieve procedure ter terugtrekking van de Estse munteenheid teneinde Estlands lidmaatschap van de Monetaire Unie te verwezenlijken, had gestart. Artikel 111 van de Grondwet stipuleerde dat “de Bank van Estland het alleenrecht heeft de Estse munteenheid te bepalen; de Bank van Estland zal de circulatie van de munteenheid reguleren, en zal de stabiliteit van de nationale munteenheid te bewaren”.

⁶⁰ Zie ook **A. ALBI**, “Supremacy of EC Law in the New Member States”, *supra* voetnoot 31, p. 45.

⁶¹ Zie de *Opinie* van de Grondwettelijke Herzieningskamer van het Hooggerechtshof.

hebben aangenomen aangaande Europese integratie en dat geen van de Hoven openlijk het primaat van het Europees recht ontkend heeft. Met name de voorrang van het Europees recht over “normaal” nationaal recht is algemeen geaccepteerd door de constitutionele Hoven. Zij hebben allen erkend dat de toetreding tot de EU onvermijdelijk verplichtingen aangaande harmonisatie en volledige integratie met zich mee brengt. Het ziet ernaar uit dat Kuhn gelijk had met zijn vroege voorspellingen toen hij schreef dat “gezien het karakter van de postcommunistische rechterlijke machten, het onwaarschijnlijk is dat zij openlijke vijandigheid kenbaar zullen maken, of dat zij zullen weigeren de leidende rol van het HvJ in het Europees recht te accepteren”.⁶²

Desondanks hebben de meeste constitutionele Hoven, afgezien van de interpretatie van de Estse grondwet inzake de Estse munteenheid, zeer voorzichtig hun standpunten over de voorrang van Europees recht over grondwettelijke normen geformuleerd. Zoals reeds hierboven gezegd is, heeft het Pools Constitutioneel Tribunaal het duidelijk gemaakt dat de normen van de grondwet de standaard voor nazicht zullen zijn inzake implementatiewetgeving. In de *Accession Treaty* zaak nam hetzelfde gerecht zeer duidelijk stelling tegen het uiteindelijke primaat van Europees recht over de Poolse grondwet. Ook het Tsjechische Constitutionele Hof heeft eraan herinnert, in de *Suger Quotas* zaak, dat elke overdracht van bevoegdheden aan Gemeenschapsinstellingen conditioneel is, niet ongelimiteerd en dat in ieder geval het aan het Constitutioneel Hof voorbehouden is de grondwet en onvervreembare fundamentele rechten te waarborgen.

Constitutionele Hoven in Centraal en Oost Europa zijn zich bewust geweest van het feit dat met de toetreding tot de EU, zekere beperkingen van nationale soevereiniteit zich zullen voordoen en dat sommige bevoegdheden zullen worden overgedragen aan de instellingen van de Gemeenschap. Dientengevolge moeten nationale rechtsordes, inclusief hun constituties, zich toegankelijk opstellen om de toepassing van het Europees recht te faciliteren, en het primaat van Europees recht te bewerkstelligen in geval van conflict met nationaal recht. Deze begrenzing is nochtans conditioneel; er zijn enkele basisprincipes die niet overschreden dienen te worden, zoals fundamentele burgerrechten, het rechtszekerheidsbeginsel, en de democratische beginselen van de rechtstaat. De inhoud van deze basisbeginselen is veelal afhankelijk van de nationale context, waar elk constitutioneel

⁶² Z. KUHN, “The Application of European Union Law in the New Member States”, *supra* voetnoot 13, p. 572.

gerecht rekening te houden heeft met specifieke omstandigheden zoals nationale gevoeligheden en juridische/gerechtelijke tradities.

De jurisprudentie laat ook zien dat er vaak een conditionele clausule wordt ingebouwd in de verhandelingen van de constitutionele Hoven, zijdelings aan hun ‘integrationistische’ houding. Deze clausules, ofwel *controlimiti*, die doen denken aan de *So Lange* uitspraak zoals we die eerder in Duitsland zijn tegengekomen, zijn nauwelijks te bespeuren in de pre-toetredings fase. Wellicht is de wens om “erbij te horen” zo groot dat de toon van de constitutionele Hoven er één van vriendelijkheid is. Bovendien is het pas in de post-toetredings fase dat de nieuwe realiteit zich daadwerkelijk opdringt, die waar “gewone” Hoven plots getransformeerd worden in Hoven van de Gemeenschap en waar ieder van hen kan besluiten om nationaal recht buiten toepassing te laten als het strijdig is met Europees recht. Het is niet ondenkbaar dat de constitutionele Hoven dit als een “empowerment” van “gewone” Hoven zien, en daarom iedere mogelijkheid aangrijpen om te benadrukken dat de grondwet de superieure wet in het land is, en dat zij de Hoven met “het laatste woord” zijn en blijven.

Deze ambigue realiteit van pro-Europese benaderingen en tegelijkertijd ingebouwde *controlimiti* is niet onbegrijpelijk als men in overweging neemt dat deze Hoven, net zoals hun Europese collegae, actoren van Europese integratie zijn in een beperkt constitutioneel kader, bepaald door hun nationale grondwet. Op hen rust het mandaat ter waarborging van hun grondwet, in woord en gedachte, wat in feite de *raison d’être* is van deze organen. Zoals de Witte correct aangeeft met een opmerking over de constitutionele Hoven van de “oude lidstaten” (met name Italië, Duitsland, België en Frankrijk):

“De oorzaak van al deze voorbehouden tegen het absolute primaat van EG recht ligt in het feit dat constitutionele Hoven, zeer begrijpelijk, niet kunnen accepteren dat enige rechtsbron zou prevaleren over de nationale grondwet zelf, die uiteindelijk de bron van hun eigen bestaan is. Als de grondwet gezien wordt als de basis voor de erkenning van het primaat van Gemeenschapsrecht, dan is absolute voorrang zoals geëist door het HvJ in *Internationale Handelsgesellschaft* slechts mogelijk middels een “zelfbeperkingclausule” in de grondwet”.⁶³

⁶³ B. DE WITTE, “Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Six Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?” in A.E. KELLERMANN *et al.*, *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*, Den Haag, Asser, 2001, p. 77.

Dit is een extreem belangrijke bevinding die, mijns inziens, op een vergelijkbare manier geldt voor de constitutionele Hoven van de Centraal en Oost Europese landen. Constitutionele Hoven zijn de creaties van hun eigen grondwet, en zij hebben de verplichting zich op te stellen als diens hoeders. Op hen rust de grondwettelijke plicht om de grondwet te interpreteren op een manier die de verplichtingen voortvloeiend uit de toetreding tot de EU in acht neemt, maar zij kunnen niet tegen de letterlijke bewoordingen van hun grondwet ingaan. Bijgevolg moet bij iedere analyse van hun rol in het integratie proces, rekening gehouden worden met hun constitutionele speelveld, dat veelal beperkt wordt door een rigide formulering van de grondwet, specifieke rechtsbeginselen die sterk geworteld zijn in de grondwettelijke tradities van de lidstaat in kwestie (zoals rechtszekerheid en non-retroactiviteit in Hongarije) en soms een gebrek aan Europees bewustzijn bij de oudere generatie constitutionele rechters.