



*NEMZETI IDENTITÁS ÉS  
ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS  
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS  
A TAGÁLLAMOK  
VISZONYLATÁBAN*

**Nemzeti identitás és alkotmányos identitás  
az Európai Unió és a tagállamok  
viszonylatában**

A

**„Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában”**

című konferenciát a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete és a Europe Direct Szeged iroda szervezte

a Községek Európájáért Alapítvánnyal együttműködésben

2014. november 10-én.

Készült a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetében, az Európai Unió támogatásával.

**Nemzeti identitás és alkotmányos identitás  
az Európai Unió és a tagállamok  
viszonylatában**

Generál Nyomda Kft.  
Szeged • 2014



A kiadvány az Európai Unió támogatásában részesült.  
Ez a kiadvány a szerző nézeteit tükrözi, és az Európai Bizottság  
nem tehető felelőssé az abban foglaltak bármilyen felhasználásáért.

Szerkesztő: Jakó Mira Anna  
Lektor: Szekeres Ildikó

ISBN 978-963-306-357-6  
ISSN 2064-4639

Nyomdai kivitelezés:  
Generál Nyomda Kft.

## Tartalomjegyzék

<i>Kruzslicz Péter</i> : Előszó .....	7
<i>Trócsányi László</i> : Tagság, jogállamiság, Európai Unió .....	9
<i>Gál Kinga</i> : Tagállamokat érintő viták az Európai Parlamentben .....	16
<i>Kruzslicz Péter</i> : Az Európai Unió értékei a szerződések értelmében .....	21
<i>Juhász Hajnalka</i> : Nemzeti, nyelvi és vallási identitás védelme az Európa Tanács gyakorlatában .....	37
<i>Sulyok Márton</i> : Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában .....	44



---

*Kruzslicz Péter<sup>1</sup>*

## Előszó

Tíz évvel Magyarország, valamint Kelet- és Közép-Európa további kilenc államának az Európai Unióhoz való csatlakozását követően a Europe Direct Szeged Információs Iroda, a Közösségek Európájáért Alapítvány és a Szegedi Tudományegyetem Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete közös szervezésében 2014. november 10-én Szegeden Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában címmel szerveztek konferenciát, a tanulmánykötet az itt elhangzott előadásokat gyűjtötte egybe.

Az elmúlt tíz és különösen az elmúlt huszonöt év nagyon sok változást hozott. 2014-ben, éppen száz évvel az I. világháború kitörését követően a világ és benne Közép-Európa, egyszerre emlékezett a XX. század kezdetét meghatározó tragikus eseményre, de az elmúlt évszázadot lezáró nagyon fontos történéseknek, a Berlini Fal leomlásának immár negyedszázados évfordulójára is, és természetesen a tíz évvel ezelőtti Unióhoz való csatlakozást is megünnepelhetjük. A változások az események sorában is értékelhetők.

Az Európai Unióhoz történt csatlakozás tizedik évfordulóján tehát a történelem leckéjét nem feledve érdemes és hasznos tudományos igényességgel is végigtekinteni immár közelebről az elmúlt évtized változásain, akár szélesebb megközelítésben is. A történések tudományos igényű feldolgozása során pedig nagyon sok téma számos nézőpontban napirendre kerülhet. A gazdasági és társadalmi változások, de akár az ezeket segítő vagy éppen lekövető politikai fordulatok kimeríthetetlen forrást biztosítanak a tudományos kutatásokhoz.

Közép-Európa elmúlt huszonöt évét mindenképpen áthatja az integráció, amely egyszerre volt cél és program, és nem csak a politika, de a társadalom, a gazdaság, sőt a kultúra és a tudomány számára is. Ez a folyamat, amely természetesen mindmáig nem zárult le, hiszen az a folyamatos törekvésben valósul meg, tíz évvel Európa újraegyesítését követően immár egészen gyakorlati elemeken keresztül, de mégis elméleti alapokat is vizsgálva elemezhető. Az elmúlt tíz év számos tapasztalata mellett érdemes újra áttekinteni tehát, hogy hol is állunk ebben a folyamatban.

A szegedi rendezvény a tízéves évfordulóra egy ebbe a gondolatiságba nagyon világosan illeszkedő és egészen időszerű kérdést választott témájául: a jog, egészen pontosan az annak általános kereteit meghatározó, és a politikai valóság számára különösen is fontos alkotmányjog szempontjából folytatott nem kizárólag a múltba tekintő, hanem a jövőbeni keretek kapcsán is érdeklődést mutató elemzést. A konferencia a tagállamok és az Európai Unió viszonyát járta körül az elmúlt időszak tapasztalataira is tekintettel.

---

1 Kruzslicz Péter, egyetemi tanársegéd, képzési igazgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet



Identitás és integráció a két alapfogalma ennek a vizsgálódásnak. A két fogalom, amelyek eredetüket tekintve sem feltétlenül csak az alkotmányjoghoz kötődnek, önmagukban is érdekes keretet biztosítanak a tudományos igényű elemzéshez. Időszerűségük Európában ma vitathatatlan: az integráció folyamata mellett ugyanis, éppen akár arra tekintettel, alapvető jelentősége van annak, hogy az egyes szereplők – köztük immár alkotmányjogi értelemben a tagállamok – identitása világosan meghatározható, sőt védhető legyen.

Az identitás, a nemzeti identitás fogalma bár látszólag ellentétes az integráció, az európai integráció tartalmával, ez az ellentét könnyen feloldható. Ugyan míg az integráció éppen az egységesülésről, a közös jellemzők megtalálásáról és erősítéséről szól, az identitás pedig az egyéniséget, a sajátosságok hangsúlyozását és megjelenítését helyezi előtérbe, a valóságot e két elem együttes jelenléte határozza meg. A fogalmak tehát kiegészítik egymást, sőt az identitás és az integráció egymásra utalnak.

Közös pont, hogy mind az európai integráció, mind pedig a nemzeti identitás értékalapú. Ez pedig azok alkotmányjogi vizsgálata esetében is alapvető szempont. Maga az európai integráció értékek mentén jött létre, jogi értelemben is egészen világosan meghatározott és védett értékek tiszteletben tartásával működik. A nemzeti identitás pedig hosszú fejlődés során határozta meg önmagát értékalapú sarokpontjai között, amelyek az alkotmányos identitáson keresztül az állam legalapvetőbb jogforrásában is megjelennek.

Egymás értékválasztásainak a folyamatok fejlődését is segítő kölcsönös tiszteletben tartása biztosítja az Európai Unió és a tagállamok együttélését. Ennek jogi kereteit alkotmányos jellegű és alkotmányos szabályok határozzák meg integrációs és nemzeti szinten, mely szabályok egyszerre mutatnak közös pontokat és sajátosságokat. A tanulmányok ezek rendszerét igyekeznek feltárni, az egyes szabályok tartalmára, azok céljára, de egyúttal gyakorlati alkalmazására és érvényesülésére, továbbá az együttélés időszerei vitáira is tekintettel.

Trócsányi László<sup>2</sup>

## Tagság, jogállamiság, Európai Unió

A tagság, a jogállamiság és az Európai Unió kérdésköréről való gondolkodás politikai és jogi aspektusokat egyaránt felvető összetett feladat, amelyben Magyarország is részt vállal. Napjaink feszült európai légkörére jellemző, hogy a különböző tagországok, mint például Nagy-Britannia, Franciaország vagy éppen Magyarország politikai színterein jelen vannak az európai eszmét nyíltan bíráló szélsőséges pártok. Ezen kívül egyes tagállamok kétségbe vonják az Unió értékrendjének bizonyos elemeit. A britek az Unió egyik fő alapszabadságát, a munkaerő szabad áramlását kívánják megszüntetni. Franciaországban a schengeni szabályok felülvizsgálatának igénye merül fel időről-időre. A menekültügyek kezelését illetően szintén eltérő nézeteket figyelhetünk meg a tagállamok között, és az is tény, hogy a gazdasági válság a maastrichti kritériumok teljesítésére is kedvezőtlenül hat, holott a gazdasági konvergencia éppen a válság tovagyűrűzésének vehetné elejét.

A jogállamiság európai értékvita tárgya. Az Európai Unióról szóló szerződés, EUSZ 2. cikke szerint „*az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.*” Az említett európai értékeket először az 1993-as koppenhágai csúcspont rögzítette a tagjelölt országok uniós csatlakozásainak feltételeiként. Az elvek megfogalmazásakor azonban a kategóriák fogalmi rendszerét nem bontották ki részletesen. A gyakorlatban az 1998 és 2002 közötti csatlakozási tárgyalások során a csatlakozó országokra mint fejlődő demokráciákra tekintettek, a koppenhágai értékeknek való megfelelés vizsgálata másodlagossá vált.

### Különböző országok, azonos elvárások?

A jogállamiság mint érték kérdése nem csak az Európai Unió esetében jelenik meg. Az Európa Tanács, ahogyan ezt statútuma is rögzíti, szintén a demokrácia, az egyéni szabadságjogok és a jogállamiság értékein alapszik. Ám a jogállamiság fogalma, csakúgy, mint a demokráciáé, jogi és politikai tartalommal is bír. A fenti fogalmak pontos tartalmát illetően a 450 millió lakosú Európai Unióban vagy a 800 millió állampolgárt tömörítő Európa Tanácsban rendkívül nehéz konszenzusra jutni. Az Európa Tanács is alkalmazhat szankciókat abban az esetben, ha egy tagországában sérül a jogállamiság. Ugyanakkor aligha lehet egyenlő mércéről beszélni mind a negyvenhét tagállam esetében, amelyek között Franciaországtól és Angliá-

---

2 Trócsányi László, Magyarország igazságügyi minisztere, egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet, Alkotmányjogi Tanszék

tól kezdve, Magyarországon, Montenegrón át Azerbajdzsánt, Oroszországot és Grúziát egyaránt megtaláljuk. Az Európai Unió huszonnyolc tagállama között szintén nagyok a történelmi, politikai, jogi és kulturális különbségek. Ami jól működik az észak-európai országokban, nem biztos, hogy megfelelő Közép-Európa számára; ugyanazokról a fogalmakról másképpen gondolkozunk Európa különböző tájain. Az is egyértelmű, hogy egy olyan országban, ahol a demokrácia több száz éves múltra tekint vissza, a civil társadalom is másképpen fest, mint egy olyan államban, amelyik maholnap ünnepli demokratikus államberendezkedésének huszonötödik évfordulóját. Intézményeket viszonylag könnyen létre lehet hozni, de egy társadalom fejlődéséhez időre van szükség, azt nem lehet egyik pillanatról a másikra kialakítani, s főként nem mérnöki pontossággal. Ezért is problematikus összevetni és azonos elbírálás alá helyezni egy háromszáz és egy huszonöt éves demokráciát.

### A jogállamiság bizonytalan definíciója

A jogállamisággal kapcsolatos viták megnyitásával nehéz vizekre evez Európa. Bár a jogállamiság szót már a középiskolában megtanulják az állampolgárok, a fogalom napjainkban nem rendelkezik egységes, egyetemes definícióval. A „jogállamiság” kifejezés a XIX. századból ered. Olyan neves német jogtudósok, mint Otto Mayer vagy Paul Laband alkották meg a fogalmat, amelynek lényege, hogy a közigazgatás a joghoz kötött, ellentétben a szabad közigazgatással, amikor a közigazgatásnak semmi sem szab korlátot. E szerint a formális jogállam koncepció szerint, minden olyan állam jogállamnak tekinthető, amelynek joghoz kötötten működik a közigazgatása. A közigazgatás tehát nem járhat el *contra legem*, azaz a törvények ellenében. De nem cselekedhet *praeter* vagy *ultra legem* sem, vagyis nem avatkozhat be az egyének életjogviszonyaiba megfelelő törvényes alap nélkül. Ebből a szempontból a legfontosabb, hogy egy adott ország jól működő közigazgatási bíráskodással rendelkezzen, az államnak a cselekvéseit bíró ellenőrizze. Magyarországon a rendszerváltozás idején a közigazgatási bíráskodás kérdése nem kapott megfelelő hangsúlyt. A figyelem elsősorban az alkotmánybíráskodásra összpontosult annak ellenére, hogy az állam cselekvései fölötti, közigazgatási bírói kontroll biztosítása legalább ugyanilyen fontos szerepet kell, hogy betöltsön. Napjainkra az állami cselekvések körét kiteljesítő számos független szabályozó szerv jött létre, amelyek fölötti hatékony bírói felügyelet biztosítása, a nyugat-európai tendenciákat is figyelembe véve, nagy jelentőséggel bír.

A XX. század második felében és a XXI. században kialakult egy, a jogállamot erkölcsi tartalommal is megtöltő definíció. A hangsúly immár nem csak a formális elemeken van: morális szempontoknak is meg kell felelni. A jogállamiság fogalma szorosan összekapcsolódik a demokrácia elvével: egy jogállamnak biztosítani kell a demokratikus kormányzás feltételeit, valamint az ellenzéki jogosítványok sokszínűségét. Egyes országokban még szigorúbb a fogalommeghatározás: kiemelkedő szerepet kap az állam szociális jellege és

feladatköre, amely eredményeképpen megjelenik a szociális jogállam eszménye. A jogállamiság tehát politikai-ideológia fogalom is, amely erősen kötődik a demokrácia fogalmához.

Ugyanakkor a demokráciát szintén különbözőképpen lehet értelmezni, egyes országok a többségi, mások a konszenzuális demokrácia hagyományait követik és tartják mérvadónak. Példaként említhető Belgium, ahol a flamand-vallon együttélés miatt a konszenzuális demokrácia érvényesül, és Nagy-Britannia, amelynek államberendezkedése a többségi demokrácia alapjaira épül. Hasonlóképpen a jogállam fogalmak között is találunk eltéréseket attól függően, melyik ország terminológiáját vizsgáljuk. Nagy-Britanniában a „rule of law” nem jelenti ugyanazt, mint a francia „État de droit” vagy a német „Rechtsstaat”. A tagállamok eltérő hagyományai és az uniós szerződések szűkszavúsága miatt nem határozható meg egyértelműen, hogy az európai jog a formális vagy az erkölcsi jogállam biztosítását írja-e elő. Ezért abban az esetben, ha az Európai Unió számon kívánná kérni a jogállamot egyes tagországain, legelőször is meg kellene határozni, melyik jogállam fogalmat tekinti mérvadónak.

A jogállamisággal kapcsolatos terminológiai és tartalmi eltéréseket az Európa Tanács is konstata<sup>3</sup>, ugyanakkor egységes meghatározást is igyekezett kialakítani, amely szerint jogállam az az állam, amelyben a jog uralma és a törvényesség biztosítása megvalósul. A Velencei Bizottság egyfajta katalógust<sup>4</sup> is összeállított azokról a jogállamiságot alkotó fogalmi elemekről, amelyekről konszenzus állapítható meg. Ilyen a törvényesség, az átlátható, felelős és demokratikus törvényalkotás, a jogbiztonság, a korlátlan hatalom és önkény tilalma, a bírósághoz való jog, a független és pártatlan bíróságok létezése, a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata, az emberi jogok tiszteletben tartása, a diszkrimináció tilalma és a jog előtti egyenlőség.

A jogállam fogalmának meghatározásában a nemzeti alkotmánybíróságok is lényeges szerepet játszottak. Magyarországon 1992-ben alkotmánybírósági határozat<sup>5</sup> foglalkozott a jogállamisággal, amely kimondta, hogy a jogállamiság elvének lényeges elemét képezi a jogbiztonság, a jogerő intézménye és polgári ügyekben a felek rendelkezési joga. De a jogállamisági garanciák között említhetjük a normavilágosság<sup>6</sup> és a kellő idő<sup>7</sup> elvét is. Értelmezésem szerint a jogállamiságnak a demokráciával erőteljesen összekapcsolódó fogalmában a pluralizmusnak, a többpártrendszernek is meghatározó helyet kell adni. Az az ország, ahol egypártrendszer uralkodik, nem tekinthető demokráciának. Hasonlóképpen szorosan köthető a jogállamisághoz a rendszeres szabad választások megrendezése. Egy olyan ország, ahol nincs időről időre megrendezett szabad választás, nem tekinthető jogállamnak és demokráciának sem. Szintén ide tartozik a hatalommegosztás elvének érvényesülése. Ter-

3 Az Európa Tanács 1594-es (2007) határozatában.

4 A Velencei Bizottság 2011. március 26-án elfogadott jelentése.

5 9/1992 (I. 30.) ABH.

6 (11/1992 (III. 5.) ABH, 26/1992 (IV. 30.) ABH).

7 28/1991 (IV. 30.) ABH.

mészetesen nem a tradicionális, montesquieu-i definíció pontos számonkérését kell célul kitűzni. Korunk valósága azt mutatja, hogy a legtöbb államban a törvényhozó hatalomnak nem annyira a végrehajtó hatalom ellenőrzése, mint inkább a törvényhozó hatalom kormánypárti parlamenti többsége éppen a végrehajtó hatalom védelmének és hatékony működésének biztosítása a feladata. A hangsúly így a bírói hatalom által gyakorolt kontrollra tevődik át, amely a XXI. században jelentősen felértékelődik. Ezt jól mutatja, hogy míg a XIX. században elképzelhetetlen volt, hogy állam- és kormányfők üljenek a vádlottak padján, ma a különböző európai országokban számos vezető politikai elleni eljárásnak lehetünk tanúi. A megerősödött bírói hatalmat fémjelzi a nemzeti alkotmánybíróságok államszervezetben betöltött fontos szerepe is. Ugyanakkor a szereptévesztéseket el kell kerülni: az alkotmánybíróságoknak ügyelniük kell arra, hogy ne érhesse őket az a vád, miszerint bírói kormányzást kívánnak kialakítani. Egy demokratikus jogállamban az alkotmánybíróság nem a kormánnyal párhuzamos döntéshozó szervként kell, hogy működjön, hanem a végrehajtó hatalom hatékony fékeként.

## **Európai jogállamisági mechanizmus**

Az elméleti kérdések rövid felvázolása után érdemes közelebbről megvizsgálni a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos európai vitákat. Úgy tűnik, az Európai Unióban pragmatikusan és nem elméleti alapon közelítik meg a kérdést. 2013. március 6-án a német, holland, finn és dán külügyminiszterek levélben fordultak az Európai Bizottság akkori elnökéhez, José Manuel Barrosohoz, amelyben az európai alapértékek védelmében a jogállamiság érvényre juttatását célzó új mechanizmus létrehozását sürgették. A külügyminiszterek között volt a holland Frans Timmermans is, aki a 2014. november 1-jén megalakult új Európai Bizottság alelnöke és egyben a jogállamiságért felelős biztos. A négy kezdeményező tagállam egytől-egyig gazdaságilag stabil, nagy költségvetési feyelmet mutató ország. A kezdeményezéshez a latin országok nem csatlakoztak, a francia diplomácia kifejezetten veszélyesnek találta a témát. A dosszié tárgyalása azonban 2013-2014-ben felgyorsult, miután az Európai Parlament nyomás alá helyezte az Európai Bizottságot.

Az Európai Bizottság 2014. március 11-én közleményt jelentetett meg a „jogállamiság Európai Unió belüli megóvására szolgáló keretről”. A kötelező jogi erővel még nem rendelkező dokumentumban a Bizottság leírta, milyen belső eljárásrend szerint kíván eljárni abban az esetben, ha érzékeli, hogy egy országban rendszerszintű, súlyos veszély fenyegeti az EU által védett értékek számító jogállamiságot és demokráciát. A Bizottság szándéka szerint az új mechanizmus kiegészítené a kötelezettségszegési eljárásokat, valamint a 7. cikk szerinti eljárást, amennyiben annak megsértése felmerül. Kiemelendő, hogy az Európai Bizottság közleménye alapján az eljárásra nem csak az Unió hatáskörébe tartozó kérdésekben kerülhetne sor, hanem a jogállamiság vagy a demokrácia sérülése esetén bármely, akár tagállami

hatáskörbe tartozó területen is. A mechanizmus három szakaszból állna. Első lépésként az Európai Bizottság adatokat gyűjtene a kifogásolt jelenséggel kapcsolatban, melyeket értékelve véleményt alkotna. Az adatok a legkülönbözőbb forrásokból érkezhetnek, úgy a civil társadalom szereplőitől, mint az Európa Tanácstól. A Bizottság álláspontjára a tagállamok nyilatkozatban reagálhatnak. Amennyiben nem rendeződik megnyugtatóan a kérdés, a Bizottság olyan ajánlást fogalmazhatna meg a tagország számára, amely már konkrét javaslatokat és határidőket is tartalmaz. Utolsó lépésként a Bizottság ellenőrizné a tagállam által a probléma orvoslása érdekében tett lépéseket. Amennyiben a válaszlépések nem kellőképpen megnyugtatóak, a Bizottság javaslatot tehetne az EUSZ 7. cikkelyében leírt eljárás alkalmazására. A Bizottság ezzel egy formalizált eljárás mellett tette le voksát.

2014. május 27-én az Európai Unió Tanácsának Jogi Szolgálat a jogi szakvéleményt hozott nyilvánosságra az Európai Bizottság által javasolt új mechanizmusról. A megfogalmazott jogi álláspont szerint az uniós jogban jelenleg nem létezik megfelelő jogalap arra, hogy az Európai Unió egyik intézménye vizsgálhassa, egy tagállam megfelel-e a jogállamiság követelményének. Egy ilyen típusú vizsgálat ugyanis sértené a hatáskörök átruházásának elvét, illetve a 7. cikk eljárási kereteit sem lehet a szerződések módosítása nélkül kiegészíteni. A Tanács Jogi Szolgálat a vélemény megfogalmazásával nyíltan szembehelyezkedett a Bizottság elképzelésével, s egyben rávilágított: maga az Európai Bizottság sértené meg az uniós jogot abban az esetben, ha a felvázolt mechanizmust érvényesítené. A Jogi Szolgálat ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy kormányközi megállapodás keretében a tagállamok természetesen létrehozhatnak jogállamisági mechanizmust.

2014. június 17-én az Általános Ügyek Tanácsa nyilatkozatot fogadott el, amellyel a jogállamiság mechanizmus kérdésének vizsgálatát az olasz-lett-luxemburgi elnökségi trió programjába emelte. Ettől kezdve egyértelművé vált, hogy a jogállamiság kérdése továbbra is az európai uniós fórumok napirendjén marad. A legfrissebb fejlemények alapján úgy tűnik, a Tanács és a Bizottság között verseny kezd kialakulni abban, melyik szervhez tartozzon a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos fő hatáskör. A Tanács úgy véli, megfelelő legitimitással rendelkezik ahhoz, hogy bármilyen ügyben politikai vitát folytasson. Eközben a Bizottság kutatja, miként tudná megalapozni saját hatáskörét.

A Bizottság jelenleg két eljárást alkalmazhat az uniós normáktól való eltérés esetén. Az egyik a kötelezettségszegési eljárás, amelyet a Bizottság az Unió hatáskörébe tartozó területeken folyamatosan alkalmaz a tagállamok ellen az uniós jog megsértésének gyanúja esetén. Ez az eljárás több szakaszból áll, csak a Bizottság és a tagállami kormányzat közötti formalizált információcsere után léphet a jogvita a kötelezettségszegési eljárási szakaszba. Amennyiben a Bizottság és az adott tagállam nem képes megegyezésre jutni, az Európai Unió Bírósága dönti el a jogvitát. A másik, jelenleg az Európai Bizottság rendelkezésére álló eszköz a 7. cikk alkalmazásának kezdeményezése.

A 7. cikkre azonban az Unióban egyfajta „nukleáris fegyverként” tekintenek, amelynek létezése elrettentő erejű, de alkalmazása meglehetősen nehéz feltételek teljesüléséhez kötött, következményeit és a kiszabható szankciókat tekintve pedig drasztikus megoldásnak számít.

### **Bizonytalan kimenetelű vita**

A fentiek egyértelműen mutatják, hogy a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatban jelenleg jelentős vita folyik az Európai Unióban. A kérdés több veszélyt is magában hordoz. Legelőször is nem világos, hogy a jogállamiság és a demokrácia témakörében az Európai Unió szervei jogi vagy politikai ellenőrzést kívánnak-e folytatni a tagállamok felett. A két megközelítés között jelentős az eltérés. A jogi értelmezés esetén a kiindulópontot a jogszabályok jelentik, a vitás kérdésekben pedig bíróság dönt. Amennyiben egy esetleges vizsgálat során politikai szempontok figyelembevételére is felmerül, féltő, hogy a politikai szempontok felülkerekednek a precíz, jogi érveken. Súlyos veszélyről van itt szó, elég csak belegondolni *sine ira et studio*, mi történne akkor, ha a Tanácsban az egyes tagállamok egymás elleni kölcsönös vádaskodásba fognának. Az egyik ország egy másik állam bevándorlókkal való bánásmódjában találhatna kivetnivalót, míg utóbbi rávilágítana arra, hogy a vádlónál a roma kisebbségek integrálása szenved csorbát. A Tanács keretein belül tehát megindulhat egy olyan vita, amely az egységesülő Európát nem a konstruktív dialógus irányába tereli, hanem éppen a tagállamok közötti széthúzást és parttalan vitát erősíti. Ez természetesen csupán feltevés. Ugyanakkor érdemes a kérdéssel foglalkozni, hiszen a Tanácsban, ahol politikusok foglalnak helyet, minden jogállamiságra vonatkozó új eszköz politikai eszközzé válhat. A Tanácsban helyet foglaló, kis, közepes és nagyméretű tagállamok eltérő érdekérvényesítő képessége szintén veszélyt hordoz magában. Amennyiben a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatos fő hatáskör a Tanácshoz kerül, a jogállamisági viták nagy valószínűséggel az egyes tagállamok közötti alkalmi szövetségek alapján dőlhetnek el. A hasonló táborosodás pedig újfent a széthúzást erősítő, az európai integrációt veszélyeztető jelenség lenne. Ezzel szemben az Európai Bizottság tagjaival szemben elvárás a politikai semlegesség és a szakértői, jogi hozzáállás. Éppen ezért úgy tűnik, a jogállamisággal kapcsolatos viták lefolytatására megfelelőbb fórum az Európai Bizottság, mint az Európai Unió Tanácsa, annak ellenére, hogy a jelenleg folyó vitákból egyértelműen kiderül, a Tanács szertre meghatározó szerephez jutni.

Végül azt is figyelembe kell venni, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája magát az Európai Uniót is köti. Ezért bármely, esetlegesen bevezetendő ellenőrzési mechanizmus kapcsán rendkívül fontos ügyelni a jó közigazgatáshoz való jogból fakadó, tisztességes eljárás kialakítására. Biztosítani kell, hogy a megfelelő információkat időben átadják, a tagállamok válaszadási joga biztosított legyen, stb. Szintén az Alapjogi Chartából adódik az ártatlanság vélelmének tiszteletben tartása, amely nemcsak büntetőjogi garan-

cia, hanem a vélt szerződésszegés esetében is megilleti a tagállamot. A vizsgálat ezen kívül módszertani kérdéseket is felvet: az eljárás ugyanis attól függően is változik, hogy *ex post* vagy *ex ante* folytatják-e le.

A fenti rövid, a problémák felvázolását szolgáló reflexióból kiderül, hogy szorosan nyomon kell követni a jogállamisági mechanizmus körüli európai eszmecserét, mert olyan értékvitáról van szó, amely mind az Unió, mind a tagállamok jövője szempontjából meghatározó. Az alapértékek védelméről folytatott vita legitim, ugyanakkor fontos elgondolkodni azon, valóban pozitív hatást váltana-e ki egy uniós jogállamisági mechanizmus. Amennyiben Európa és a tagállamok a jogállamisági mechanizmus kialakítását egyáltalán szükségesnek találják, az eljárást és az abban részt vevő szervek szerepét csak alaposan átgondolva lehet meghatározni. Ellenkező esetben, a jelenlegi feszült európai légkörben féltő, hogy a kívánttal ellentétes hatást érnek el a döntéshozók.

Az Európa Tanács példája egy másik lényeges dilemmára is rávilágít: melyik az a mérce, amelyet a legkülönbélebb tagállamokra is alkalmazni lehet, anélkül, hogy azok eltérő kulturális, politikai és történelmi vonásait figyelmen kívül hagynánk. Összetett, bonyolult világban élünk, amelyben egy szakértő, vagy szakértői csoport aligha tudja eldönteni önmagában, melyik országnak mi a legmegfelelőbb. A Velencei Bizottság egykori tagjaként Monaco és Luxemburg államszervezeti berendezkedését behatóan tanulmányozhattam. Mindkét ország alkotmánya sajátos vonásokat mutatott. Monacóban például nem létezik a hatalommegosztás elve. Ennek ellenére egyik ország elítélése sem tűnt reális lehetőségnek, hiszen az összképet szükséges vizsgálni, tiszteletben tartva, hogy minden országnak megvannak a maga sajátosságai.

Természetesen a tagállam tiszteletben kell, hogy tartsa a közösség alapvető értékeit, máskülönben aligha tudna abban hatékonyan részt venni. Ugyanakkor a közös értékek meghatározásánál óvatosnak kell lenni, mert a huszonöt, száz, vagy ötszáz éves demokrácia nem azonosképpen értéktelmentő. Éppen ezért mindannyiunk érdeke, hogy amennyiben az Európai Unió lépéseket kíván tenni a jogállamisági mechanizmussal kapcsolatban, a vitákat a pragmatikus, jogászai hozzáállás vezérelje és ne érzelmektől és politikától túlfűtött megfontolások.



## Tagállamokat érintő viták az Európai Parlamentben

2004 óta, vagyis immáron tíz éve képviselem Magyarországot az Európai Parlamentben. 2004 és 2009 között az úgynevezett harmadik pilléres együttműködés, a „rendőri és igazságügyi együttműködés” tartozott a LIBE Bizottsághoz, akkor azonban a Parlamentnek ezen a területen még nem volt együttdöntési jogköre. Ez azt jelenti, hogy a LIBE Bizottság főleg véleményeket, javaslatokat fogalmazott meg, vagy adta jóváhagyását releváns nemzetközi szerződések megkötéséhez, és csak kevés esetben vett részt mint döntéshozó, a döntést befolyásoló az egyes kérdésekben. Ennek megfelelően – igaz már akkor is fajsúlyos bizottságról volt szó – a 2009 óta eltelt időszakhoz képest, jóval kevesebb „munka-kiló” ment át a bizottság mérlegén, és a munka súlya talán kevesebbet nyomott a latban, mint most.

2009. december 1-jén viszont életbe lépett a Lisszaboni Szerződés, illetve az Alapjogi Charta, amely nemcsak a Bizottság, de a képviselők, illetve az uniós polgárok életét is javában megváltoztatta. Úgy gondolom, hogy a Lisszaboni Szerződés hozzáadott értéket jelent a polgárok számára. Ugyanakkor az intézményi fejlődések, változások nagyon meglátszottak az elmúlt öt évben a Parlamentben, különösképpen a Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) munkájában, amely egyike azon szakbizottságoknak, ahol a változásban rejlő esélyek és veszélyek a legjobban megmutatkoznak. A Lisszaboni Szerződés beolvasztotta a korábbi harmadik pillért, és amint már említettem, sokkal komolyabb jogköröket ruházott az Európai Parlamentre.

A szerződések 3. cikkelye szól a „szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség” létrehozásáról is. Ez a terület az, amelyen belül a személyek szabadon mozoghatnak és hatékony jogvédelmet élvezhetnek – akármelyik országban is legyenek az Unióban. A Lisszaboni Szerződés négy kategóriába osztja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel összefüggő kérdéseket:

1. határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák,
2. igazságügyi együttműködés polgári ügyekben,
3. igazságügyi együttműködés büntetőügyekben,
4. rendőrségi együttműködés.

Az elmúlt öt évben komoly előrelépés történt uniós szinten az áldozatvédelem, az eljárási garanciák és a konzuli védelem területén is. Így szabályo-

---

8 Gál Kinga, európai parlamenti képviselő (Európai Néppárt), az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) alelnöke

zásra került a tolmácsoláshoz és fordításhoz, valamint ügyvédhez való jog is. Ezek mind olyan jogokat jelentenek az uniós polgárok számára, amelyeket akkor érvényesíthetnek, ha más uniós országban kerülnek bajba, lesznek baleset áldozatai, vonják őket büntetőjogi eljárás alá, vagy ha egy harmadik országban kell váratlan eseménnyel szembesülniük.

Nagyon fontos megemlíteni azokat az előrelépéseket is, amelyek a polgári jog területén történtek, és azért, hogy egy esetleges válás vagy nemzetközi gyermekelhelyezési kérdésben jobban és könnyebben tudjon együttműködni két tagország bírói kara, és olyan döntések születhessenek, amelyek minden érintett fél érdekeit és jogait figyelembe veszik. Itt említhető az e-justice, az „e-igazságszolgáltatás” kérdése is.

Európában számos polgár él vagy dolgozik hosszabb-rövidebb ideig egy másik tagállamban, ezért bármikor szüksége lehet más tagállambeli bírósági vagy közigazgatási eljárásokról szóló gyors és könnyen hozzáférhető információkra, formanyomtatványokra, eljárási ismeretekre. Ezt szolgálja majd az e-justice fejlesztése, illetve a bürokrácia költségeinek csökkentését is.

De hadd említsem meg röviden a CEPOL, tehát a rendőrképzésért felelős európai akadémia ügyét is. A Lisszaboni Szerződés alapján az Európai Parlament beleszólással rendelkezik az ügynökségek létrehozásának, illetve azok összevonásának kérdésébe is.

A CEPOL új székhelyének kijelöléséről szóló jelentés parlamenti felelőse lehettem az elmúlt évben, és így a saját bőrömmön tapasztaltam meg, milyen párbaj folyhat az európai intézmények között.

Az Európai Parlament súlyának növekedése a Lisszaboni Szerződés miatt pozitív, polgár-közeli döntések meghozatalát eredményezte, ám emellett megjelentek a negatívumok is, hiszen az EP még olyan területeken is fajsúlyos, döntő szerepet kíván játszani, ahol egyébként erre a Szerződés nem adott felhatalmazást. Azáltal, hogy nőtt az EP súlya, nőtt a napi politikai megítélés szerepe az uniós döntéshozatal területén, különösen egy olyan részen, amelyik nincs megfelelően kodifikálva, hiányoznak a keretek, ezért az általános megítélés az interpretálás szintjén marad, mint az alapvető jogok, jogállamiság, demokrácia uniós szintű védelme.

Az Európai Parlament egyre többet és egyre hangosabban hallatja a hangját a tagállamokat illetően a bel- és igazságügyi területen még akkor is, hogyha olyan kérdésekről van szó, amelyek kizárólag tagállami hatáskörbe tartoznak.

Mindezt saját bőrünkön észlelhetjük, hisz az elmúlt négy évben, mióta a FIDESZ-KDNP kormány vezeti az országot, a tagállamok közül talán Magyarország neve hangzott el a leggyakrabban: meghallgatások, jelentések, plenáris viták szóltak a demokrácia, valamint a jogállamiság helyzetéről hazánkban. Ezekhez az alapot általában nem a tények, hanem a félrefordított interpretációk adják.

2009-et követően a Parlament fontos, megkerülhetetlen szerepet kívánt magának az alapvető jogok védelmének területén. Mivel a 2010-es kormányváltást követően Magyarország volt az a tagállam, ahol a legtöbb e területet

érintő törvényt fogadtak el, az egyéb területeken zajló pl. gazdasági érdeksérelmet is el lehetett adni megtévesztő módon alapjogi sérelemként. Magyarországot használta eszközül tehát a Parlament, hogy az alapvető jogok területén megnövekedett súlyát éreztesse, hogy a még nem létező kereteket maga szabja meg, éppen rajtunk statuálva példát.

Az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) a Magyarország elleni támadások egyik legfontosabb színterévé vált 2011 januárjától kezdve. Köszönhető ez egyfelől annak, hogy a parlamenti bizottság feladatkörébe tartozik az alapvető emberi jogok érvényesítése az Unió határain belül. Az „állampolgári jogok és jogállamiság sérülésének” általánosan megfogalmazott területe pedig egészen tág lehetőséget ad politikai támadások indítására. A LIBE Bizottság központi szerepének másik oka, hogy ebben a bizottságban többséget alkot az európai parlamenti patkó baloldalán elhelyezkedő négy párt, így a szociáldemokraták (SD), a liberálisok (ALDE), a zöldek (Greens/Vert) és a kommunisták (GUE).

Ez a baloldali többség minden lehetőséget megragad arra, hogy egy jobboldali kormány tevékenységét, még akkor is, ha az nem tartozik a közösségi kompetenciák közé, az Európai Parlament falai között kérje számon, és az alapvető jogok védelemének „leple” alatt pártpolitikai játszmákat folytasson. Így napirendre került már a jobboldali olasz vagy francia kormány, de még véletlenül sem a konkrét jogsértéseken rajtakapható szocialista-liberális román vagy szocialista szlovák vagy bolgár kormány.

2011-ben elérkezett az alkotmányozás ideje Magyarországon, ami uniós kompetencia szempontból teljes mértékben nemzeti hatáskörbe eső kérdés. Nem kellett sokat várni az európai parlamenti visszhangra, ahol több képviselő is kifogásolta az új Preambulum első sorát, vagyis az „Isten áldd meg a magyart” hivatkozást. A viták odáig vezettek, hogy a 2012. február 16-án elfogadott határozat Magyarország önrendelkezését súlyosan sértő pontokat tartalmazott, és kilátásba helyezte az Európai Unióról szóló szerződés hetedik cikkének alkalmazását is. Továbbá egyik pontja kimondja, hogy az EP illetékes szakbizottsága, tehát az Állampolgári Jogok, Bel- és Igazságügyi (LIBE) Bizottság készítsen jelentést „a magyarországi helyzetről”.

A Tavares-jelentés minden önálló kezdeményezésű jelentésre vonatkozó eljárási szabályt túlfeszítve készült el. Ezt 2013 májusában mutatták be a szakbizottságban. A benyújtott, egyébként szokatlanul terjedelmes szöveg teljes mértékben elfogadhatatlan volt, ténybeli tévedések és politikai csúsztatások tömkelege található benne, az egész anyag hangvétele kifejezetten sértő Magyarországra nézve. A jelentéshez leadott majd kétszáz módosítónk egy része azoknak a pontoknak a törlésére irányult, amelyek a közösségi joggal szemben az EP hatáskörén messze túlterjedkedve beavatkozna a hazai közbiztonsági és politikai kérdésekbe, illetve a ténybeli tévedéseket és csúsztatásokat korrigálta. A módosító indítványok bemutatták azt is, hogy a Magyarország esetében kifogásolt intézmények, jogszabályok mely más uniós országok alkotmányos rendszerében találhatóak meg, rámutatva a hazánkkal szemben alkalmazott kettős mércére. Az a tény, hogy

módosító indítványainkat szinte kivétel nélkül leszavazta a baloldal a bizottsági szavazás során, jól bizonyítja, hogy a tények nem igazán zavarták a képviselőket, és egy politikai játék részét képezte az egész jelentés.

A Tavares-jelentéssel az Európai Parlament tulajdonképpen a hatáskörét túllépve egy bíróságot játszott, megsértve ezzel a magyar országgyűlési képviselők méltóságát és szuverenitását. A dokumentum olyan elemeket kért számon a magyar Országgyűlésen, amit más országoktól az Európai Parlament nem követelt meg. A jelentés tulajdonképpen megkísérelte átvenni a magyar polgárok által választott Országgyűlés szerepét, és közvetlenül kívánt beavatkozni magyar közjogi és politikai kérdésekbe. Ez az eljárás szembe megy az Európai Unió Szerződésével. A jelentés elfogadásának fontos tanulsága volt: az európai baloldal nem rendelkezett a szükséges többséggel a 7. cikk Magyarországgal szembeni elindításához, hiszen a liberálisok erre irányuló javaslatát az EP nagy többséggel leszavazta. Fontos megjegyezni azt is, hogy a Tavares-jelentésnek sem jogi, sem költségvetési, sem gazdasági következménye nem lett Magyarország számára. Horatius szavaival élve „vajúdtak a hegyek, és egeret szültek.”

A múltkori októberi plenáris ülésen megint sikerült napirendre tűzteniük egy Magyarországról szóló vitát, s miközben számtalanszor elhangzott, hogy itt valójában nem Magyarországról szólna a vita, hanem az összes tagállam jogállami kérdéseiről, a felszólalások kizárólag Magyarországra koncentráálódtak. A képviselők ítéleteket mondtak ki a vita során annak ellenére, hogy egyetlen konkrét jogsértést sem tudtak felhozni. Miközben a valós tények, a konkrét adatok más képet mutatnak.

Jól példázza ezt az Európai Bizottság hivatalos Igazságügyi Táblája, melynek márciusi adatai szerint az igazságszolgáltatás függetlensége Magyarországon hat ponttal többet kapott, mint az előző évben, így a tagállamok középmezőnyében szerepel. Az igazságszolgáltatásba vetett bizalom tekintetében pedig Franciaország mellett állunk.

A Tavares-jelentés tökéletes példája annak, hogy az alapvető jogok védelme hogyan használható fel politikai célokra, és hogyan élhet vissza az Európai Parlament jogkörével, szentesítve a kettős mércét, amelynek alkalmazását különben maga is elítéli az Európai Bizottság munkájában. Hiszen a Parlament több alkalommal is a Bizottság szemére vetette, hogy a csatlakozásra váró országokkal szemben olyan elvárásokat támasztanak, amelyet a korábban csatlakozott országok esetében nem kért, illetve bizonyos kérdéseket csak a csatlakozás pillanatáig kérnek számon egy államon.

Sajnos, a nemzeti kisebbségek kérdése is jól rámutat a kettős mércére. A Lisszaboni Szerződés és az Alapjogi Charta megcáfolhatatlanul erősíti az Unió alapvető értékeit, azzal, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is beemeli, és a Charta két pontjában is külön kitér e közösségekre (21. és 22. cikkely). Mégsem történt semmilyen érdemi, konkrét előrelépés e közösségek jogainak jobb tiszteletben tartása érdekében az elmúlt öt évben. Ez hosszú távon az euroszkepticizmust erősítheti ezen közösségek esetében.

Az elmondottakkal igyekeztem bemutatni, hogy egy érmének mindig két oldala van. Így a Lisszaboni Szerződés által biztosított hatáskörök hoztak kézzelfogható előnyt, de magukban hordozzák az átpolitizálás veszélyét is. A politika szerződés által biztosított erősödése lehet pozitív és jelenthet egy polgár-közelibb, „emészthetőbb” Európai Uniót, ugyanakkor fontos a helyes arány megtalálása, hogy az Unió terepe ne váljon egy konstans intézményközi harctérre, sem pedig ad hoc politikai többség napi politikai játékává ne alakulhasson egy-egy tagállami kormány ellen.

*Kruzslicz Péter<sup>9</sup>*

## **Az Európai Unió értékei a szerződések értelmében**

Egy, a nemzeti identitásról és a nemzeti alkotmányos identitásról szóló konferencia keretében, amely során az Európai Unió és a tagállamok viszonya is elemzésre kerül, egyértelműen az értékek és a jog, e kettő kapcsolata adja az elemzés tárgyát. Az előadás címében is egyszerre jelenik meg az uniós értékek gondolata és a szerződések, azaz a jog, az uniós jog ezzel kapcsolatban betöltött szerepe. Az uniós értékek hordozói ugyanis elsősorban a szerződések, és természetesen ebből fakadóan az a politikai tevékenység, amely a szerződések által, a jog által meghatározott keretek között zajlik.

A szerződések tehát értékeket határoznak meg.<sup>10</sup> Az értékek, amelyek magától értetődően politikai választás eredményeképpen kerülnek be a szerződéses szövegekbe, a jogon, azaz éppen a szerződéseken keresztül válnak, válhatnak társadalmi valósággá. Egyrészt a szerződések határozzák meg ezen értékek valós értelmét, azáltal, hogy azokat normatív tartalommal és ezzel egyidőben jogilag kötelező erővel töltik meg, így válhatnak értelmezhetővé és alkalmazhatóvá a meghatározott értékek. Másrészt a szerződések éppen a jogilag kötelező erővel való felruházáson keresztül biztosítják az értékek tiszteletben tartását.

A konferencia azonban kiindulópontjául a nemzeti identitást, és szintén a jog felől közelítve, egyébként az uniós jogban is ismert módon, hiszen a szerződések is ilyen módon közelítik meg e kérdéskört,<sup>11</sup> a nemzeti alkotmányos identitást választotta. A konferencia első részében, az előző előadások során erről a nemzeti alkotmányos identitásról volt szó. Az identitás nemzeti rendszerekben betöltött szerepének jelentősége nem kíván különösebb magyarázatot, mint ahogyan az sem, hogy ezek a nemzeti identitások európai szinten is megjelennek. Még ha az elemzés most az integráció oldaláról közelít is, értékek kapcsán a nemzeti alapokra is tekintettel kell lennie.

A nemzeti identitás alkotmányos értelemben mindenekelőtt meghatározott társadalmi, kulturális értékeknek az alkotmányos szabályokban történő megjelenéseként értelmezhető. Olyan értékekről van szó, amelyek akár történelmi fejlődés eredményeként, akár az adott rendszer lényeges alapelemeiként jelennek meg. Az alkotmányos szabályok, a jog területén ez azt jelenti, hogy e nemzeti alkotmányos identitáson alapuló rendelkezések alkotmányos rendszereink részévé válnak, amelyek az alkotmány eszközrendszerének köszönhetően meghatározzák az állam működését, annak viszonyát az egyes személyekhez.

---

9 Kruzslicz Péter, egyetemi tanársegéd, képzési igazgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet

10 ld. leggyéértelműbben az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke.

11 ld. az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

Az identitás, és így a nemzeti alkotmányos identitás egyik meghatározó tartalmi eleme, hogy az sajátos, csak az adott rendszerre jellemző. Arról van szó, hogy a kiválasztott értékek, és azok az alkotmányos rendelkezések, amelyeken keresztül ezek megjelennek, az adott nemzeti rendszerre jellemzőek, megkülönböztetik azt más nemzeti rendszerektől. A nemzeti alkotmányos identitás tehát egyrészt meghatározza az adott alkotmányos rendszert, másrészt megkülönbözteti azt más, eltérő identitású alkotmányos rendszerektől. Ebben az értelemben a nemzeti alkotmányos identitás az egyéni jellemzőket gazdagítja.

Az integráció fogalmilag éppen ellenkező, elsősorban folyamatként értelmezhető jelenség, úgy a gazdaság, mint a jog vagy akár a társadalom szintjén. Az integráció lényege az egységesülés, amelynek során az azt alkotó egyes elemek, részek közös jellemzőket nyernek, ezáltal egy közös, egységes rendszert alakítanak ki. Az európai integráció is erről szól: a vámunió, a közös piac, az egységes belső piac és a gazdasági és monetáris unió jól mutatja ennek a gazdaságban megvalósult folyamatát. Az integráció tehát egységesülés, a közös jellemzőket keresi, a közös elemek hangsúlyozásával vagy éppen ezek kialakításával fejlődik.

Mindazonáltal világossá kell tenni, hogy mindez korántsem jelenti azt, hogy az identitás és az integráció, bár ellentétes fogalmak, egymással ellentétben vagy akár összeütközésben lennének. Éppen ellenkezőleg, az identitás segíti az integrációt, sőt szükséges előfeltétele annak, hogy az integráció kialakulhatott és fejlődhetett. Az egységesüléshez ugyanis elengedhetetlen, hogy az egyes részek jól meghatározhatóak, jól körülhatárolhatóak legyenek. Az integrációs rendszer a nemzeti rendszerekre épít, az uniós jogi keretek meghatározásához is, de különösen hatékony működéséhez kell a nemzeti alkotmányos identitás is.

Legtágabb értelemben mindez azt is jelenti, hogy a nemzetek, az államok és az Európai Unió nem két önálló rendszer, egyazon valóság részei. Nem különíthető el a két szint egymástól, hiszen azok egymásra épülnek, egyszerre vannak jelen, mint ahogyan egyébként az értékek is egyszerre lehetnek nemzeti és európaiak. Ugyanakkor közös értékek mellett az egészet alkotó részekre önállóan jellemző, saját értékek is jelen vannak. Ezek az értékek pedig éppen a két rendszer egyszerre megvalósuló létezését, azok egymásmellettiességét, együttélését segítik.

Szűkebb értelemben a jog területén ennek különös jelentősége van. Mígközben a nemzeti alkotmányos rendszerek a nemzeti identitáshoz kapcsolódó értékek meghatározása és alkotmányos védelme során biztosítják a nemzeti rendszerek hatékony működését, az uniós jog az Európai Unió szintjén szintén alkotmányos jellegű értékek meghatározásával és ezek védelmével ad keretet az integrációhoz. A két rendszer, az értékeken alapuló szabályozások pedig az együttélés jogi értelemben való kereteinek meghatározása során egymásra tekintettel alapozzák meg és teszik hatékonná az egymásmellettiességben érvényesülő jogrendszereket.

A jog a maga szerény, de hatékony eszközrendszerével egyértelmű alapja lett az európai integrációnak. Másképpen fogalmazva az európai integráció a jogon, a jog erején alapul. Ahogyan a nemzeti alkotmányos szabályok biztosítanak keretet a nemzeti rendszerek kialakításához és működéséhez, ugyanakkor világos korlátokat állítanak a rendszerek kialakításán és működtetésén dolgozó hatalommal szemben, úgy az uniós jog egyszerre biztosítja az integráció rendszerének alapját, teszi lehetővé az integráció működését, de világos eszköze annak is, hogy az integrációs célok megvalósulhassanak: olyan kereteket alakít ki, amelyekben kötelező erővel tudja érvényesíteni azokat.<sup>12</sup>

A jognak pedig, legyen akár nemzeti alkotmányjog, akár uniós jog, – ahogyan ezt korábban láttuk –, az értékek kapcsán is van szerepe. Egyrészt a jog nyilvánítja ki ezeket az értékeket, másrészt a jog tud hatékony védelmet biztosítani a számukra. Az értékalapú rendelkezések tehát alkalmazásra kerülnek, alkalmazásuk során pedig értelmezés tárgyát képezik. Ez az értelmezés nem csak meghatározza az egyes értékek, az azokat rögzítő jogi rendelkezések tényleges tartalmát, illetve világossá teszi, hogy azok védelmében mikor alkalmazhatóak szankciók, hanem folyamatosan fejleszti is azokat.

Természetesen az értékválasztás mindig politikai kérdés. Az, hogy mely társadalmi vagy akár kulturális értékeket emel ki egy adott rendszer, kíván akár nemzeti, akár európai szinten saját rendszere kialakításánál és működtetésénél alapként felhasználni, összetett szempontrendszerek alapján megvalósuló döntések eredménye. Bár a választás eredménye a jog szempontjából is következményekkel jár, továbbá a jog maga is forrása bizonyos értékeknek, hiszen az európai jogfelfogás is számos értéken alapul, mégis a jog feladata elsősorban az így kiválasztott értékek, illetve az ezeken alapuló rendelkezések alkalmazása és ennek során értelmezése.

A jog, ahogyan ezt korábban is jeleztük, értelmező tevékenysége során egyrészt normatív tartalommal tölti ki ezeket az értékalapú rendelkezéseket, azaz meghatározza adott tények kapcsán, hogy melyek azok a jogok és kötelezettségek, amelyek ezekből következnek, másrészt pedig, mivel élő társadalmi valóságról, változó környezetről van szó, fejleszti is azokat, így közvetve maga is hozzájárul az értékek meghatározásához, illetve különösen azok fejlődéséhez, ennek során pedig maga is számos tényezőre kell, hogy figyelemmel legyen, ez alól nem lehet kivétel más hasonló rendszerek változása sem.

Az Európai Unió, tágabb értelemben az európai integráció kapcsán mindezek a jelenségek különösen érdekesek. Egyrészt nagyon is időszzerű ezek vizsgálata, hiszen nem csak a jogtudomány mutat napjainkban különös érdeklődést a kérdéskör kapcsán, hanem az értékalapú rendszerek kialakítása, megerősítése is nagy lendületet kapott az elmúlt időszakban úgy

---

12 Ennek alapja az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos kontra Inspecteur des Invoerrechte en Accijnzer Enschede ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete.



európai, mint nemzeti szinten. Másrészt, ahogyan azt korábban jeleztük, itt egy sajátos szükséglet is megjelenik: a két szinten kiválasztott, majd a jog nyelvén meghatározott értékeknek hozzá kell járulniuk ahhoz, hogy hatékony együttélés alakulhasson ki a gyakorlatban az egyes szintek között.

Mindenekelőtt fontos kiemelni: az európai integráció alapvetően értékalapú. Annak elsődleges célja, erre pedig minden, az integrációval kapcsolatos elemzés során emlékeztetni kell, a béke.<sup>13</sup> Az integráció alapja az a – ha úgy tetszik politikai, de véleményünk szerint társadalmi, sőt kulturális – értékválasztás, amely egy adott történelmi pillanatban egyszer és mindenkorra alapvető értéként fektette le és ezáltal az együttműködés hatékony rendszerét valósította meg, hogy Európában, ha vannak is eltérő értékek, az érdekek pedig sokszor különbözhetnek, a békés együttélés kereteit kell megteremtteni.

Persze tudjuk, hogy az integráció mégis főleg gazdasági jellegű. Ennek következtében pedig elsősorban a gazdasági értékeket tartja szem előtt.<sup>14</sup> Olyan folyamat során jött létre az Európai Unió ma is ismert politikai valósága és az ehhez kapcsolódó intézmény- és jogrendszere, amelynek célja, hogy egy gazdasági jellegű egységesülés valósuljon meg Európában. A gazdasági integráció azonban nem csak érdekek mentén, hanem szintén bizonyos, de ezúttal egyértelműen a gazdaság, és így a gazdaságtudomány területére tartozó, általános alapvetések kiválasztását, ha úgy tetszik értékválasztást követően jött létre.

Európában ezzel párhuzamosan ugyanakkor egyfajta, immár politikai értékválasztáson alapuló integráció is kialakult.<sup>15</sup> Az Európa Tanács keretei között ilyen, a politika által kiválasztott értékek – amelyek a jog eszközével egyébként éppen alkotmányjogi alapokon meghatározható és működtethető rendszert alakítottak ki – szerint valósult meg az integráció. A demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme alkotja e rendszer alapját. Olyan kereteket határoz meg, amelyek alapvetően fektetik le Európában a hatalomgyakorlás módját, ha úgy tetszik annak korlátait, ezáltal hoznak létre egy értékalapú, politikai integrációt.

E rendszerek közös jellemzője, hogy az általuk meghatározott integráció hatékony eszköze, ahogyan erre korábban is utaltunk, a jog. A jog mindkét esetben elsődleges szerepre tett szert a célok megvalósításában, és ennek kapcsán kiemelendő jelentőséget kaptak az integrációs intézményrendszereken belül kialakított bírói fórumok.<sup>16</sup> Az integráció, az integrációs célok megvalósítása nem függ eseti politikai döntésektől, hanem a kialakított, akár értékalapú szabályok kapcsán biztos, szakmai alapokon építkezik. Mű-

---

13 Id. az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (1) bekezdése.

14 Id. az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdése és (3) bekezdésének első mondata.

15 Id. az Európa Tanács Alapokmányáról szóló szerződés második preambulum-bekezdése és 1. cikkének a) pontja.

16 Az Európai Unió esetében az Európai Unió Bírósága korábban az Európai Közösségek Bírósága, az Európa Tanács esetében pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága, amely 1959. január 21-én jött létre a strasbourgi egyezmény 19. cikke alapján.

kődése során pedig e szabályok alkalmazása, illetve ennek kapcsán értelmezése válik elsődlegessé.

Az integrációs rendszerek, és különösen az Európai Unió, illetve az annak előzményeül szolgáló Közösségek önálló jogrendszert hoztak létre.<sup>17</sup> E jogrendszer sajátos jellemzőinek részletes ismertetése nélkül is belátható, hogy az uniós jogrendszer önálló létezése és működése mennyire jelentős szerepet játszott abban, hogy a kezdeti gazdasági integráció az eseti nehézségek és az esetleges megtorpanások ellenére is fokozatosan kibontakozhatott, és összességében sikeres lehetett. Hasonlóképpen a jog az európai jogfelfogáson alapuló különleges szerepének ismerete nélkül is egyértelmű, hogy az kötelezettségformáló jellege folytán milyen kihatással lehetett az európai építkezésre.

Az Európai Unió csak uniós létezésétől kezdve foglalkozik igazán alkotmányos jellegű értékekkel. Ez részben természetes, hiszen valójában ezzel egyidőben kezdődött el a politikai integráció az uniós rendszeren belül. A két új pillér, illetve maga az Unió megteremtésével a korábban egyértelműen kizárólag gazdasági jellegű integráció immár politikai területeken, névlegesen az úgynevezett bel- és igazságügyi és a kibontakozó kül- és biztonságpolitikai együttműködésben is hatásköröket szerzett, így közös politikai tevékenységet tudott ellátni. A politikai integráció pedig politikai és a jog által is körülrít értékek meghatározását tette szükségessé.

Érdeemes megfigyelni, hogy a politikai integráció kezdeti lépései abban a világpolitikai környezetben valósulhattak meg, amelyben véget ért Európa ideológiai és ezáltal politikai kettéosztottsága. Továbbá a politikai integráció semmiképpen sem úgy valósult meg, ahogy azt az integráció alapító atyái elképzelték, azaz nem a gazdasági egységesülés kibontakozása segítette közvetlenül a politikai együttműködés kialakulását, hanem önálló fejezetként, igaz a gazdasághoz közvetetten, de szorosan kapcsolódó területeken indult el a politikai jellegű közös tevékenység. Mindazonáltal vitathatatlanul ez vezetett a politikai értékek szerződéses meghatározásához.

Az tehát egyértelmű, hogy egy más jellegű, politikai integráció kibontakozása volt szükséges ahhoz, hogy a jog, ez esetben az uniós jog védelmével biztosított értékek kerülhessenek meghatározásra. Ugyanakkor ekkorra az uniós jog, illetve korábbi megnevezéssel a közösségi jog már elnyerte ismert jellemzőit, amelyekre korábban is utaltunk: önálló jogrendszerben tudott olyan szabályokat kialakítani és alkalmazni, amelyek nem csupán a tagállamokra kötelezőek, hanem magánfelek által is hivatkozhatóak. A jognak ezt a szerepét pedig az újabb területeken, ha néha korlátozott módon is, de figyelembe kell venni.

Ugyanakkor, még ha a politikai választáson alapuló, akár az uniós jog sajátos jellemzőinek köszönhetően jogilag is védhető értékek szerződéses meghatározására a politikai integráció kibontakozásáig kellett is várni, alapvető alkotmányos szabályok már ezen időszak előtt is megjelentek az uniós,

---

<sup>17</sup> ld. az Európai Közösségek Bíróságának a már hivatkozott 26-62. sz. ügyben hozott ítélete.

illetve közösségi jogrendszerben. Az európai integráció ugyanis a nemzeti szuverenitásokból eredő hatáskörök átruházása során, amely alapján maga a saját és sajátos, uniós jogrendszer is kialakulhatott, annak következtében közhatalmi jogosítványokat kapott, intézményrendszerén keresztül ugyan a tagállamok részvételével, de mégis önálló hatalomgyakorlást valósít meg.

Márpedig éppen az általános európai jogelvekből, ha úgy tetszik az ezek mögött a hatalomgyakorlással kapcsolatban kialakult értékekből következik, hogy hatalomgyakorlás csak bizonyos alkotmányos alapelvek, szabályok betartása mellett valósulhat meg. Az alkotmányos alapelvek tiszteletben tartását pedig még inkább szükségessé teszi az a tény, hogy az európai integráció jogrendszere, amely a hatáskörök gyakorlása, illetve az azok rendszerét kialakító tagállami akarat mentén jött létre, nem értelmezhető sem elméleti, sem gyakorlati megközelítésben önállóan, a tagállamok, és azok jogrendszerétől függetlenül.

Olyan kettőség figyelhető meg, amely kettős következménnyel jár. Bár az uniós jog, illetve a korábbi közösségi jog egyértelműen önálló jogrendszer, mégis annak alkalmazása és érvényesülése tagállami szinten valósul meg. Míg tehát az önálló jogrendszeri jelleg határozott kinyilvánítására éppen azért volt szükség, hogy az integrációs szabályok alkalmazása és érvényesülése zavartalanul valósulhasson meg, ez csak a tagállami jogrendszerekkel való együttélésben történhet meg. Másképpen fogalmazva, az integrációs jog olyan új dimenzió, amely a korábbival együttesen alkotja Európa mai jogi valóságát.

Mindezt, a bár elengedhetetlen, de mégis forradalmi újítás kettős következménye miatt fontos leszögezni, amely kihatással van úgy az uniós alkotmányos jellegű értékek meghatározására, mint különösen azok alkalmazásának és érvényesülésének lehetőségére és szükségességére. Egyrészt ugyanis az uniós jognak éppen a fentebb ismertetettek miatt szükséges tiszteletben tartania bizonyos közös tagállami eredetű alkotmányos követelményeket, miközben az egyedi tagállami alkotmányos követelményekre akár az uniós jog alkalmazása során is figyelemmel kell lenni. Másrészt viszont emiatt alkalmas az uniós jog bizonyos általa meghatározott értékek akár jogi eszközzel való védelmére.

A gyakorlati következményekre is tekintettel tehát először is az alkotmányos jellegű uniós értékek a nemzeti alkotmányos követelmények nyomán alakultak ki. Ahhoz ugyanis, hogy az integrációs jog érvényesülhessen, annak tiszteletben kell tartania a tagállami alkotmányos követelményeket, vagy legalábbis ahhoz hasonló korlátok között kell azt elfogadni és alkalmazni. Ha úgy tetszik, az együttélés alapvető tagállami részről megfogalmazott feltételéről, követelményéről van szó. Persze e követelmények, ahogy gyakorlati szempontból voltak jelentősek, a gyakorlat során alakultak ki.<sup>18</sup>

---

18 Id. a Német Szövetségi Alkotmánybíróság BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 ügyben 1974. május 29-én hozott határozata és az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70. sz. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete.

Ezek az értékek, amelyek tehát kötik, vagy ha úgy tetszik, tulajdonképpen korlátozzák az uniós jog alakulását és alkalmazását, egyébként politikailag integrációs tényezőkként is felfoghatóak, hiszen közös jellegüknek köszönhetően szintén az egységesülés irányába mutatnak. Ennél azonban sokkal nyilvánvalóbb, hogy jogi értelemben rendkívül fontos követelményekről van szó, amelyek a nemzeti alkotmányos rendszerekben hosszú fejlődés során alakultak ki, és mára olyan rendszert alkotnak, amely nem csupán alapvetően határozza meg a hatalomgyakorlás európai módját, de az európai társadalmak felépítésének is alapvető jellemzőjévé vált.

Szigorúan a jog szempontjából gyakorlati jelentősége miatt a gyakorlatban kialakult alkotmányos követelmények betartásának természetesen kiemelten fontos elméleti alapja van. Ha az integráció önálló hatalomgyakorlás során önálló jogrendszerben kötelező jogi aktusokat alkot, ezen aktusok elfogadása és alkalmazása, valamint alkalmazásuk ellenőrzése során tekintettel kell lennie bizonyos alkotmányos követelményekre, akár azért, mert létrejöttük alapja azon szuverenitásból eredő hatáskörök átruházása, mely szuverenitás nemzeti gyakorlása során is tiszteletben kell e követelményeket tartani, akár azért, mert érvényesülésük szintén e követelmények szerint kötött nemzeti keretek között valósul meg.

Mindezek következményeként tehát kezdetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatában jelentek meg alkotmányos értékek. Az a Bíróság, amely jogértelmezése kapcsán elsősorban az új, integrációs jogrendszer megerősödését segítette, és éppen ennek során nyilvánította ki annak önálló jogrendszeri jellegét, és határozta meg ehhez kapcsolódó sajátos jellemzőit, egyébként éppen azért, hogy korábbi célját, azaz az integrációs jog gyakorlati érvényesülését továbbra is biztosítsa, szintén joggyakorlatában kezdett először alkotmányos jellegű értékeket akár az integráció jogának gyakorlati érvényesülése során is figyelembe veendő és tiszteletben tartandó jogelvként alkalmazni.

Le kell szögezni, hogy az az alkotmányos értékekre is tekintettel lévő, azokat a jog eszközeivel védő integrációs eszközrendszer, amely így a bírósági ítélkezési gyakorlatban fokozatosan kialakult a már említett elméleti alapokon és a szintén bemutatott gyakorlati okból, az alkotmányos jellegű értékek során több forrásra is támaszkodott. Túl azon, hogy a kezdetektől fontosnak tartotta kiemelni, amellet, hogy a tagállami követelményeknek megfelelően saját jogrendszerére saját rendszert kíván megalkotni, hogy ez a saját rendszer a közös tagállami alkotmányos hagyományokon alapul, figyelembe vette az Európa Tanács által kialakított védelmi rendszert is.<sup>19</sup>

Továbbá ki kell emelni azt is, hogy ezek az alkotmányos értékeken alapuló jogelvek magával az integrációs rendszerrel szemben támasztottak követelményeket. Egészen egyszerűen arról van szó, hogy az uniós jognak, illetve az amögött működő hatalomgyakorlási rendszernek is tiszteletben kell tartani ezeket az alapvető elveket, részben azért, mert ennek hiányában

---

19 ld. az Európai Közösségek Bíróságának a már hivatkozott 11-70. sz. ügyben hozott határozata.

veszélybe kerül az integrációs jog gyakorlati érvényesülése, részben pedig azért is, mert ennek az integráció folyamatos mélyülése során egyre nagyobb elméleti jelentősége is van: a bővülő hatáskörök csak alkotmányos jellegű biztosítékok mellett gyakorolhatóak.

Mára az Európai Unióban az alkotmányos jellegű értékek védelmére egy elég összetett, a gyakorlatban is hatékony és összességében előremutató rendszer alakult ki. E rendszer alapvetően három forrásra épül: az Unió egyrészt az alapjogok védelme kapcsán saját jogforrása, a Charta<sup>20</sup> rendelkezéseit köteles tiszteletben tartani, másrészt kapcsolódni kíván az Európa Tanács strasbourgi védelmi rendszeréhez, azaz ennek elemeit is tiszteletben tartja, végül nem csak a strasbourgi egyezményből, hanem a tagállami alkotmányos hagyományokból következő alkotmányos jellegű szabályokat is jogelvekként kell tiszteletben tartania.<sup>21</sup>

Az így létrejött rendszer az uniós szint, azaz a Charta kapcsán, különös tekintettel az annak értelmezésére vonatkozó szabályokra, különösebb kérdés nem merül fel.<sup>22</sup> Bár annyiban itt is megjelenik a többszintűség, – hiszen nem felejtendő, hogy továbbra is az uniós és a nemzeti jogrendszerek együttélése alapvető jellemzője minden következményével ennek a jogi valóságnak – hogy az uniós jogszabályok végrehajtása kapcsán a tagállami szinten is megjelennek a Charta alkotmányos jellegű követelményei, azaz ezen értékek kötelező védelme, alapvetően itt mégis az Unióra, az uniós jogrendszerre nézve találhatóak kötelezettségek.

Bizonyos szempontból már több problémát okoz az Európa Tanács védelmi rendszere által alkalmazott alkotmányos követelmények tiszteletben tartása. Ezen a szinten persze elsősorban a strasbourgi rendszer jellegéből fakadóan egyfajta minimum védelem valósul meg. Továbbá ez a védelem egyaránt megjelenik a tagállamokkal és az Unióval szemben. Az, hogy az Unió tiszteletben tartsa ezeket a rendelkezéseket, elsősorban azért is fontos, mert ezáltal elkerülhető egy az Unió által elfogadott, és így a tagállamok által alkalmazandó szabály alkalmazása kapcsán – amennyiben a szabály nincs összhangban az alapjogok strasbourgi védelmi rendszerével – a tagállam felelősségre vonása.<sup>23</sup>

Végül a tagállami alkotmányos hagyományok kapcsán<sup>24</sup> fontos figyelembe venni, hogy itt azért elsősorban a közös alkotmányos örökségről van szó, hiszen akár meg is béníthatná az uniós jogrendszert, ha az valamennyi tagállam valamennyi alkotmányos szabályára tekintettel kellene, hogy legyen. Itt egyfajta közös együttélési szabály alakítandó ki, amely kapcsán egyrészt az Unió tekintettel van a tagállami alkotmányos követelményekre, külö-

---

20 Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2000. december 7-én elfogadott, 2007. december 12-én módosított változata, ld. az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2010. 3. 30. C-83/389.

21 ld. az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikke.

22 ld. az Európai Unió Alapjogi Chartájának 52. cikke.

23 ld. az Emberi Jogok Európai Bíróságának 45036/98. sz. kérelem alapján a Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi kontra Írország ügyben 2005. június 30-án hozott ítélete.

24 ld. az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (3) bekezdése.

nösen, ha az valamennyi tagállam részéről elvárás, másrészt tiszteletben tartja az egyes tagállamokban megjelenő eltérő alkotmányos szabályokat is, különösen, ha azok a nemzeti alkotmányos identitás részei.

Alkotmányos értékek kapcsán azonban a legalapvetőbb és legegyszerűbb szerződéses szabály az a viszonylag új rendelkezés, amelyet a Lisszaboni Szerződés határozott meg, és amelyet az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke tartalmaz. Ez a rendelkezés kinyilatkoztatja az emberi méltóság és szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és a jogállamiság, valamint az emberi jogok alkotmányos értékét, továbbá alapjául szolgál mind a külső, mind pedig a belső ellenőrzésnek, azaz az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgálhatják,<sup>25</sup> hogy az Európai Unió jogalkotása és jogalkalmazása során ezen értékeket tiszteletben tartja-e.

A fentiek fényében világos egyrészt, hogy ezek az értékek, amelyek egyértelműen alkotmányos jellegű rendelkezések, rendkívüli jelentőséggel bírnak az Európai Unió számára. Önmagában az a tény, hogy az ezeket kinyilatkoztató rendelkezés az Európai Unióról szóló szerződés legelején, közvetlenül a bevezetést követően került elhelyezésre, erre utal. Másrészt pedig az is egyértelmű, hogy e rendelkezés alapján szintén az eddigiekre is tekintettel, az Európai Unió köteles tiszteletben tartani ezeket az értékeket, alkotmányos jellegű rendelkezéseket, és ennek közvetlen következményei vannak az uniós jogrendszerre.

Az Európai Unió tehát elvi éllel és hármason alapon tartja tiszteletben ezeket az értékeket. Az egyes európai szintek közötti viszony pedig világosan körvonalazható: az Európa Tanács strasbourgi rendszerében egy minimum szintű védelem valósul meg, amely az Unió csatlakozását követően az uniós jogban is érvényesül, jelenleg alapelvként forrása az uniós biztosítékoknak, a Charta pedig ennek ellentétpárjaként a legmagasabb szintű védelem szabályát írja elő,<sup>26</sup> amely alapján az Unió a strasbourgi és a nemzeti rendszerekre is figyelemmel mindig a legszigorúbb szabályok, normatív tartalmak szerint köteles tiszteletben tartani az értékeket. Mindez természetesen az egyes bírói fórumok ítélkezési gyakorlatában is tetten érhető.

Mindazonáltal az értékek védelme kapcsán nem is ezek az igazán fogós kérdések, hanem elsősorban annak megállapítása, hogy vajon az Unió és a tagállamok viszonylatában milyen kötelezettségeket ró a szerződéses értékek rendszere az utóbbiakra. Másképpen fogalmazva a valódi kérdés az, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke, amely az alkotmányos jellegű értékekről mint a tagállamok közös értékeiről rendelkezik, tartalmaz-e jogi értelemben kötelezettséget a tagállamokra, és ha igen, e cikk alapján pontosan milyen értékeket és milyen tényleges védelem ellenőrzése mellett kötelesek a tagállamok tiszteletben tartani.

Megfigyelhető, hogy mára tulajdonképpen a korábbi probléma ezen alkotmányos jellegű értékek védelme kapcsán megfordul. Míg korábban el-

---

25 ld. pl. az Emberi Jogok Európai Bíróságának a 30696/09. sz. kérelem alapján az M.S.S. kontra Belgium és Görögország ügyben 2011. január 21-én hozott ítélete.

26 ld. az Európai Unió Alapjogi Chartájának 53. cikke.

sősorban az jelentetett problémát, hogy az egyes tagállamok, azok alkotmányos szabályai által szigorúan védett értékeket tiszteletben tartja-e az Unió, és különösen milyen jogszabályi alapon és milyen tényleges védelem biztosíthatja ezen értékek tiszteletben tartását, az elmúlt évtizedek változásának eredményeként mára az a fő kérdés, hogy vajon az Unió, az integráció kiró-e ilyen jellegű kötelezettségeket, azaz megköveteli-e, megkövetelheti-e alkotmányos jellegű értékek tiszteletben tartását a tagállamoktól.

A gyakorlatban az tehát már egyértelmű, akár a strasbourgi, akár a luxemburgi bírák ítélkezési gyakorlatát vizsgálva, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja a fent már felsorolt értékekből következő jogi kötelezettségeket a már meghatározott módon. Másrészt az is egyértelmű, hogy a tagállami alkotmányos szabályok, azok nemzeti alkotmányos értékeken alapuló rendelkezései egyrészt az integráció mélyülésével szemben úgynevezett alkotmányos fenntartások meghatározásához vezettek,<sup>27</sup> másrészt a nemzeti alkotmányos identitás elve alapján az Unió tiszteletben tartja az azokból fakadó, bizonyos alkotmányos sajátosságokat is.

Továbbra is kérdéses azonban az, hogy az Európai Unió a már hivatkozott szerződéses rendelkezés alapján támaszthat-e alkotmányos jellegű követelményeket a tagállamokkal szemben, azaz van-e hatásköre erre, ebben a viszonylatban pontosan milyen kötelezettségekről van szó, azaz melyek a védett értékek, és milyen módon valósulhat meg azok tényleges védelme, azaz milyen eljárásban és milyen szankció mellett kötelezhetőek a tagállamok ezeknek az értékeknek a tiszteletben tartására. Egyértelmű, hogy itt sem a Charta, sem pedig a már hivatkozott 6. cikk rendelkezései nem iránymutatók.

Bár a tagállami szinten, ahogyan erre korábban is utaltunk, jelentkező kötelezettségek az uniós jog rendszeréből adódóan, amelyek bizonyos esetekben alkotmányos jellegű értékek tiszteletben tartását is kötelezővé tehetik tulajdonképpen közvetett módon, ha és amennyiben uniós jog végrehajtásáról vagy az uniós jog, és az annak alapjául szolgáló uniós hatáskörök által érintett területen hozott tagállami szabályozásokról van szó.<sup>28</sup> Ezekben az esetekben az ismert kötelezettségszegési eljárásban<sup>29</sup> merülhet fel az uniós alkotmányos jellegű értékek védelme, amelyet a Bíróság szintén ismert eljárásban és szankciókkal valósít meg.

Ebben az esetben azonban tulajdonképpen nem merül fel különösebb kérdés, hiszen ahogyan a tagállamok elvárják a szuverenitásukból eredő átruházott hatáskörök Unió általi gyakorlása során, hogy az Európai Unió tartsa tiszteletben a szuverenitásuk gyakorlását nemzeti szinten meghatározó alkotmányos értékeket, úgy az Európai Unió részéről is elvárás, hogy

---

27 ld. akár a magyar alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában a 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

28 ld. pl. az Európai Unió Bíróságának a C-288/12. sz. az Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2014. április 8-án hozott ítéletét, továbbá Wathelet főtanácsnok az ügyben 2013. december 10-én ismertetett indítványát.

29 ld. az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke.

a tagállamok a szerződések és a másodlagos uniós jog végrehajtása során, azaz ahol uniós hatáskörök léteznek, tartsák tiszteletben a hatáskörök gyakorlása vonatkozásában az uniós jogban megszabott kereteket. Bármennyire is fontos mozzanat ez, ebben az esetben továbbra is tulajdonképpen a szerződések különleges és gyakorlati, az alapvető integrációs célhoz kapcsolódó érvényesítéséről van szó.

Végezetül tehát szükséges azt is megvizsgálni, hogy az egyébként a saját kialakult, alkotmányos szabályaik nyomán értékalapú rendelkezések alapján, valamint az Európa Tanács rendszerében jogi értelemben is jól meghatározott, de szintén értékalapú, alapvető követelmények egyfajta minimum szintű védelme kapcsán tulajdonképpen ugyanezen értékek tiszteletben tartására már kötelezett tagállamok számára az Európai Unió a már hivatkozott 2. cikk értelmében általános kötelezettséget ró-e nem csupán az uniós jog, de teljes saját nemzeti jogrendszerük vonatkozásában is alkotmányos jellegű értékek kapcsán.

A védett értékek köre már a hivatkozott 2. cikk alapján is viszonylag jól meghatározható. Az emberi méltóság és szabadság, az egyenlőség, akár csak a demokrácia és a jogállamiság, az emberi jogok tiszteletben tartása értelmezhető a már ismert alkotmányos alapelvek szerint. Ezek azonban, és ezt fontos kiemelni, nem alkotmányos rendelkezésként jelennek meg, ilyen formában az Unió ezeket nem is nyilatkoztathatja ki, hanem értékként, azaz jogilag csak közvetetten értelmezhető módon. Ezáltal az világos, hogy egyfajta értékközösséget teremtenek a tagállamok között, az azonban nehezen megállapítható, hogy jogi értelemben milyen normatív tartalommal.

Természetesen ezen értékalapú, alkotmányos jellegű rendelkezések, az ezek mögött húzódó jogelvek általános tartalma jól meghatározható. Elsősorban az elmúlt évszázadok nemzeti alkotmányos fejlődésének, azaz egy szerves történeti fejlődésnek köszönhetően mára jól kialakult normatív tartalmuk van. De itt nem nemzeti környezetben jelennek meg, így könnyen lehet, hogy tartalmukat újra vizsgálni, értelmezni kell. Ebben az új környezetben kell ezeket a rendelkezéseket, a mögöttes jogelveket sajátos, a környezethez is illő jelentéstartammal, normatív tartalommal felruházni, nyilvánvalóan a korábban kidolgozottak figyelembe vételével, elsősorban az alkalmazásukkal kapcsolatban.

Ezen a ponton emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió, illetve az a mögött húzódó integrációs folyamat, és az annak következményeként létrejött politikai valóság, valamint az uniós intézmény- és jogrendszer nem a hagyományos alkotmányos keretek között jött létre, és nem is ilyen keretek szerint működik. Az integráció nem követi a szuverenitás-állam kettősön alapuló alkotmányos logikát. Az Európai Unió hatáskörök, vagy ha úgy tesszük közhatalmi funkciók és kormányzás logika mentén alakult ki és működik. Ennek pedig gyakorlati, a jog szempontjából is fontos következményei lehetnek.

Kérdéses, hogy alkotmányos keretek, alkotmányos rendelkezések és különösen alkotmányos logika hiányában mennyire alkalmas az Európai Unió



– hangsúlyozandó, jogi és nem politikai értelemben – arra, hogy ilyen alkotmányos jellegű értékek tiszteletben tartására kötelezzen átfogó módon nem a már említett esetekben elfogadottak szerint tagállamokat. Nem csak az a kérdés tehát, hogy van-e olyan jogi értelemben értelmezhető normatív tartalom a 2. cikk alapján, amely ilyenként kérhető számon a tagállamokon, hanem az is, hogy egyáltalán az Unió számára van-e alapja, értelme annak, hogy ilyen értékek tiszteletben tartását várja el és vizsgálja, ellenőrizze azt.

Ennek kapcsán természetesen kétségtelen, hogy ilyen értékalapú, alkotmányos jellegű rendelkezések tényleges védelme egyébként nemzetközi szinten is megjelenhet, és egyébként meg is jelent. Elegendő az Európa Tanács strasbourgi védelmi rendszerére gondolni ennek bizonyítékául. Ahogyan azt azonban már korábban is említettük, ott kifejezetten egy ilyen, politikai integráció kialakítása volt a cél, az uniós integráció kapcsán pedig ilyen célról nem beszélhetünk. Másképpen fogalmazva ahhoz, hogy ilyen típusú rendelkezések védelme nemzetközi szinten valósuljon meg, szükséges az, hogy e nemzetközi rendszert a részes államok ilyen hatáskörrel, céllal kifejezetten felruházzák.

További kérdés, hogy ha a 2. cikk alapján bizonyos – még egyszer hangsúlyozandó, az Európa Tanács és tulajdonképpen az egyes tagállamok saját védelmi rendszeréin keresztül már biztosított alkotmányos vagy alkotmányos jellegű – értékek kapcsán az Európai Unió is tehát ezen vagy ezekhez hasonló értékek tiszteletben tartására vonatkozóan kötelezettséget ró a tagállamokra, akkor e kötelezettség tényleges védelme milyen eljárásban biztosítható. Hangsúlyozandó, hogy itt politikai választáson alapuló értékekről van szó ugyan, de ezek jogi meghatározottsággal rendelkeznek, így védelmük során fontos, hogy az jogilag meghatározott eljárásban történjen.

A kérdés gyakorlati jelentősége nem vitatható. Arról van szó, hogy valójában mi történik akkor, ha egy tagállam belső alkotmányos rendszereinek kialakítása és különösen ezek működése során megsérti a fent már hivatkozott értékeket. Még egyszer kiemelendő, hogy ebben az esetben nem valamely uniós jogi aktus végrehajtása vagy valamely uniós hatáskör területén zajló jogalkotás és jogalkalmazás kapcsán merül fel az értékek tiszteletben tartása, hanem átfogó módon a teljes tagállami alkotmányos rendszer és annak működése vonatkozásában, azaz túl az Európai Unió politikai tevékenységén, amellyel kapcsolatban a fentebb ismertetett jogi követelmények érvényesülnek.

Azt, hogy az Európai Unió egy ilyen átfogó, továbbra is hangsúlyozandó, jogi és nem politikai védelmet biztosítson ezen alkotmányos jellegű értékek számára, indokolhatja az a tény, amelynek jelentősége e fordított helyzetben sem felelthető, hogy tudniillik az uniós és a nemzeti jogrendszerek nem választhatóak el egymástól. Bár a hatáskörök rendszere és azok gyakorlása kapcsán világos jogelvek rendelkeznek az egyes szintek közötti hatalomgyakorlás felosztásáról, az e hatalomgyakorlás eredményeként születő jogi norma a szintek közötti együttélésben érvényesül, így pedig maguk a szintek is összekapcsolódnak.

Fontos kiemelni, és erre már a korábbiakban is utaltunk, hogy az európai integráció eszköze a jog. Ahhoz pedig, hogy ennek gyakorlati érvényesülése kellően hatékonyan történjen, az integráció, egészen pontosan a Bíróság ítélkezési gyakorlata nyomán egy kvázi-föderális jogrendszer alakult ki. Bár a Bíróság nem szövetségi legfelső bíróság, sem nem egyfajta uniós alkotmánybíróság, mégis jellemzői mindkettő irányába mutatnak. Esetjogán keresztül pedig a Bíróság a gyakorlatból kiindulva és elsősorban a hatékonyságot szem előtt tartva elméletileg is pontos keretet alkotott az uniós jog érvényesüléséhez és önálló jogrendszeri jellegének megerősítéséhez.

A 2. cikk vonatkozásában azonban, és nem csupán az uniós bírósági eljárások korlátozott jellege miatt, olyan területről van szó, amely kapcsán a jelenlegi helyzetben még elképzelni is nehéz, hogy tényleges, a Bíróság által biztosított védelem alakuljon ki az egyes tagállamokkal szemben. Még ha meg is állapíthatnánk, hogy a 2. cikkből a tagállamok számára általánosan kötelező és akár külsőleg is hivatkozható jogi kötelezettségek keletkeznek, és elfogadnánk, hogy e kötelezettségek pontos normatív tartalma értelmezhető, mindezen, ahogyan korábban láttuk, korántsem biztos feltételek megléte esetén sem egyértelmű, hogy a Bíróság ilyen jogalkalmazásba kezdene.

Míg a szerződéses cél az integráció, és ez alapján a szerződések általános értelmére alapított ítélkezési munka nem áll távol az Európai Unió Bíróságától, éppen ellenkezőleg, jelentős határozatainak ez szolgált alapjául, az ilyen értékalapú és különösen alkotmányos jellegű rendelkezések gyakorlati értelmezésétől és alkalmazásától a Bíróság tartózkodik. Ha az uniós szinttel szemben ugyan egyre határozottabban alkalmazza ítélkezési gyakorlatában az alkotmányos jellegű szabályok szerinti védelmet, jelenleg kizárt, hogy tagállamok esetében, különösen ha uniós jog, uniós hatáskörök közvetlenül egyébként nem érintettek, ilyen típusú, általános védelmet próbálna megvalósítani.

Egészen egyszerűen megállapítható, hogy az Európai Unió Bíróságának ezzel kapcsolatban nincsen hatásköre. Ez pedig elméleti alapon vizsgálva is – ellenére annak, hogy a jog kiemelt jelentőségű szerepe miatt, az uniós jogrendszer megerősített formában jött létre, de éppen az uniós hatáskörök korlátai között, – így helyénvaló. Ezzel kapcsolatban elegendő utalni a fentebb már részletesebben is bemutatott az európai építkezés különleges jellege miatt kialakult jellemzőkre, arra a tényre, hogy az integráció, bár európai szintű hatalomgyakorlást valósít meg, nem hozott létre átfogó politikai integrációt, amely alapján ilyen jellegű jogi kötelezettség tiszteletben tartását várhatná el a tagállamoktól.

Hasonlóan egyértelmű az is, hogy a tagállamok ezen értékek, ha úgy tetszik, alkotmányos jellegű rendelkezések tiszteletben tartására nem csak a 2. cikk alapján kötelezettek, hanem erre nézve már a csatlakozásuk, sőt azt megelőzően a csatlakozási kérelmük benyújtásával is kötelezettséget vállaltak. Elegendő arra emlékeztetni, hogy a csatlakozás feltételei között is szerepel ezen értékek tiszteletben tartása, amely tehát egyértelmű vállalás a csatlakozandó tagállamok részéről, ugyanakkor az is világos, hogy ez

inkább politikai értelmű elköteleződést jelent, a Bizottság jelentésein túl, és egyébként jogi eljárásban ezek tiszteletben tartását az Unió nem vizsgálja.<sup>30</sup>

A 2. cikkben meghatározott értékek tehát, bár jogi jellegük, alkotmányos jellegű tartalmuk, – ha részleteikben ezek nem is mindig teljesen világosan értelmezhetőek jogi értelemben, – van, mégis elsősorban politikai téren alkalmazhatóak és vizsgálhatóak átfogó és általános értelemben. Ezt a megállapítást csak tovább erősíti az a tény, hogy a 7. cikk, amely ezen értékek tényleges védelme kapcsán szankciós lehetőséget is biztosító eljárást ír elő, egy politikai jellegű eljárásról rendelkezik. Az ilyen módon való szabályozás egyébként általánosan is összhangban van a fentebb vázoltakkal, az Unió sajátos rendszerével.

Abban valamennyi szerző egyetért, hogy ez az eljárás egy nukleáris bombának tekinthető. Ilyen formában tehát inkább elrettentő hatása lehet, mintsem hogy valós védelmet biztosítson alkotmányjogi jellegű rendelkezések vonatkozásában. Használata esetén pedig tulajdonképpen hatásai inkább romboló, mintsem építő jellegűek, azaz nem alkalmas arra, hogy egy tagállamot pontosan meghatározott követelmények támasztásával vezessen vissza egy a meghatározott értékeket ténylegesen tiszteletben tartó alkotmányos rendszerhez: az eljárás alapvetően nem párbeszédet kezdeményez, hanem szankciókkal fenyeget.

Mindez az eljárás részletes ismertetése nélkül is egyértelmű. Elegendő kiemelni a politikai jellege hangsúlyozására, hogy az a tagállamok meghatározott hányada vagy a Bizottság kezdeményezésére indul, hogy az Európai Parlament véleményének kikérése mellett erről a Tanács határoz, mint ahogyan szankciós súlya kapcsán az is világos, hogy egy, igaz rendkívül szigorú tanácsi többséggel, a tagállam szerződéses jogait lehet felfüggeszteni, ez pedig az egyértelmű gazdasági jellegű hátrányokon túl olyan politikai helyzetet hoz létre, amely óvatosan fogalmazva is nagyon nehezen kezelhető.

Az Unió tehát egy alapvetően alkotmányjogi jellegű rendelkezéseket tartalmazó szerződéses rendelkezés kapcsán, amely értékek azonban inkább politikai jellegű kötelezettségként határozhatóak meg, ebben az összefüggésben egyébként jellegével összhangban egy politikai eljárást hozott létre, ahol ilyen, még egyszer hangsúlyozandó, jogi jellegű kötelezettségek tiszteletben tartására hívja fel a tagállamokat, azonban nem jogértelmező és jogalkalmazó folyamatokban. Az Unió persze nem tehet más, hiszen vagy tovább lép a politikai integráció egy olyan szintjére, ahol ezen értékek vonatkozásában valós jogi ellenőrzés is megvalósul, vagy pedig e feladatot továbbra is az Európa Tanácsra hagyja.

Az Unióban ugyan a Bizottság, amely a Szerződések őrének szerepét tölti be, elvileg alkalmas lehet arra, hogy akár jogértelmező és jogalkalmazó eljáráson keresztül, még egyszer hangsúlyozandó, átfogóan is értelmezze és

---

30 Id. az Európai Tanács által 1993. júniusban meghatározott úgynevezett koppenhágai kritériumokat, jelenleg az Európai Unióról szóló szerződés 49. cikke, amely éppen a 2. cikkére utal vissza. Megjegyzendő továbbá, hogy a Bizottság úgynevezett monitoring eljárásai a csatlakozás után is folytatódhatnak, ld. pl. jogállamiság kapcsán Románia példája.

alkalmazza, és egy ilyen, a kimeneténél ugyan politikai, de mégis jogilag megalapozott eljárás keretében kérje számon a tagállamokon az alkotmányos jellegű rendelkezések tiszteletben tartását. Mivel valójában a szerződéses rendelkezés betartásának kérdése merül fel, így ez az eljárás indokolt is lehet. A Bizottság ezzel kapcsolatban el is készítette közleményét, amelyben az eljárás pontos, három szakaszban lefolytatható menetét vázolta fel.<sup>31</sup>

A korábbiakra is tekintettel egy ilyen eljárás különösen a jogállamiság kapcsán akár elméletileg is indokolható lehet. Nem nehéz belátni, hogy már az uniós jog hatékony érvényesülésének is ugyanis alapvető feltétele, hogy a tagállamok teljes mértékben tiszteletben tartsák, nemcsak mint az európai alkotmányos felfogáson alapuló önkorlátozó államok, hanem különösen mint a szerződéses integrációs célt a gyakorlatban is biztosítani kötelek tagállamok ezt a kétség kívül alkotmányos jellegű alapelvet. De még erre sincs tulajdonképpen szükség ahhoz, hogy egy uniós szerződéses rendelkezés önmagában a tagállami kötelezettségvállalás tényén keresztül is tiszteletben tartandó legyen.

Ugyanakkor az uniós szerződések ilyen, egy a Bizottság mint a szerződéses öre által lefolytatott eljárásban tényleges védelemben részesülő jogállamiságot és más alkotmányos jellegű értékekkel mint jogi rendelkezésekkel történő kibővítése, azaz a 2. cikk ekként való értelmezése nem általánosan elfogadott. Elegendő a tanácsra jogi szolgálat által a hírek szerint a bizottsági közleményre adott válasza gondolni ahhoz,<sup>32</sup> hogy bizonyítható legyen, sokak szerint itt az uniós hatáskörök a szerződések szerint meghatározottakhoz képest való túlzott, nem elfogadható kiterjesztéséről lenne szó. A kritikákkal kapcsolatban pedig figyelembe kell venni azt a korábbi megállapítást is, amely az Unió jellegénél fogva vitatja egy ilyen jellegű védelem létének megalapozottságát.

Kettős helyzet alakult ki tehát, amelyben egyrészt az Európai Unió mind az értékek általános jellege, a tagállamok által szerződéses kötelezettségként való azok tiszteletben tartására irányuló vállalás következtében, mind pedig egészen egyszerűen az uniós jog, akár például a belső piac jogának hatékony érvényesülése miatt magát alkalmasnak ítélni egy ilyen átfogó védelem biztosítására, másrészt viszont a tagállamok részéről a hatáskörök túlzott bővülésétől való félelem, továbbá elméleti oldalról az Unió ezen alkotmányjogi jellegű értékek betartására való, az integráció jellegéből adódó hiányosságai alkalmatlannak ítélik az Uniót erre a tevékenységre.

Fontos szempont továbbá, hogy jogi vagy politikai tevékenységként való sul meg ez a védelem. Részünkről mindenképpen a védelem jogi megvalósulását tartanánk támogathatónak, még akkor is, ha az jellegénél fogva akár megindulásánál, akár kimenetelénél politikai elemeket is tartalmazhat. Nem csupán azért fontos ez, mert így nyílik lehetőség valós párbeszédre,

---

31 ld. az Európai Unió Bizottsága 2014. március 11-i COM(2014)158 final/2 közleményében ismertette az úgynevezett új jogállamisági keret elfogadására vonatkozó javaslatát az Európai Parlamenttel és az Európai Unió Tanácsával.

32 ld. az Európai Unió Tanácsa Jogi Szolgálat 2014. május 27-én adott ki véleményét.

amely biztosítja az eljárás építő jellegét is, hanem azért is, mert ezek alkotmányos jellegű értékek, amelyek pontos fogalma a jog oldaláról közelítve értelmezhető, így lesznek alkalmasak eredeti céljuk betöltésére, nem utolsósorban pedig éppen az európai jogfelfogás, ha úgy tetszik, maguk az értékek is ezt kívánják.

Végül fontos megemlíteni azt is, hogy maga a kérdés milyen összefüggésben – bár ez már jelentősen túlmutat a jogi elemzésen, mindazonáltal fontos kihatással lehet rá, önmagában is elgondolkoztató – milyen körülmények között merült fel a Lisszaboni Szerződés elfogadásakor vagy a gyakorlati megvalósítással kapcsolatban a nagy csatlakozási hullám után tíz évvel. Tagadhatatlan tény, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok kapcsán jelentek meg olyan aggályok, elsősorban a politika színtjén, amelyek nyomán ez a gondolkodás megkezdődött és folytatódik. A jog, különösen az alkotmányos jellegű elvek nem légtüres térben, hanem adott társadalmi valóságban értelmezendők.

A kérdés tehát az, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok esetében negyedévszázaddal azok demokratikus átmenetét követően hogyan vizsgálható, és különösen azzal együtt, hogy a szabályok nyilvánvalóan nem az elrettentést, hanem éppen a nekik való megfelelést célozzák, hogyan biztosítható hatékony védelem a jogállamiság és más hasonló alkotmányos jellegű rendelkezések tiszteletben tartása kapcsán Európa új demokratikus társadalmaiban. Az egyértelmű ugyanis, hogy ezek az értékek egymással összefüggésben kezelendők, mint ahogyan az is, hogy tényleges érvényesülésükhöz egyfajta fejlődés szükséges.

Végkövetkeztetést tehát az uniós értékekkel, azok politikai és jogi jellegével, és a hozzájuk kapcsolódó védelem eljárásával kapcsolatban levonni különösen nehéz lenne. Ehelyett összegzésként az azért megállapítható, hogy a szerződésekben, különösen a 2. cikkben meghatározott értékek rendkívül fontosak úgy a jogban, mint a hatalomgyakorlás kapcsán a politikában, hogy közös értékekről van szó, amelyek hatékonyan biztosítják az Unióval szemben ezek tiszteletben tartásának kikényszeríthetőségét, és hogy a tagállamok részéről is egyértelmű kötelezettségvállalásról van szó, amelynek jogi kikényszeríthetősége kapcsán azonban még számos kérdést kell tisztázni több szempont figyelembe vétele mellett, különösen az általános és átfogó védelem kapcsán.

Álláspontunk szerint a legfontosabb, – túl azon, hogy ezen értékeken és általában az alkotmányosság elvén keresztül az önkorlátozás hosszú évszázados fejlődésének eredményét mindenképpen őrizni kell, – az uniós értékek meghatározása és azok gyakorlati alkalmazása során az, hogy a tagállami alkotmányos identitáshoz hasonlóan, úgy a jogalkalmazás és jogértelmezés, mint az ezzel kapcsolatos általános gondolkodás kapcsán módszerként a párbeszéd, célként pedig a jogrendszerek együttélése, egymásmellettsége minél hatékonyabb kereteinek megalkotása jelenhessen meg, figyelemmel az egyes társadalmi és politikai környezetek sokszínűségére is.

*Juhász Hajnalka<sup>33</sup>*

## **Nemzeti, nyelvi és vallási identitás védelme az Európa Tanács gyakorlatában**

Korunk egyik legnagyobb kihívása az egyre erősödő globalizáció, amelynek társadalmi, gazdasági hatásai következtében kiemelt jelentőségűvé vált kulturális, nyelvi, vallási identitásunk védelme. Hogyan reagálunk ezekre a gazdasági és társadalmi változásokra? Vajon megvalósult-e az Európai Unióról szóló szerződésben lefektetett<sup>34</sup> és az Unió alapvető értékeit jelképező mottó, az „egység a sokféleségben”? Milyennek képzeljük el a jövő társadalmát, a jövő Európai Unióját? Egy olyan, egymástól elkülönülő közösségnek, amely nincs tisztában egymás értékeivel, és amelyet a sztereotípiák laza köteléke köt össze? Vagy egy olyan hátrányos megkülönböztetésektől mentes társadalmat, amely tiszteli és értéként kezeli az egyén nemzeti, nyelvi, vallási sajátosságait?

Identitásunk természeténél fogva nem tesz minket másokkal egyenlővé, hanem épp ez tesz minket egyedivé, hangsúlyozza a Fehér Könyv a Kultúrák közötti párbeszédéről.<sup>35</sup> Az identitáshoz való jog az emberi jogok egyik alapvető kiindulási pontja, ennek ellenére méltánytalanul kevés figyelmet kapott a nemzetközi irodalomban. Nemzetközi jogi aspektusból az identitás védelme alapvetően az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás kategóriáinak védelmének alapul. Az identitás védelmének tisztelete az emberi jogok tiszteletének is alapvető feltétele. Az alábbiakban azt szeretném bemutatni, hogy a különböző nemzetközi szervezetek gondolkodásmódja, különösen az Európa Tanácsé, hogyan épült fel fokozatosan és egyre mélyebben egy olyan logikára, amelyben a nemzeti, nyelvi, vallási identitás védelmével megteremtette az alapot az identitáshoz való jog védelmére.

Elsőként 1966-ban az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 27. szakasza határozza meg az identitás alapvető attribútumait, mégpedig a kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában, amely kimondja, hogy: „olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vállalják és gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják,„. Bár az Egységokmány nem mondja ki konkrétan az identitáshoz való jogot, de a szöveg felsorolja az identitás objektív elemeit, és szorgalmazza ezek megtartását, lehetőséget teremtve arra, hogy jóhiszeműen

33 Juhász Hajnalka, közigazgatási tanácsadó, Igazságügyi Minisztérium, Miniszteri Kabinet

34 Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikk (3) bekezdése értelmében: „Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”

35 Fehér Könyv a Kultúrák közötti párbeszédéről, „Egyenlőként együtt élni méltóságban”, az Európa Tanács külügyminisztereinek 118. ülésén indított program, Strasbourg, 2008. május 07, 16.o.

idesorolják az identitáshoz való jog biztosítását. Ezzel első ízben jelenik meg a nemzetközi jogban az identitáshoz való jog védelme. Az 1990-ben aláírt Párizsi Charta is kimondja az alábbiakat: „Megerősítjük mély meggyőződésünket, hogy a népeink közötti baráti kapcsolatok, valamint a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia megköveteli a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét, és ezen identitás előmozdítása feltételeinek megteremtését.”

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciáján 1990-ben az alábbiakat fogalmazta meg: „A nemzeti kisebbségek tagjainak joguk van etnikai, művelődési, nyelvi vagy vallási identitásuk szabad kinyilvánítására, ápolására és fejlesztésére, kultúrájuk ápolására és fejlesztésére minden területen, attól való aggodalom nélkül, hogy akaratum ellenére megkísérlik asszimilálni őket.” Az Európai Együttműködési és Biztonsági Szervezet az 1990-es koppenhágai, valamint a 1991-es genfi dokumentumában is felvetette az identitás kérdéskörét arra vonatkozóan, hogy a tagállamok tegyenek erőfeszítéseket a történelmi és területi körülményeknek megfelelő közigazgatási vagy helyi autonómia alkalmazására a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának kifejezéséért.

Itt szükséges röviden említést tenni az Európa Tanács által 1993-ban megfogalmazott koppenhágai kritériumairól, kiemelkedő jelentőségükről, amelyek a kisebbségek tiszteletét és védelmét írták elő az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára. Azonban a koppenhágai kritériumok azt a gyakorlati problémát vetik fel, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme felett az Európai Unió a csatlakozás előtt és a csatlakozás folyamán őrködik, azt követően már nem. Ennek következtében kialakul az ún. *kettős mérce*, egy eltérő kisebbségvédelmi szint az újonnan csatlakozó és a régi tagállamok között. Ennek következményeként az adott államnak csak addig kell ennek a kisebbségvédelmi szintnek megfelelnie, amíg tagállammá nem válik az Európai Unióban.

Visszatérve a fenti értékekre – nevezetesen a nemzeti, nyelvi vagy vallási identitás védelmére – fontos megemlíteni az 1992-es ENSZ Nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (továbbiakban ENSZ Nyilatkozat), amely egy újabb előrelépést jelentett a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogának elismerésében. Az ENSZ Nyilatkozat 1. szakasz (1). bek. kimondja: „Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.”

A fentiek alapján körvonalazódni látszik, hogy az identitáshoz való jog, valamint az identitást alapvetően meghatározó elemek – nemzeti, etnikai, vallási, nyelvi – védelme kezdetektől fogva megjelenik a nemzetközi szervezetek gondolkodásmódjában. Azonban a felsorolt nemzetközi szervezetek közül a nemzeti kisebbségek identitásának védelmében legmesszebb mégis az Európa Tanács jutott.

Az 1994-es Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (továbbiakban Keretegyezmény) kiemelkedő érdeme, hogy az identitás védelmét a nemzetközi jog erejével mondta ki. A Keretegyezmény 5. cikk (1) bek. értelmében: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit.” Az 5. cikk lényegében annak biztosítását célozza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megtarthassák és fejleszthessék kultúrájukat és megőrizzék identitásukat.

Az etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitás iránti toleranciát mondja ki a Keretegyezmény 6. cikkely (1.) bekezdése: „A Felek bátorítják a tolerancia és kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén, tekintet nélkül e személyek etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására.” A Keretegyezmény 6. cikkelye a nemzeti kisebbség identitás tudatának a már fent idézett négy alapvető elemét erősíti meg, nevezetesen az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitást. Ezen cikkely alapvető célja, hogy elősegítse a toleranciát és a kultúrák közötti párbeszédet a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási csoportokhoz tartozó személyek közötti határok megszüntetésével.

Érdeemes megemlíteni még a 17. cikkely (1.) bekezdését, amely értelmében: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös.”

Fontos hangsúlyozni, hogy a kisebbségek védelme nem lehet egyetlen állam kizárólagos belügye, a nemzetközi együttműködés nélkülözhetetlen e téren az emberi jogok védelmével egyetemben. Ennek ellenére a Keretegyezmény nem határozza meg és nem konkretizálja, hogy mit kell tennie egy államnak, milyen jogokat kell a kisebbségei számára biztosítani annak érdekében, hogy identitásukat megőrizhessék. Nehézséget okoz az is, hogy bár a Keretegyezmény végrehajtása és betartása felett a Tanácsadó Testület őrökdi, annak tagállamai általi megsértése esetén nem lehet nemzetközi bírósághoz fordulni.

A nemzeti kisebbségek problémáira leginkább fogékony Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tevékenységének köszönhetően jelentek meg a kisebbségvédelmi garanciák. A Parlamenti Közgyűlés által elfogadott ajánlások nem bírnak kötelező jogi erővel, de a bennük foglaltak teljesítését az új tagfelvételi kérelmek elbírálásánál hangsúlyosan figyelembe veszik.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a kezdetektől fogva úgy ítélte meg, hogy a kulturális, nyelvi és vallási sokféleség tiszteletben tartása és



annak ösztönzése alapvető fontosságú. Azonban kérdés, hogy a gyakorlatban képesek vagyunk-e megvédeni és előmozdítani az ajánlásokban lefektetettek szerinti nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi identitások tiszteletét és védelmét.

Kiemelkedő jelentőséggel bír az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) sz. ajánlása az Emberi Jogok Európai Egyezményének a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről, amelynek a 3. szakasz 1. bekezdése előírja, hogy „Minden nemzeti kisebbséghez tartozónak meg van az a joga, hogy vallási, etnikai, nyelvi vagy kulturális identitását teljes szabadságban kifejezze, megtartsa és fejlessze, minden akarata elleni asszimilációs kísérlettől mentesen”.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének gyakorlatában az identitáshoz való jog védelme szintén megjelenik a 1735. (2006) számú „A nemzet fogalma” című ajánlásában, amely hangsúlyozza, hogy a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésével kapcsolatos legfontosabb szerep arra az államra hárul, amelynek a nemzeti kisebbség tagjai az állampolgárai. Ennek megfelelően felszólítja az államokat, hogy fogadjanak el olyan jogszabályokat és intézkedéseket, amelyek elismerik a hagyományos nemzeti kisebbségeket, és ezeket jóhiszeműen alkalmazzák.

Azonban az identitáshoz való jog explicit kimondása elsőként az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének gyakorlatában az ún. Kalmár-jelentéssel valósult meg az „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” címmel elfogadott 1985. (2014) számú határozatával (továbbiakban Kalmár-jelentés). Az Európa Tanács a munkával Kalmár Ferenc országgyűlési képviselőt bízta meg, aki közel két évet szentelt a kontinensen élő nemzeti kisebbségek helyzetének, a rájuk vonatkozó jogi szabályozás feltérképezésével, amelynek eredményeként készítette el a nemzeti kisebbségek helyzetéről szóló jelentését. A határozat hivatkozik a Keretegyezmény már idézett 5. cikkére, amely többek között kimondja a tagállamok kötelezettségét a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának védelmére vonatkozóan. A Kalmár-jelentés szerint a kisebbségi nyelvi jogok képezik az egyéni identitás megőrzésének alapvető elemét. A Kalmár-jelentés indoklása nagymértékben épít a Keretegyezményre és annak kommentárjára.

A Kalmár-jelentés az anyanyelvi alapú oktatást a kisebbségek identitásformálásához szükséges eszközének tekinti. A kisebbségi nyelv, mint anyanyelv, valamint az anyanyelven történő tanuláshoz való jog biztosítása vonatkozásában a Kalmár-jelentés számos nemzetközi dokumentumot, korábbi Európa tanácsi ajánlást is felidéz és elemez. Felhívja a figyelmet arra is, hogy az integrációs politikák az oktatásban könnyen vezethetnek asszimilációhoz. Ezen gondolatmenet alapján szólítja fel a Kalmár-jelentés az államokat arra, hogy a nemzeti kisebbségek igényeit szem előtt tartva olyan oktatáspolitikát fogalmazzanak meg, amely biztosítani tudja – specifikus oktatási rendszereken és intézményeken keresztül – az anyanyelven történő oktatást, valamint kimondja a kisebbségek anyanyelvi oktatásához való jogot. Továbbá javasolja a tagállamok számára, hogy tegyék meg a szüksé-

ges lépéseket az anyanyelven való oktatás folytonosságának biztosítására a középfokú oktatásban és a felsőfokú oktatásban egyaránt, biztosítva ezzel a folytonosságot.

A Kalmár-jelentés az emberi méltóság részét képező identitás tiszteletben tartását mind az egyének, mind a közösség számára kiemelkedő jelentőségűnek tartja. Az identitáshoz való jog ilyen megfogalmazása újdonságnak számít az Európa Tanács gyakorlatában. Az identitás védelme, megőrzése szempontjából a jelentés kulcsfontosságúnak tartja, hogy az államok tevőleges magatartást tanúsítsanak. A Kalmár-jelentés felszólítja a tagállamokat, hogy biztosítsák a nemzeti kisebbségek jogát saját identitásuk megőrzéséhez, védelméhez és előmozdításához. Ehhez kapcsolódóan követelményként fogalmazza meg az államok számára, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket a nemzeti kisebbségek társadalmi, gazdasági és kulturális életben, valamint közügyekben való hatékony részvételére.

Ahogy említésre került, a Keretegyezmény a vallást, a nyelvet, a hagyományokat és a kulturális örökséget tekinti az identitás elemeinek. A jelentés felszólítja a tagállamokat, hogy tartózkodjanak a nemzeti kisebbségek akaratuk ellenére történő asszimilációját célzó politikák és gyakorlatok elfogadásától. A jelentés kiemeli, hogy a nemzeti közösségeknek jobban kell integrálódniuk a társadalom nagyobb csoportjaiba, – de mint közösség és nem egyénileg – azonban az integrációs politikák nem vezethetnek kényszerű asszimilációhoz. A határozat a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzéséhez szükséges jogok széles skáláját elemzi és kibontja, amellyel hozzáadott értéket képvisel a korábbi határozatok, ajánlásokhoz képest. A nyelvi jogok, az oktatás, a politikai és a közéletben való hatékony részvétel területén javasol intézkedéseket az államok részére, amelyeket ennek következtében remélhetőleg a Parlamenti Közgyűlés figyelmének homlokterébe kerülnek.

Az identitás kérdésköre kapcsán érdemes megemlíteni, hogy érdekes megközelítést vázol fel cikkében Fábíán Gyula. Álláspontja szerint ahhoz, hogy az identitás megvédéséről beszéljünk, a kisebbséghez tartozóknak ki kell nyilvánítaniuk hovatartozásukat.<sup>36</sup> Éppen ezért véleménye szerint valójában a bevallott identitás megőrzéséhez való jogról kell beszélni. Azonban hangsúlyozza: nem szabad arról megfeledkezni, hogy a bevallott identitás csak a működő demokráciában és a jogállam keretei között kockázatmentes, ugyanis a diktatórikus vagy fajgyűlölő rendszerek esetében az ilyen bevallás megkülönböztetéshez vezethet.<sup>37</sup>

A vallási identitás kérdéskörében érdemes beszélni a *Leyla Şahin kontra Törökország*<sup>38</sup> ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) Nagytanács által 2005-ben hozott ítéletéről. Az EJEB az iszlám egyes irányzatai által előírt fejkendő viselésének korlátozására irányuló szabályoknak az

36 Fábíán Gyula, *Az identitáshoz való jog Romániában, a lakosságnylvántartás tükrében, Kisebbségkutatás*, 2002. 4. szám, [http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk\\_2002\\_04/cikk.php?id=448](http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2002_04/cikk.php?id=448)

37 *Ibid.*

38 *Leyla Şahin v. Törökország*, ECHR 10/11/2005.

Emberi Jogok Európai Egyezményével (továbbá EJEE) való összeegyeztethetőségét vizsgálta.

Az EJEE 9. cikkelye kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát”. Ennek függvényében különösen érdekes „megközelítést” képvisel az EJEB alábbiakban vázolt ítélete.

Leyla Şahin az Isztambuli Egyetem orvostanhallgatója volt, tanulmányai során hagyományos fejkendőt viselt. 1998 februárjában az egyetem rektora körlevelet adott ki, amely tartalmazta, hogy azok a hallgatók, akiknek a fejét ruházat fedi, illetve akik szakállt viselnek, nem vehetnek részt az órákon, és nem tartózkodhatnak az egyetemi termekben. A körlevél értelmében azokat a diákokat, akik ezeket az előírásokat megsértik, az egyetem fegyelmi eljárás alá vonja. Ezt követően Şahintól megtagadták az írásbeli vizsgákon, előadásokon való részvételt. Şahin felülvizsgálati kérelmét az illetékes bíróság elutasította a körlevélre vonatkozóan azzal az indokkal, hogy az intézményvezető a felsőoktatási törvény értelmében rendelkezhet az egyetemen viselhető öltözékekről a rendfenntartás érdekében. Később Şahinnal szemben fegyelmi eljárás indult, a fegyelmi eljárások következményeként Şahint felfüggesztették, arra való tekintet nélkül, hogy Şahin semmilyen jellegű vallási propagandát nem folytatott az egyetemen és kiváló tanuló volt.

Fontos kitérni az ügy kapcsán, hogy Törökország alkotmányának 2. cikke értelmében demokratikus, szekularizált, szociális jogállam. Törökországban 1981 óta tilos a muszlim fátyol viselése az állami oktatási intézményekben, amely az oktatókra is vonatkozik. Ezt követően 1982-ben az egyetemeken is megtiltották a fejkendő viseletét. A török Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vallásszabadság nem azonosítható valamely vallási jelentőségű ruhadarab viselésének jogával. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vallás kinyilvánításának joga a közérdek alapján, a szekularizmus védelmében korlátozható, ha kilép az egyéni meggyőződés szférájából.

Az EJEB elismerte Törökország széleskörű mérlegelési lehetőségét, és az intézkedést, nevezetesen a fejkendő viselésének tilalmát, ésszerűnek és arányosnak találta, amely összefüggésben áll a szekularizmus védelmével. Az EJEB ítéletében megállapította, hogy Şahin a fejkendőt saját döntése, nem családi vagy más kényszer alapján viselte.

Az EJEB helyben hagyta a tilalmat és kijelentette, hogy „egy demokratikus társadalomban, amelyben különböző vallások élnek együtt, szükséges lehet korlátozni az egyén vallásának vagy meggyőződésének kifejezését annak érdekében, hogy a különböző csoportok érdekei egymással összeegyeztethetők legyenek és biztosítható legyen, hogy mindenki meggyőződését tiszteletben tartják.”<sup>39</sup> Az EJEB több korábbi döntésére hivatkozva megállá-

---

<sup>39</sup> Leyla Şahin v. Törökország, ECHR 10/11/2005.

pította, hogy a fejkendőnek térítő hatása is lehet. Ezért ahol a lakosság nagy többsége egy meghatározott vallást követ, az államnak az egyetemek vonatkozásában joga van megakadályozni, hogy egyes fundamentalista mozgalmak nyomást fejtsenek ki azokra, akik nem gyakorolják vallásukat vagy más felekezethez tartoznak.

AZ EJEB mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a korlátozás indokolt és arányos volt a szekularizált Törökországban, valamint hogy nem minősül a vallásszabadság aránytalan korlátozásának, ezért Törökország a szabályozással nem sértette meg az EJEE 9. cikkét. A Bíróság döntésével egyfajta állásfoglalást is tett arra vonatkozóan, hogy a fejkendő szélsőséges politikai mozgalmak jelképének tekinthető, amelyek „az egész társadalomra akarják ráerőltetni vallási jelképeiket és a vallási tételekre alapuló társadalom-felfogásukat.”<sup>40</sup> Az ügyben tehát tisztán az állam alkotmányos identitásából levezetett követelmény, a szekularizmus elvének érvényesítése került szembe az egyén vallási szabadságával,<sup>41</sup> kvázi vallási identitásával. Az EJEB meglepően úgy foglalt állást, hogy a fejkendő tilalma a török egyetemeken a török szekularizmus és ezzel az alkotmányos rend annyira lényeges következménye, hogy a demokratikus társadalom védelme érdekében szükségesnek és arányosnak tűnhet. Schanda Balázs is hangsúlyozza, hogy az elutasító megközelítés hátterében erősen kérdéses maradt, hogy más európai állam esetében ugyanígy járna-e el az EJEB vagy sem.<sup>42</sup>

Zárásul szeretném idézi Romano Prodi<sup>43</sup>, az Európai Bizottság volt elnöke beszédéből „Nekünk az Európai Unióban, kvázi alkotmányos kötelezettségünk a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartása. [...] Ezért vagyunk például 1983 óta aktívak a regionális és kisebbségi nyelvek támogatásában. Hisszük, hogy az, hogy segítjük polgárainkat identitásuk ezen elemeinek megtartásában, kulcsfontosságú ahhoz, hogy megnyerjük elfogadásukat az európai integráció folyamatai, a világot átszövő globalizáció mellett, ezzel is megőrizve a társadalmi harmóniát. A feszültségeket egyedül azzal lehet csökkenteni, és azzal lehet elkerülni a nemzeti kisebbségeket érintő konfliktusokat, hogy a kisebbségek érezzék, teljes szabadságban kiteljesíthetik identitásukat, és még ha fel is kell adniuk önálló államuk megteremtését, nyitva áll az út, hogy számos törekvésüket megvalósítsák.”

---

40 Ibid.

41 Schanda Balázs, Cziziné Schlosser Annamária, Újabb fejlemények az Európai Emberi Jogi Bíróság vallásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatában, *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/2, 67-68.

42 Ibid.

43 Romano Prodi 1999 és 2004 között volt az Európai Bizottság elnöke.

## Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában

### I. Nemzeti és/vagy alkotmányos identitás? Jegyzetek az önmeghatározás margójára

A konferencia és a részemre feladatul szabott előadás címét olvasva hadd kezdjem azzal, hogy alkotmányjogászként nehézkes feladatnak bizonyul a nemzeti identitás – alkotmányjogilag talán kissé körülhatárolhatatlan – fogalmához kapcsolódó értékek meghatározása a nemzeti alkotmánybíróságok (AB) gyakorlata alapján. Ahogy Trócsányi László fogalmaz: a nemzeti identitás fogalma tág, inkább politikai, mintsem jogi tartalmú, amelyet jól mutat, hogy a tagállamokban a nemzeti identitásról szóló vitáknak túlnyomó a politikai karaktere. Ettől függetlenül lehet, hogy a címben felvetett problematika pontosabb megértése végett tesztek még erre is egy bátorítatlan kísérletet a nemzeti és alkotmányos identitás fogalmainak elhatárolása kapcsán. Ehhez majd a Lisszaboni Szerződés (LSZ) 4. cikk (2) bekezdéséből fogunk kiindulni, amely egyes szerzők szerint érett kísérlet volt a tagállami identitások „alkotmányos elismerésére”. Alkotmányjogászként és az alkotmányjogot kutatóként számomra a (nemzeti) alkotmányos identitás elemei már sokkal biztosabban megállapíthatóak a tagállami AB-gyakorlatból és a határozatokat elemző jogirodalomból, így természetesen az erre tett már bátrabb kísérletre úgy érzem, több felhatalmazással rendelkezem.

Hadd kezdjem azzal, hogy a nemzeti és alkotmányos, illetve a nemzeti alkotmányos identitás körében folytatott vizsgálat – módszertanát, megközelítését tekintve – lehet statikus és dinamikus is, illetve számos értelmezési tartománya lehet a tagállamok alkotmányai, alkotmányos rendszer vonatkozásában. Besselink szerint pl. a politikatudomány szótárában euroszkepticizmusként hangoztatott eszme jogi megfogalmazódása jelenti a tagállamok alkotmányos identitását. Én eddig azért nem mennék el, bár nem vitatom, hogy van e kijelentésnek is igazságtartalma, ahogy arra a későbbiekben még röviden utalni fogok. Azon a véleményen vagyok, hogy a kérdés nem elsődlegesen politikatudományi, hanem jogi, mégpedig alkotmányjogi kérdés. Besselink ugyanakkor azt is mondja, hogy a nemzeti identitás fogalma idővel „jogilag relevánsabb ízt” kapott az alkotmányos identitás fogalmában kicsúcsosodva, amely szerinte EU-jogi alapfogalom. Ezzel a megállapítással már sokkal inkább egyetértek.

A kapcsolódó amerikai-angolszász jog- és alkotmányelméleti megközeleltéseket vizsgálva a következő megállapításokat tehetjük. Ackerman az „alkotmányos politika” folyamataiban a jogrend fontosnak tartott alaper-

---

44 Sulyok Márton, egyetemi tanársegéd, Alkotmányjogi Tanszék, Állam- és Jogtudományi Kar, Szegedi Tudományegyetem

tékeihez kapcsolódó társadalmi diskurzus fontosságát emeli ki, amelynek eredményeit az alkotmányos igazságszolgáltatás konzerválja. Az alkotmány értékrendszerével kapcsolatos diskurzus kapcsán természetesen Habermas „alkotmányos patriotizmus” elméletét is meg kell említeni, ami az alkotmány szimbolikájának és értékrendjének elfogadására való állampolgári hajlandóságot vizsgálja. Az alkotmányos identitást, és az alkotmány magvait természetesen a fenti „alkotmányos politika” (társadalmi diskurzushoz) vonatkozásában alapvetően az „alkotmány négy sarka” között kell keresnünk – ahogy Jacobsohn írja. E nézeteknek igazuk van abban is, hogy a jogrend alapértékeihez kapcsolódó társadalmi diskurzus irányának leképezése az alkotmányos identitás meghatározása kapcsán kulcsfontosságú, és ezen elméletek ebben a definitív feladatban az „alkotmányos igazságszolgáltatásnak” – ti. alkotmánybíráskodást végző szervezeteknek – fontos szerepe van. Egyes nézetek egy dinamikus vizsgálat részeként statikusan adott „alkotmányos pillanatokban” igyekeznek meghatározni azon értékeket, amelyek irányába az „alkotmányos politika”, ti. a megnövekedett közfigyelem fordul, és amelyek ezáltal az alkotmányos igazságszolgáltatás által védett alkotmányos értéké válnak. Mások – pl. Bruno – az „alkotmányos hűség” elméletén keresztül közelítenek az alkotmányos identitás fogalmához, amely szerint az nem más, mint egy nép történelmének, kultúrájának és konfliktusainak szimbóluma és egyben referencia-tartomány is, amelynek részét képezik azon bírói határozatok is, amelyekre mindez alapozódik. Az ennek részét képező értékek és alapelvek jelentik „az alapvető magot”, az alkotmány megváltoztatására irányuló törekvések „korlátját”. A jelen írás kontextusában az alkotmány megváltoztatására irányuló törekvéseken természetesen az integrációs folyamatok nemzeti alkotmányra való hatását (és az ezáltal esetlegesen szükségessé váló alkotmánymódosítások kérdését) kell érteni. Az alkotmányos változás összefüggésében Jacobsohn szerint például az alkotmány nem csupán a hatalmi ágak viszonyát és a közhatalmi szervek struktúráját, valamint az alapvető jogok garanciáit határozza meg, hanem a politikát is strukturálja, képes azt megváltoztatni. Ez a változás természetesen képes kihatni azon alapelvekre és intézményekre, amelyek az adott alkotmányos rendszer alapját, magvát képezik. Az alkotmányos rendszer identitása alapvetően az alkotmányos diszharmóniától függ, amely a változás katalizátora lesz, és amelyen nem valamiféle áldatlan állapotot kell érteni, hanem – ahogy Klug fogalmaz: eltérő, adott esetben radikálisan inkonzisztens ideológiák együttélését egy alkotmányos rendszerben, amelynek tágabb értelemben vett alkotmányos identitása az egyes intézmények, értékek jelentésének azonosítható folytonossága, melyet az ezekkel kapcsolatos ellentmondásosság és disszonancia befolyásolhat. Ami ezekben a megközelítésekben közös, az az, hogy az alkotmány fogalmán nem csak magát az alkotmányt, mint jogi, politikai dokumentumot (annak négy sarkával együtt), hanem mint alkotmányos rendszert értenek: jogi kötelezettségvállalások, intézmények, valamint az ezekkel kapcsolatos folyamatos politikai versengés egyvelegét.

Az Európai Unió és a tagállamok viszonya kapcsán az integrációhoz kapcsolódó alkotmányos pillanatok, illetve alkotmányos politika vonatkozásában, tekintettel természetesen az alkotmányos igazságszolgáltatás (ti. a nemzeti alkotmánybíróságok) ebben a folyamatban betöltött szerepére is úgy gondolom, hogy megállnak azok a fenti megközelítések, amelyek (i) az alkotmányos identitás alapjait „az alkotmány négy sarka” között – ti. a tétel szövegből kiindulva, annak értelmezésében – keresik; (ii) az alkotmányos változás (jogi, politikai, rendszertani, intézményi, gyakorlati) összefüggéséből vezetik le az egyes országok alkotmányos identitásának differencia specífica-it; illetve (iii) az előbbi két vizsgálatot két irányból: statikusan (egy adott pillanatban, tekintettel az anyagi-materiális szempontokra), illetve dinamikus (egy folyamat részeként, tekintettel az eljárási, szervezeti-funkcionális szempontokra) igyekeznek megközelíteni. Annyit még talán szögezzünk le, hogy az (i) és (ii) nézőpont összefügg(het)nek természetesen, hiszen az alkotmányos változás (pl. egy új alkotmány elfogadása, vagy az alkotmány tartalmának változása pl. módosítás okán) az „alkotmány négy sarka között” létező alkotmányos normákra hatással van. Annak vizsgálata is fontos természetesen, hogy az alkotmány négy sarka között hatással lehet-e az alkotmányos változás az alkotmány magjára. Hadd zárjam azzal a bevezetéssel, hogy elsőre talán furcsának tűnhet az európai integráció és az EU tagállamai alkotmányos identitásának kutatásmódszertanában amerikai szerzők munkásságára és elméleti rendszerezéseikre építeni, azonban az alkotmányos konvergencia-elmélet és az alkotmányos eszmék migrációja mára már odáig gyűrűzött, hogy az egyes jogrendszerek egymásra-hatása a többszintű vagy kompozit-alkotmányosság rendszerében a közös gyökerű elméleti alapok létjogosultságát vitán felül állóvá teszi.

## **II. Nemzeti és alkotmányos identitás az európai integrációban: egy DNS-lánc alkotóelemei?**

Hazánk európai uniós csatlakozásával, amelyet sokan „alkotmányos pillanatként” minősítettek már a jogirodalomban, számos változás állott be „az alkotmány négy sarka között”, amelyeken keresztül az EU és Magyarország jogrendszerei összekapcsolódtak. Ezen kapcsolatok fokozatos szélesedése (ti. „a lopakodó föderalizmusban” testet öltő integrista nézőpont) egy – gyakran félreértett és rosszul kontextualizált, mindazonáltal objektíve fontos – „szuverenista” nézőpontból szükségessé teszi azt az egyes tagállamok számára, hogy újradefiniálják önmaguk és a nemzeti alkotmány(os rendszer) viszonyát az Európai Unióhoz.

Ez természetesen azt is maga után vonja, hogy a tagállamok meghatározzák alkotmányos identitásukat Európa többszintű (kompozit) alkotmányosságának új rendszerében, amelyben az Európai Unió már a jogközösség és az önálló államiság között helyezkedik el, elérve azt a kritikus tömeget, ami elengedhetetlenül szükségessé teszi, hogy a tagállamok végre ténylegesen kijelöljék saját „szuverenitásuk határait”. Ez természetesen egyúttal

iránymutató is lehet a „lopakodó föderalizmus” Európájának jövője szempontjából.

A föderalizmus és az alkotmányosság európai összefüggéseinek vizsgálata vonatkozásában Weiler már 2001-ben az európai „különútról” elmélkedik: szerinte a jelenlegi európai jogi és politikai konstrukció egyik normatív alapelve az alkotmányos tolerancia, amely a tagállamok alkotmányos specifikumával szemben tanúsított türelmet jelent.

Az elsődleges jogból, illetve az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlatából levezethető jogértelmezési és jogalkalmazási elvek (pl. effet utile, közösségi jog szupremáciája/elsőbbsége, közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság) mind hozzájárultak ahhoz, hogy az EU saját jogát (és ezáltal saját „énhatárait”, elsődlegesen az elsőbbség elvén keresztül) a tagállami jogokkal szemben definiálni tudta. Ezen belül természetesen meghatározta a kapcsolódási pontokat, ahol az EU-jog és a tagállami jogok (és a tagállamok szuverenitásából folyó jogok és kötelezettségek) összekapcsolódnak, illetve, ahol azoknak össze kell kapcsolódnuk.

Weiler tolerancia-dilemmája azonban fordítottan, a tagállamok nézőpontjából is vizsgálható. Az európai integráció folyamatában az EU az elsődleges jogon, és annak EUB általi értelmezésén keresztül (pl. van Gend en Loos-ügy, Costa v ENEL ügy, vagy egyéb alaphatározatok) már a kezdetektől igyekezett kialakítani az „uniós jog önazonosságának attribútumait”, illetve ezáltal az EU-jog és az EU (alkotmányos) identitását is. Természetesen ezzel az Unió a tagállamokat annak eltérésére kényszerítette, hogy az uniós jog (abszolút) elsőbbségének elismerésével az EU-jog alkalmazása elé ne gördíthessenek akadályokat. Ahogy az majd lentebb kitűnik, az EU identitásának változása és e változás vizsgálata számos nemzeti AB-ok Lisszabon-határozataiban (LH) központi kérdés.

Már az integráció korai szakaszában felfedezhetőek természetesen válaszok a tagállami AB-ok gyakorlatában az EU identitás-formáló folyamatára. Gondoljunk csak pl. a német AB „Solange I-II” döntéseire (1974, 1986), amely az alapjogok kontextusában megfogalmazta a „nemzeti szintű védelem elvének” kiemelkedő fontosságát a német jogrend számára. Ezen alapelv természetesen az alkotmányos jogállamok számára alapvető fontosságú elv, de illetően megfogalmazása a német AB gyakorlatában arra engedhet következtetni, hogy az alkotmányértelmező hatalom a német alkotmányos identitás részeként már jó korán fontosnak tartotta ennek explicit megfogalmazását, ezzel definiálva az EU-jog egyik ellenpontját, mint azzal szemben megfogalmazott „alkotmányos fenntartást”. (E döntésekben először jelenik meg az „alkotmány identitása” kifejezés, mint az alapjogok garanciája.) Az olasz AB Fragd-határozata (1989) megfogalmazta, hogy alapvető alkotmányos elvekkel szembeállítva Olaszország elutasítja a közösségi jog elsőbbségét, hiszen a közösségi jognak nincs felhatalmazása alapvető alkotmányos elvek és alapjogok „feltörésére”, mert az effektíve az olasz szuverenitás semmissé tételét jelentené, amely pedig ellentétes az olasz alkotmánnyal.



Az integráció jelen fázisában ezt az inherens korai bizalmatlanságot felváltó tisztelet és (alkotmányos) tolerancia természetesen az EU fontos alapértékei a LSZ 2. cikke értelmében, de erről most nem tisztem bővebben beszélni, hacsaknem annyiban, hogy a játékszabályok megváltoztak. Az integráció korai szakaszában a tagállamok számára az uniós jog elsőbbségével szemben tanúsítandó tolerancia volt „a belépő” az egységes Európa klubjába. Jelenleg a klub további működése – ha tetszik alapszabályának módosítása – a tét, és most az EU szempontjából lényeges, hogy mennyiben tartja magát az alkotmányos tolerancia elvéhez és „viseli el” a tagállamok alkotmányos identitását azért, hogy a klub továbbra is jól működhessen. Az integráció követelményei sorában a tolerancia azt jelenti, hogy az EU elfogadja azt, hogy a tagállamok (az Unióval szemben és) egymással szemben mások. Mások abban, amiben tényszerűen mások (egymáshoz viszonyított alkotmányos attribútumaik tekintetében), illetve mások abban is, hogy mit tartanak közösnek az EU értékei közül.

Az EU integrációnak ebben a fentebb már említett, DNS-lánc szerűen – sok ponton összefonódó: hol közelítő, hol távolodó – folyamatában mára oda érkeztünk, hogy az EU egyes tagállamai az EU integráció jelenlegi állapotában – épp eltávolodó fázisban vannak a kapcsolódási pontoktól – és „pillanatképként” szeretnék definiálni az EU-joggal szemben saját identitásukat, amelyet természetesen a nemzeti alkotmányos kontextusban tesznek meg, különös figyelemmel a nemzeti alkotmány integráció által érinthetetlen magjára. Mindez abból következik, hogy a LSZ megteremti számukra a nemzeti (alkotmányos) identitásra való hivatkozás lehetőségét.

Az e klauzula értelmezésére irányadó álláspontok szerint nem szabad tehát kizárni annak lehetőségét, hogy a LSZ nemzeti identitás fogalmát – akár a (nemzeti) alkotmányos identitás tartalmára vonatkozó vizsgálat keretében is – kulturális tartalommal ruházzuk fel, hiszen egy tagállam politikai és alkotmányos berendezkedésének – a LSZ „nemzeti identitás” fogalma által védett – számos aspektusa kulturálisan beágyazott. E ponton például a család vagy a házasság-fogalom alkotmányi meghatározására vagy vallás- és oktatáspolitikai, nyelvpolitikai intézkedésekre is gondolhatunk. Ilyen esetekben tehát az alkotmányos identitás elemeinek meghatározását célzó vizsgálatnak a tagállami AB-gyakorlatok mélységét kell feltérképeznie az abban kulturálisan beágyazott identitás-elemek kapcsán. A nemzeti alkotmányos identitás, illetve egy állam nyelvi, kulturális, vallási, etc. identitása az alkotmány szövetében (annak négy sarka között) szintén DNS-szerűen kapcsolódhatnak össze. Egy másik nézőpontban az alkotmányos identitás (itt mint „az alkotmány – statikus, materiális – identitása”) alapvetően az alkotmány tételes – megváltoztathatatlan – rendelkezéseiben megjelenő „jogi identitásaként”, annak érinthetetlen magjaként, és nem annak kulturális beágyazottságában értékelendő. Természetesen ez a felfogás a kartális alkotmánnyal nem rendelkező országokban máris nem helytálló, így tehát az alkotmány „jogi identitásaként” helyesebb azon statikus, materiális, holisztikus elemeket tekinteni, amelyek, mint alkotmányos

normák, alapelvek összegezésében hatják át az alkotmányt, az alkotmányos rendszert.

A LSZ 4. cikk (2) bekezdéséből kiolvashatóan – túl az alkotmányos rendszert egészében átható elveken és normákon – a tagállamok inherens jogi és politikai struktúrái, alkotmányos berendezkedésük vitán felül a nemzeti identitás – LSZ szerinti – fogalmához tartoznak. Értelmezésemben az alkotmányos identitás „érinthetetlen” magvát adó intézmények és szabályozások természetesen alapul fekszenek ezen (nemzeti identitás keretében védelmezett) politikai és alkotmányos berendezkedésnek, és ezt a szabályozást magát természetesen áthatja az adott alkotmányos rendszer egészére jellemző normarendszer. Ezzel kapcsolatban az EUB egyik főtanácsnoki indítványa is megerősítette azt, hogy az „alkotmányos identitás bizonyosan a nemzeti identitás részét képezi.” (AG Bot, C-399/11, 2012, 137). Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ez az álláspont a tényleges ítélkezési gyakorlatban is leképeződött, de mindenesetre a két fogalom elhatárolásával kapcsolatban fontos integrista nézőpontot rögzít.

A fentiek alapján a jelen tanulmány az alkotmányos identitás nemzeti alkotmányokban és AB-gyakorlatokban való megjelenési formáira koncentrálna: (i) egyrészt mint az alkotmány „jogi identitásának” érték- és normarendszerének „pillanatkép-szerű”, statikus (materális); (ii) másrészt mint a közhatalmi szervek tevékenységében megjelenő politikai és alkotmányos berendezkedés dinamikus (funkcionális) leképezésére (a kompozit alkotmányosság rendszerében). (Megjegyzendő, hogy a statikus („pillanatképszerű”) megközelítést természetesen dinamikus is lehet szemlélni, és nem csak a közhatalmi szervek funkcionális dinamikája szempontjából. A tagállamok alkotmányos identitásuk meghatározásában az európai integráció kontextusát csak közvetetten vizsgálják dinamikusan. A tényleges alkotmányjogi helyzet-értékelés saját, organikus alkotmányfejlődésük dinamikájának viszonylatában jelenik meg. Ami az EU számára „nemzeti identitás”, az a nemzeti AB számára – az alkotmány rendelkezéseinek és normarendszerének értelmezéséből levezetve – csak „alkotmányos identitás” lehet, amelynek az egyes fórumok változatos elnevezéseit – és a fenti két megközelítést – használják.)

Az LH-kban kicsúcsosodó nemzeti álláspontok egy adott időpillanatban definiálják mindazt, ami a nemzeti alkotmányértelmező hatalom számára a nemzeti alkotmány és a LSZ által tisztelt nemzeti identitás szembeállításaából és egymásra vonatkoztatott értelmezéséből következik, azonban a statikus értékelés a (tagállami és uniós) közhatalmi szervek tevékenységével, azok együttműködésével (hatásköreik gyakorlásával, kapcsolataik dinamikájával) is összefügg. Ez tehát az egyik fontos lencséje annak a szemüvegnek, amelyen keresztül a nemzeti AB-k gyakorlatát értékelni kell az alkotmányos identitás elemeinek meghatározása körében.

A szemüveg másik lencséje egy olyan „önvizsgálat”, amelyet a nemzeti alkotmányértelmező hatalom az adott tagállam organikus alkotmányfejlődésének és az alkotmány magjának (retrospektív) vizsgálatával végezhet

el. Ezen identitás-elemző folyamatnak – ahogy említettük – nem feltétlenül kell közvetlen kapcsolatban lennie az európai integrációval. A tagállamok alkotmányos identitása gyökereinek és tartalmának meghatározása körében „befelé-fordulás” a jellemző, amely az adott állam organikus alkotmányfejlődésének folyamatára és a nemzeti alkotmány mag-tartalmának változási folyamataira vonatkozó – ha tetszik – „önvizsgálat” lesz. Ennek a folyamatnak az eredője egy olyan – többek között kulturálisan is beágyazott – „attribútum-halmaz” lett/lesz/lehet, amelyben megjelennek a nemzeti jogalkotó/alkotmányozó számára az adott tagállam alkotmánytörténeti kontextusában és alkotmányfejlődése összefüggésében prioritásként kezelt értékek, intézmények, szabályozások: ti. az alkotmány „jogi identitása”. Ebben a kontextusban természetesen megemlíthető a magyar Alaptörvény (Alaptv.) példáján a sokat kritizált R) cikk történeti klauzúljája, amely előírja, hogy az Alaptv. rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Mivel egy adott tagállam alkotmányos identitása nem egy adott időpillanatban keletkezik, valamivel szemben megerősítve azt – hiszen ez pusztán a már létező identitás exponálását jelentené egy diskurzusban –, így természetes, hogy egy historizáló nézőpont sokat segíthet abban, hogy egy nemzeti AB meghatározhassa, mit is tekint alkotmányos identitása szempontjából – egy befelé forduló és az organikus alkotmányfejlődésre koncentráló „önvizsgálat” szempontjából – döntő jelentőségűnek. (E téma bővebb elemzése azonban nem képezi tárgyát a jelen előadásnak.)

### **III. Az alkotmányos identitás a nemzeti AB-k gyakorlatában – Folyamatba épített szűrőpróba-szerű ellenőrzés?**

Armin von Bogdandy és Stephan Schill szerint a LSZ 4. cikk (2) bekezdésének identitás-klauzúljája hozzájárul ahhoz, hogy a tagállami alkotmányjogok megtörhessék az EU-jog abszolút primátusát. Ebbe a nézőpontba helyezkedve fontos kiemelni, hogy Besselink szerint napjaink legizgatóbb jogi kérdése, hogy az EU és a tagállamok viszonylatában és az integráció folyamatának egy adott pillanatában mely szerv (EU-s vagy tagállami bíróság) dönthet egy adott kontextusban és időpillanatban arról, mint is jelent az alkotmányos identitás? A kompozit alkotmányosság sajátosságai nem teszik egyértelművé az értelmezési hatáskör kérdését, mert a nemzeti és európai szintéren egy és ugyanazon normatartalomra mutató szabályozások lehetnek. Ez legszemléletesebben azzal illusztrálható, hogy a német alkotmány 23. cikk (1) bek. (1) pontja és az EUSZ 7. cikke ugyanazt a kötelezettséget két oldalról írja le: a tagállam EU-ban való részvételének kötelezettségét azokra az alapelvekre figyelemmel, amelyekre az EU maga épül.

Szupranacionális (integrista) oldalról szemlélve az EUB lenne az értelmező fórum, de mivel a 4. cikk (2) bekezdés a tagállamok számára biztosít garanciát alkotmányos rendszereik védelmében, így kézenfekvő, hogy a tagállami AB-k bírják e rendelkezés értelmezésének hatáskörét az uniós jog és a belső jog viszonylatában. A LSZ 4. cikk (2) bekezdés sérelme esetén a cikk

értelmezéséhez az EUB a nemzeti alkotmányjog értelmezését kellene, hogy elvégezze, arra azonban csak a nemzeti AB-nak van hatásköre.

A másik nézőpont természetesen a (szuverenista) tagállami. A fentiek alapján kézenfekvő, és az egyetlen elfogadható megoldás az, hogy a tagállami, nemzeti AB-k töltsék meg tartalommal a kifejezést, azonban még azt kell megemlítenünk, hogy a nemzeti AB-knak azért nem teljes elszigeteltségben és csak befelé fordulva kell ezt az értelmező tevékenységet folytatniuk, hanem a tagállami AB-k egymás között szoros együttműködésben, illetve az EUB-val folytatott párbeszédén keresztül végezhetik mind hatékonyabban ezt az alkotmányértelmezést. Ez természetesen azért is fontos, mert a többszintű alkotmányosság rendszerében az ún. alkotmányos párbeszéd-elméletek fontos szerepet töltenek be.

### **III.1. Lisszaboni panoráma**

A tagállami AB-gyakorlatok több csoportra oszthatóak aszerint, hogy az LH alkalmazza/értelmezi-e az alkotmányos identitás fogalmát/tartalmát. Franciaország, Németország, és Lengyelország alkalmazza és értelmezi a kifejezést, míg Dánia, Németország, és Csehország az európai (alkotmányos) identitás fogalmából vonnak le következtetéseket. A cseh, osztrák, lett, szlovén és magyar határozatok azonban az alkotmányos identitás fogalmát lényegében mellőzik.

#### *III.1.1. Franciás (de hanyag) elegancia?*

A francia Alkotmánytanács (AT) a köztársasági elnök indítványára folytatott le előzetes alkotmányossági felülvizsgálatot a LSZ ratifikációjával kapcsolatban, amelynek eredőjeként olyan döntést hozott (2007-560 DC), ami számos ponton egybehangzott ugyanezen testületnek az Unió Alkotmányos Szerződéséről hozott határozatával (2004-505 DC). A döntés végkicsengése: a LSZ első jogba való beépítéséhez a francia alkotmány előzetes módosítása szükséges. Érdekes, hogy az alkotmányos identitás kifejezés ebben a határozatban *expressis verbis* nem jelenik meg, a határozat viszont illeszkedik abba az gyakorlatba (2006-535, 540, 543 DC), amely számos alkalommal megerősíti – például az uniós irányelvek szabályainak átültetésével kapcsolatban – hogy az integrációval nem sérülhetnek Franciaország alkotmányos identitásának inherens elvei és szabályai.

Ha pl. megvizsgáljuk Pierre Mazeaud (az AT volt elnöke) álláspontját, akkor ilyen alapelv például a „szabadság, egyenlőség, testvériség”, illetve a laicitás, a szolidaritás, a terület sérthetatlensége vagy a francia nyelv védelme is; ti. mindazon alapelvek, amelyek lényegiek és megkülönböztető jellegűek. Selma Josso a Köztársaság szociális karakterét (szociális államiságát) tekinti ilyennek. Szerinte az „inherens alapelv” teszt megalkotása által az AT manőverezési teret alkotott nem csak az irányelvek átültetésével, hanem magával az uniós joggal szemben is azáltal, hogy a „mély identitással”

szemben olyan „pillanatnyi identitás” meghatározására alkalmas eszközt alkotott, amely egy adott pillanatban karakterizálja a politikai rendszer működését (tehát feltehetően a tagállam alkotmányos identitását is). Mindazonáltal érdekes, hogy e teszt megalkotása óta az AT egyetlen ilyen inhere ns alapelvet sem azonosított, illetve, hogy e teszt az alkotmányos identitást, mint a köztársaság lényegét fogalmazza meg. Francia kontextusban tehát az ország alkotmányos és köztársasági identitása elméleti síkon elválik egymástól: végső soron nem a francia alkotmányos identitás fog határt szabni az EU-jog elsőbbségének, hanem a köztársaság identitása (illetve az ehhez kapcsolódó inherens alapelvek), amelyet pl. a francia alkotmány 1. cikke rögzít (ti. oszthatatlan, laikus – világi, demokratikus és szociális köztársaság.)

### *III.1.2. A német „alapjogi katalizátor” precizitása és megbízhatósága az integráció motorjában*

A német LH (2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09) összefoglalásában az alábbi mondat olvasható: „a nemzeti alkotmányos identitás garanciái az alkotmányjogban és az EU-jogban kéz a kézben járnak az európai jogi térségben.” A LH meghozatalánál a német AB a szavazati jog gyakorlására vonatkozó indítványokból – és így ezen alapjogból, mint katalizátorból – kiindulva hozta meg döntését, ezen alapjogot egy az egyben az alkotmányos identitás részévé emelve, a demokrácia (és a népfelség) elvén keresztül. Trócsányi megállapítása szerint: meghatározta az európai integráció alkotmányos korlátait, kifejezésre juttatván, hogy Németország önálló állami kvalitását az integráció nem csorbíthatja, és a német Alaptv. örökérvényűségi klauzulájában rögzült – teszem hozzá: kulturálisan az ország organikus alkotmányfejlődésében is beágyazott – alapelvek (alapjogok védelme, jogállamiság, szociális állam, föderatív berendezkedés) az integráció gátját képezik, afelett állnak. A határozat egészen annak kijelentéséig megy, hogy a 79. cikk (3) bekezdésében foglalt (franciásan: inherens – lényeges és megkülönböztető) elvek az alkotmány identitását adják.

Más helyen a határozat arra hivatkozik, hogy az európai integráció az alkotmányos identitással szemben azt biztosan nem jelenti vagy eredményezi, hogy a tagállamok elvesztik azon képességüket, hogy saját felelősségükre úgy politikailag, mint társadalmilag meghatározhassák az életkörülményeket. Itt érdemes megemlíteni az angol Damian Chalmers elemző munkáját a határozat kapcsán, amely Besselink kulturálisan „átítatott” nemzeti (alkotmányos) identitás-fogalmára is vonatkoztatva az alábbiakban foglalja össze a szerinte a nemzeti alkotmányos identitás érinthetetlen (de nem zárt) magjának egy lehetséges értelmezését: abba beleérti a fiskális, valamint a kultúrpolitika (beleértve a család, oktatás, vallás szabályozását), valamint természetesen a szociális állam kérdéseit is a német kontextusban.

A határozat további különlegessége, hogy az elemzett dán határozathoz hasonlóan az integráció túlterjeszkedése (az uniós hatáskörök túlnövekedése) kontextusában az EU-ra vonatkoztatott „identitásvizsgálat” lehetőségét is megteremti, ha e túlnövekedés veszélyeztetné az alkotmányos identitást. Ezen identitásvizsgálat pedig azt jelenti, hogy a bíróság azt vizsgálja: az uniós szervek a szuverén tagállamoktól megkapott felhatalmazáson és hatásköreiken belül járnak-e el vagy azokon túllépnek. A határozat szerint ezen vizsgálat jogalapja az alkotmányjogban gyökeredzik, hiszen az integráció előrehaladtával a tagállamok politikai és alkotmányos struktúráinak a megfelelő védelmét – vö. LSZ 4. cikk (2) bek. – nem is lehetne más módon biztosítani. Ennek fényében pedig a nemzeti jogrendek életképességének fenntartása érdekében az identitásvizsgálat odáig is vezethet, hogy a közösségi jog valamely rendelkezését megsemmisíti a nemzeti AB.

### *III.1.3. A lengyel lelemény: az alkotmánykonformitás különleges megdönthető vélelme*

A lengyel esetben a LSZ utólagos alkotmányossági vizsgálatára került sor (képviselők és szenátorok egy csoportjának közös indítványa alapján). A bíróság a képviselők sokkal részletekbe menőbb indítványát elutasította (egy eljárási ok miatt), és az így létrejött döntés (K 32/09, 2010. november 24.) sokkal visszafogottabb lett. (Továbbá, hasonlóan a cseh AB eljárásához, a lengyel esetben is lehetőség nyílhat a későbbiekben a képviselők számára arra, hogy újabb indítványt terjesszenek majd az AB elé, hiszen indítványukat elutasította a bíróság.) A szenátorok indítványának vizsgálata során az AB kimondta a Szerződés lengyel alkotmánnyal való összeférhetőségét.

Az úgy érdekességei között említendő, hogy a lengyel alkotmány a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítása mellett megállapítja az alkotmány primátusát, illetve azt, hogy a köztársasági elnök köteles abban az esetben nemzetközi szerződés előzetes normakontrollját kezdeményezni, ha az szerinte alkotmányellenes. Mivel a lengyel ratifikáció folyamatában a köztársasági elnök ezen kötelező előzetes normakontrollal nem élt, így az AB szerint a Szerződés belső joggal való konformitása ab ovo adott volt, amelyből egyenesen levonható az a következtetés, hogy a LSZ alkotmánykonformitására eleve különleges vélelem vonatkozik, amelyet nem sikerült az alkotmányossági felülvizsgálat során megdönteni. A döntés vonatkozó része (1.1.2.) értelmében: az alkotmánykonformitás vélelme csak akkor dönthető meg, ha nyilvánvalóvá válik, hogy sem a LSZ-nek, sem pedig az alkotmánynak nincs egyetlen olyan értelmezése sem, amely arra engedne következtetni, hogy a LSZ összefér az alkotmánnyal.

Ezen a ponton a lengyel AB azt a megállapítást teszi, hogy az alkotmányos értékek, illetve alapelvek vonatkozásában nem tekinthet el a határozata által okozott hatások kontextusától, sem pedig a döntés következményeitől az állam szuverenitása és alkotmányos identitása vonatkozásában.

A határozat ezt az érvelést logikusan ezen a ponton nem folytatja, hanem eljárási kérdések sorának megtárgyalását követően pár oldallal később (1.3.) egészíti ki azt, mégpedig akként, hogy a Szerződés alkotmányosságának megítéléséhez arra van szükség, hogy az AB az EU integráció kontextusában meghatározzon az ország szuverenitásához kapcsolódó alkotmányos elveket az ún. *acquis constitutionnel* (ti. nemzeti AB-gyakorlat) alapján.

A határozat tehát az alkotmányos identitás egyik lehetséges manifesztációjaként az *acquis communautaire*-rel, a közösségi vívmányokkal szemben a nemzeti AB gyakorlatában rejlő alkotmányos vívmányokat állítja. A magyar AB gyakorlatának elemzése kapcsán az alkotmányos vívmányok identitás-formáló szerepéről a történeti alkotmány vívmányainak kapcsán később még részletesebben szólnunk.

A határozat további érdeme, hogy a szuverenitás, hatáskör-transzfer és alkotmányos identitás hosszú, doktrinális értelmezésén keresztül eljut addig a megállapításig, hogy az AB szerint Lengyelország függetlensége és szuverenitása megerősítik a lengyel nemzet primátusát a saját sorsa feletti döntések meghozatalában, illetve, hogy ezen elv normatív megjelenése tetten érhető számos olyan alkotmányi rendelkezésben, amelyek tükrében Lengyelország szuverenitását az állami szervek elidegeníthetetlen hatáskörei fejezik ki, egyúttal kifejezve az állam alkotmányos identitását is. Ez az identitás – értelmezésükben – tükrözi azon értékeket, amelyeken az alkotmány alapszik. Az alkotmányos identitás fogalmát tehát olyan differencia specificának minősítik az európai integrációval szemben, amely meghatározza a hatáskör-átruházásra feljogosító kompetencia körén belül azon elemeket, amelyek az adott állam politikai rendszere működéséhez alapvetően szükségesek. Ezek átruházását pedig maga a lengyel alkotmány 90. szakasza („az alkotmányos identitás megőrzésének garanciája”) zárja ki, amely a hatáskör-transzferről való döntés eljárási szabályait rendezi.

A határozat továbbá számot ad arról is, – kiterjedt jogirodalmi forrányagra támaszkodva – hogy miket kell az alkotmányos identitás magjának (ti. a hatáskör-átruházástól eleve elzárt) tekinteni. E körben említi a határozat azon alkotmányos identitást megtestesítő AB döntéseket, amelyek (i) az alkotmány alapvető elveit állapítják meg vagy pontosítják, valamint (ii) az egyének jogaira vonatkoznak, különösen pl. az emberi méltóság és az alapjogok védelmének kötelezettségét, az államiság alapelvét, a demokratikus kormányzás elvét, a jogállamiság elvét, a társadalmi igazságosság elvét, valamint a szubszidiaritás elvét. Emellett a döntés ebbe a körbe sorolja azon követelményeket is, amelyek (i) az alkotmány alapelveinek hatékonyabb érvényesítésére, (ii) az alkotmánymódosításra való felhatalmazás átruházásának kizárására, valamint (iii) a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör érvényesítésére vonatkoznak.

A lengyel határozat egyébként részletesen elemzi a francia, német, cseh, osztrák és magyar LH-kat is, ezen megállapítások ismertetésétől azonban itt eltekintünk.

*III.1.4. Valami bűzlik Dániában? Az átruházott hatáskörök alkotmányos korlátjának hiánya*

A dán Legfelsőbb Bíróság (LB) 2013 februárjában hozta meg LH-át (199/2012 számon), utólagos alkotmányossági vizsgálat keretében, alig két héttel a Van Gend en Loos ítélet 50. évfordulóját követően. A határozat központi kérdése az volt, hogy vajon a kormány megsértette-e a dán alkotmányt, amikor egy a nemzetközi szervezetek részére történő kompetencia-átadás jóváhagyására előírt különleges eljárás helyett egy másik, általános eljárás keretében ratifikálták a LSZ-t. A döntés a tagállami alkotmányos identitás kérdéseinek boncolgatása helyett azonban az EU (alkotmányos) identitásának (!) Szerződés általi megváltoztatásának tényéből von le fontos következtetéseket, illetve vizsgálja azt.

A dán LH alapjait adó judikatúra annyiban „bűzlik” annak európai rokonaihoz képest, hogy az a tagállamoktól megszokott „meghatározott mértékű” hatáskör-átruházást az EU részére úgy értelmezte már a Maastrichti Szerződés kapcsán, hogy a hatáskör-transzferből eredő felelősségi köröket elegendő átfogó kategóriákban meghatározni, és nem kell a transzfer mértékét és terjedelmét pontosan és olyan szigorúan definiálni, hogy attól eltérésnek nem lehetne helye. Ennek okán viszont tényszerű volt a dán kormány azon hivatkozása a LSZ ratifikációja kapcsán, hogy nem követte a nemzetközi szerződések által történő kompetencia-transzfer jóváhagyására létrehozott különjárást, hiszen a transzfer mértékének alkotmányos korlátozása ebben a kontextusban az LB korábbi gyakorlata alapján nem is volt értelmezhető.

Ebből következik természetesen az az álláspont is, melyre a dán AB helyezkedett: mivel a hatáskörök mélységének változtatása a fentiekre tekintettel az átadott hatáskört birtokló hatalma alatt áll, így csak arra hivatkozással ítéltető meg a dán ratifikáció alkotmányossága, ha azt a kérdést elemezzük, hogy az EU (alkotmányos) identitása (belső struktúrája és a hatáskörök csoportosítása!) olyan mértékben változott-e a Szerződés hatására, amely megalapozná az alkotmányban rögzített ratifikációs különjárást igénybevételenek szükségességét.

Ennek kapcsán természetesen felvetődhet egy olyan párhuzam gondolata is, amely már a Solange I-II döntésekben is megjelent a német AB gyakorlatában. Ezen döntések végkicsengése az volt ugyanis, hogy addig, amíg az EU-jogi szabályozás alapjogi struktúrája nem változik olyan mértékben, hogy az lerontaná a német alapjogvédelmi szabályozás értékét az integráció folyamatában, addig a német AB a közösségi jog szabályainak primátusának érintetlenül hagyásával nem végez afelett alkotmányossági kontrollt.

A dán LB döntése hasonló logikára alapozva érvel: addig, amíg (Solange) nem bizonyított, hogy az EU-jogi szabályozás olyan mértékben megváltozott a Szerződés által, hogy annak belső struktúrája és az általa gyakorolható hatáskörök csoportosítása lényegesen eltér a korábitól, addig nincs alkotmányos korlátja a hatáskör-transzfernek, így tkp. a ratifikáció alkotmányossága sem vizsgálható a dán alkotmány vonatkozó eljárási rendelkezéseire



hivatkozással. (A LB szavaival: „Eredményez-e a LSZ olyan mértékű változást Dánia és az EU viszonyában, amely megalapozza azt, hogy a hatáskör-transzfer jóváhagyására az alkotmány 20. cikkében szabályozott külön-eljárást (hatötödös többséget) kell választani?”)

Ezt követően a határozat megjegyzi, hogy azokban az esetekben, amikor a szabályozás változása olyan mértékű, hogy azzal gyakorlatilag az átruházott hatáskörökkel rendelkező nemzetközi szervezet teljesen új identitást nyer, ezekben az esetekben mindig a külön-eljárással kell ratifikálni a változásokat beiktató nemzetközi szerződést. A bíróság végül az intézményi reformok hosszas elemzése után arra a következtetésre jut, hogy az EU a LSZ által nem nyert új identitást és a változások dán polgárokra való direkta hatása nem oly nagy mértékű, amely a ratifikációs eljárás alkotmányosságát vitássá tenné. A határozat a kérdés pontos eldöntését a Szerződés alapján meghozott törvények vagy bírói határozatok tárgyában beadott további indítványok sorsától teszi függővé, amikor megállapítja, hogy egy ilyen kontextusban a vitás kérdések megfelelőbben megítélhetőek lennének.

### *III.1.5. Akik nem állnak csehül az Unióval: a „relatív független és autonóm” nemzeti jogrend kérdése*

A cseh esetben az első LH-t megalapozó indítvány (2008 novemberre) a Szenátustól indult, és alapvetően megerősítette, hogy a LSZ által vizionált reform az „átruházott hatáskörök” megfelelő határok közötti gyakorlásával (vö. LSZ 9. cikk, (2) bekezdés) „nem inkonzisztensek az alkotmányos renddel.” (Pl. ÚS 19/08). A határozat azért is jelentős, mert ez volt a cseh alkotmányértelmező első olyan döntése, amely nemzetközi szerződések előzetes alkotmányossági vizsgálatának tárgyában született. (A döntés különlegessége továbbá, hogy csak az indítvánnyal érintett szerződéses rendelkezések tekintetében folytatott le vizsgálatot, így teret hagyva további indítványoknak a későbbiekben.) Brink kiemeli, hogy a határozatban kettősség jelenik meg a „már létező” EU-jog (korlátozott) felülvizsgálata, valamint a „születőben lévő” szerződések felülvizsgálata között, amelyek viszont teljességükben górcső alá vehetőek. Az alkotmányos identitás szó szerinti megjelenítése helyett a határozat (i) az alkotmány magjára, illetve (ii) a szuverenitás nyitott és modern értelmezésére koncentrált.

A LH deklarálja az AB megkérdőjelezhetetlen hatáskörét az alkotmány értelmezésére, illetve arra, hogy arra az esetre, ha az EU szervei az EU jogát a cseh materiális alkotmányosság alapelveinek, illetve egy demokratikus jogállam alapértékeinek (ti. az alkotmány magjának) rovására értelmeznék vagy fejlesztenék, akkor ezen fenti, az alkotmány 9. szakasza értelmében sérthetetlen alapelvek ellenében nem lennének kötelezőek a cseh jogrendben, ti. a közösségi jog primátusa megtörne az alkotmányos identitás érintetetlen magjával szemben. (E körben hivatkozik a határozat arra is, hogy a német LH identitásvizsgálati ellenőrzését a cseh AB is jogosult elvégezni.) A német LH hatása az első cseh határozatra a döntés végkicsengésében és az

ahhoz vezető identitásvizsgálatban (216. pont) egyértelműen tetten érhető. Az AB a cseh alkotmányos rendszer alapelveinek (ebbe beleértve az alkotmány materiális magvát is) értelmezésével arra a megállapításra jutott az alkotmány egészének kontextusában elvégzett vizsgálat alapján, hogy a LSZ a létező európai integráció alapvető koncepcióján semmit nem változtat, ami a cseh alkotmányjog szempontjából annyit jelent, hogy az „relatív független és autonóm” marad az EU jogrendszeréhez képest (vö. a szuverenitás nyitott és modern értelmezése).

A második LH (2009 márciusában) szenátorok egy csoportjától indult indítványra született, már a német LH elfogadását követően. (Pl. ÚS 29/09) Megerősítette a korábbi, miszerint a LSZ egészében összefér az alkotmányos renddel. Megállapította továbbá, hogy egy már ratifikációra jóváhagyott nemzetközi szerződés előzetes alkotmányossági vizsgálata a továbbiakban csak akkor kezdeményezhető, ha azt megfelelő időben terjesztik elő, és annak csak addig van halasztó hatálya, amíg meg nem állapítják annak összeférhetőségét a belső joggal, vagy összeférhetetlenség esetén alkotmánymódosítást nem eszközölnek.

### *III.1.6. Német minta, osztrák ízzel: az érdemi vizsgálat hiánya*

A némethez képest szintén egyéni kérelemre indult osztrák eljárásokban (már 2008-ban) a LSZ alkotmányossági felülvizsgálatát és alkotmányellenességének minden esetben formai okból (ti. személyes érintettség sikertelen bizonyítására hivatkozással) megtagadták. Az indítványozók véleménye szerint a Szerződés alapjaiban változtatta volna meg Ausztria alkotmányos rendjét, de ezt az érvet a bíróság nem vette figyelembe azzal, hogy a LSZ hatálybalépéséig az semmilyen osztrák fórum előtt nem támadható meg. Végül az osztrák AB 2010-ben hozta meg „tényleges” LH-át, már a LSZ hatálybalépését követően. Az utólagos alkotmányossági felülvizsgálatot kérő indítvány parlamenti képviselők egy csoportjától érkezett a bírósághoz, amelyben hivatkoztak arra is, hogy a ratifikációt megerősítő népszavazás elmaradása miatt a népszavazáson való részvételhez való jogaik sérültek, illetve hivatkoztak a német példában már említett választójog (szavazati jog) sérelmére is, amelyeket szerintük a Szerződés által életre hívott hatáskör-transzfer korlátozott. (E hivatkozás hasonló a német határozatban alkalmazotthoz, amely azonban homlokegyenest ellenkező döntéshez vezetett az alkotmányos identitás védelmében.) Az AB szerint az indítványozók a személyes érintettséget nem tudták bizonyítani, így az indítványt ismételen elutasították. Az osztrák gyakorlat tehát meg sem kísérelte a tagállami alkotmányos identitás kérdésének érintését.

### *III.1.7. Ahol lett vita a ratifikációról: integráció és közvetlen demokrácia*

A lett LH (2008-35-01, 2009 áprilisában) magánszemélyektől érkezett indítványra született. Az indítvány szerint a LSZ alapjaiban megvál-

toztatta a lett tagság feltételeit, és ezért annak ratifikációját népszavazásra kellett volna bocsátani. Az indítvány a közügyek vitelében történő részvételhez való alapjog sérelmére alapította a LSZ ratifikációjának alkotmányellenességét.

A lengyel határozathoz hasonlóan az indítvány lényegileg – amellett, hogy alapjog-sérelemre hivatkozott – azt a kérdést feszegette, hogy a LSZ ratifikációjára a parlamentnek hatásköre volt-e egy általános jogalkotási eljárás keretében anélkül, hogy azt speciális különjárás keretében – az abból következő változások horderejére tekintettel – népszavazás keretében erősíttesse meg. A közügyekben való részvétel mint alapjog alapvető részleteiben talán az érdemi elemzés rovására elvesző határozat végkövetkeztetése, hogy a LSZ nem hat ellene a lett alkotmányból következő demokratikus alapelveknek és a lett állam szuverenitásának, tehát nem állt fenn a referendum kötelező elrendelésének abszolút szükségessége, amely tényt a parlament diszkrecionális jogkörében egyébként megfelelően mérlegelt. A LSZ ratifikációjára a határozat alapjául szolgáló indítványban felhívott kötelező népszavazás esete (az alkotmány 101. cikke alapján) azonban a határozat érvelésében egy ponton talán mégis érintette az alkotmányos identitás – elhallgatott és nem érintett – kérdését a szuverenitás elvének értelmezésén keresztül. A lett alkotmány 77. cikkére utal akként a határozat (III.14.), hogy az az alkotmány legelemibb rendelkezéseit tartalmazza (a nép jogát a népszavazásra az alkotmány módosításával kapcsolatban), amelyek módosítása nélkül lehetetlen megváltoztatni az állam demokratikus és köztársasági természetét.

Végző soron a lett határozat is kimondja egyfajta identitás-teszt elvégzésének szükségét is az EU-t érintő változások mértékével kapcsolatban, hasonlóan a dán, német és cseh határozatokhoz, azonban ezt a vizsgálatot nem végzi el, hanem a szuverenitás-fogalom értelmezésébe kezd. Ezen keresztül állapítja meg azt, hogy a LSZ rendelkezései semmiben nem sértik a lett nép szuverenitását, és így nem is kellett volna a ratifikációt a népszavazási útra tartozó különjárással végrehajtani.

### *III.1.8. Szlovén Európa? Az EU-jog egyelőre megkérdőjelezetlen primátusa*

A szlovén alkotmányos rendszer vonatkozásában a nemzeti AB arra az álláspontra helyezkedett LH-ában (U-I-17/11, 2012. október 18.), hogy a nemzeti alkotmányos rend és a LSZ kapcsolatát a LSZ dominálja. Nevezetesen: a szlovén alkotmány számos szakasza előírja, hogy a törvényeknek a LSZ-el összhangban kell állniuk, és ezek konformitásának felülvizsgálatára a nemzeti AB-nak hatásköre van. Ettől függetlenül természetesen a LSZ ratifikációját megelőzően lehetőség lett volna annak alkotmányosságát vizsgálni, ám indítvány hiányában ez nem történt meg.

A szlovén gyakorlat érdekessége, hogy az EU jog abszolút elsőbbségének kritikájával kapcsolatos álláspontot nem közvetlenül a LH tartalmazza, hanem egy annak folyományaként született döntés (U-I-1/12, U-II-2/12, 2012

decemberéből). E határozat érdekessége, hogy arra tekintet nélkül, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülésének – alkotmányban (3a. cikk III. bekezdés) vállalt – követelményét megállapította már a korábbi gyakorlat, még is azt mondja, hogy még nem szükséges az AB-nak állást foglalnia abban a kérdésben, hogy a közösségi jog valóban feltétel nélkül érvényesülhet-e az alkotmány rendelkezéseivel szemben.

A szlovén alkotmány fent hivatkozott cikke egyébként explicite rögzíti, hogy a nemzetközi szervezetek által elfogadott szabályokat az ezen szervezetekre vonatkozó jogi szabályozással összhangban kell alkalmazni, ami végső soron – Sovdat szerint – valóban azt jelenti, hogy az EU esetében az uniós jog abszolút primátusa érvényesül a nemzeti jog felett. A fentiekből is következik, hogy az alkotmányos identitás aktualitása még nem gyűrűzött be a szlovén alkotmányos gondolkodásba, amely türelmesen vonakodik azonosítani a nemzeti alkotmányjog kitörési pontját az európai integrációval szemben.

### *III.1.9. A magyar virtus Európában: fontolva haladás vagy elmulasztott lehetőség?*

A magyar AB által elfogadott LH az Európai Unió alapító szerződéseit módosító LSZ-t kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányosságának utólagos vizsgálatával kapcsolatban született, egy magánszemély indítványára, aki szerint a Szerződések reformja Magyarország mint független, szuverén jogállam létét fenyegette. Nem célokom a határozat bővebb (alkotmánymódosítással kapcsolatos eljárási mozzanatainak) elemzése, alább csak az alkotmányos identitás szempontjából tematikusan releváns elméleti kérdések körvonalazása a tárgyhoz tartozó feladat.

A magyar LH-ban az alkotmányértelmező nem állapította meg a LSZ-t kihirdető törvény alkotmányellenességét az EU integráció dinamikájában, viszont próbált élni azzal az eséllyel, hogy összegezze materiális álláspontját a magyar jog és az uniós jog (és az alapszerződések) viszonyát, jogrendszertel helyét tekintve. A határozatból kiderül, hogy a más tagállamok LH-aira figyelemmel volt a cseppet sem egyszerű döntés meghozatala kapcsán.

Blutman azon az állásponton van, hogy a testület nem tudott jól élni a kapott eséllyel és nem sikerült a fenti viszonyokat megnyugtatóan tisztázni. Szerinte az alapkérdés a tagállami alkotmánybíráskodás szempontjából a következő: akadály vagy korlátja lehet-e, és ha igen, mely ponttól, egy tagállam alkotmányos rendelkezése az uniós integrációnak, az uniós hatáskörgyakorlásnak, és milyen alkotmányos mérce szolgálhat ezen pont kijelölésére? Ezen alkotmányos mérce lehetne az alkotmányos identitás, vagy ahogy Blutman fogalmaz: egy ún. „szuverenitás-védelmi teszt”, amelynek kialakításával az AB meghatározhatná a magyar alkotmányos berendezkedés, alkotmányos identitás részét jelentő „érinthetetlen magját”. Erre azonban a többségi határozat nem állt készen, abban az „alkotmányos identitás”

kifejezés egyébként mindössze egyszer szerepel (az indítvány megalapozatlanságáról szóló indokolásban), a német és cseh határozatokra utalással, illetve majd később még egyszer Trócsányi László párhuzamos indokolásában. E párhuzamos indokolás „a nemzeti alkotmányjogok kitörési pontjaként” határozza meg az alkotmányos identitás létét, amely az alábbiakban összegezhető helyesen (143/2010 AB): *„Amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörüik egy részét, vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiségük, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiség, az alkotmányos identitás fenntartásához.”*

#### IV. Konklúziók

Ha a bevezetést ebben az európai tárgyú előadásban amerikai felütéssel kezdtem, hadd zárjam is azzal. Rosenfeld – a témával foglalkozó számos amerikai szerző sorában – találóan összegzi az alkotmányos identitás elméletével kapcsolatos megközelítéseket. Szerinte az alkotmányos identitás koncepciói változnak aszerint, hogy az alkotmány egyes tulajdonságaira vagy rendelkezéseire fókuszálnak – ti. azt vizsgálják pl., hogy az alkotmány elnöki vagy parlamentáris rendszert, föderális vagy unitárius államot hoz létre – (ld. a fent felvetett formai-anyagi, materiális-statikus nézőpont), vagy pedig arra összpontosítanak, hogy mi a kapcsolat az alkotmány és azon (alkotmányos) kultúra között, amelyben az alkotmány maga működik (ld. a fent felvetett eljárási-szervezeti, dinamikus-funkcionális nézőpont).

Az európai integráció tagállamainak vonatkozásában a LSZ identitás-klauzulájának luxemburgi – de eddig csak főtanácsnoki szinten megjelent – értelmezése alapján az alkotmányos identitás a nemzeti identitás (lisszaboni fogalmának) részét képezi. A nemzeti identitás kulturálisan beágyazott elemeire utaló, az előadásban levezetett értelmezés szerint pedig az alkotmányos identitáson túl ugyanúgy a nemzeti identitás részét képezi tehát az adott tagállam kulturális, vallási, nyelvi, és egyéb identitása is, függetlenül attól, hogy pl. a kulturális sokszínűség védelmének a Szerződés nevesített többletvédelmet is biztosít.

Ebből az következik, hogy a nemzeti AB-k gyakorlatában megjelenő alkotmányos, kulturális, vallási, nyelvi és egyéb identitás-elemek mind gátját képezhetik az EU-integrációnak és feltörhetnek az EU-jog abszolút elsőbbségének, primátusának elvét. Ez természetesen idővel majd az Európai Unió alkotmányos identitásának újbóli változásához is el fog vezetni, amely gondolat eleddig legmarkánsabban a dán LB gyakorlatában jelent meg a LSZ ratifikációjával kapcsolatos vizsgálat tükrében, de kiolvasható a német és cseh határozatokból is.

A többsebességes Európa vonatkozásában a tagállamok közötti különbségekből fakadó nézeteltérések elcsitításának ellenszere lehet az, hogy az Unió megtanul tűrni, és tartva magát szerződéses kötelezettségvállalásaihoz a tagállamokkal szemben, ténylegesen tiszteletben tartja azon nemzeti sajátosságokat, amelyeket az egyes alkotmányok, alkotmányjogok megjelenítenek. Persze egy olyan olvasata is van a dolognak, hogy tíz év kellett ahhoz, hogy Magyarországot az alkotmányosságot érintő mélységi kérdésekben tárgyalópartnernek tekintsék, és vitát kezdeményezzenek fontos kérdésekről.

Az Európai Unió alkotmányos identitása (a „lopakodó föderalizmus” esélyei), valamint ezzel szemben értelmezve a tagállamok alkotmányos identitása nem csak az „öreg” tagállamokat foglalkoztatja. A fiatalabb (2004-ben) csatlakozott tagállamok, kitörve a szocialista múlt uniformizáló jellegéből, az integráció jelen fázisában kényszerülnek arra, hogy alkotmányos rendszerük identitását felvállalják és elfogadtassák az EU-val. Magyarország, leszámítva a tíz éves EU-tagság tényét, külső kapcsolataiban most formálja csak alkotmányos identitását.

A tanulmány előremutató zárásaként a konklúzióban szeretnék utalni arra, hogy a legfiatalabb tagállam – Horvátország – (egyelőre) LH híján hogyan értelmezi saját alkotmányos identitását. A horvát megközelítésben az alkotmányos identitás alapvető értelme nem más, mint „szuverenitás maradék” államok egy zárt közösségében. Ezzel szemben – Smerdel szerint – szükség van egy „realisztikus identitás-elméletre” is, amely interdiszciplinárisan és nem csak alkotmányértelmezési szempontból kell, hogy megközelítse a kérdést, és amely választ adhat arra, hogy a dinamikus nézőpontban értelmezett európai többszintű alkotmányosság rendszerében hogyan alakulnak az intézményi kapcsolatok. Különösen nehéz ez a feladat a 2004 után csatlakozott tagállamok számára. A horvátok például – önkritikával ugyan, de – úgy tekintenek magukra, hogy nem rendelkeznek a jogállamiság rögzült gyakorlatával. Más közép-kelet-európai tagállamok kevésbé önkritikusak, bár tény, hogy a szocializmus közös öröksége az „újabb” tagállamok ezen csoportja kapcsán nehézkessé teszi saját identitásuk meghatározását, és annak exponálását is a külvilág, ez esetben az európai integráció irányában. Az alkotmány horvát koncepciója, Smerdel szerint sokkal inkább épül kifelé (egy külső hatással szemben) emelt korlátozásokra, mint az állampolgárok védelmére saját kormányuk túlhatalmával szemben. Ebből is következik, hogy ebben a kontextusban jól értelmezhető az alkotmányos identitás szerepe az európai integrációban a legfiatalabb tagállam szemszögéből. Mivel a horvátok – saját bevallásuk szerint – nem rendelkeznek a jogállamiság kiforrott tradícióival, így természetesen a jövőben még lehet, hogy sok vitájuk lesz az EU szerveivel, alkotmányos rendszerük statikáját és dinamikáját illetően. Egyesek (pl. Drinóczi) az alkotmányos párbeszéd-elméletek részeként értelmezik azt a dialógust, amelynek célja az alkotmányos eszmék migráltatása, és - különösen az európai integráció részeként - közös értékek meghatározása, és azok beépítésének elősegítése jogalkotási, alkotmányozási folyamatokba.

Itt kanyarodnék viszont vissza az amerikai-angolszász alkotmányos identitás felfogásához, amely nagyjából az alkotmányos rendszer egészét tekinti alkotmánynak, annak statikájával és dinamikájával együtt, és azon az állásponton van, hogy az alkotmányos identitás dialogikusan, tehát párbeszédén keresztül alakul ki. Ezen a párbeszédén természetesen nem csak a tagállam alkotmányos politikájának részeként zajló társadalmi diskurzust kell érteni, hanem a kompozit-alkotmányosság rendszerében végbemenő egyéb politikai és jogi vitákat is. Trócsányi László gondolataival zárnám soraimat, aki az angolszász alkotmányos kultúra-felfogást a magyar alkotmányos identitásról szóló könyve zárógondolatába építi be. Szerinte az alkotmányjogi kultúra azt kívánja, hogy az egyes hatalmi ágak között ne verseny, hanem dialógus alakuljon ki, építve a nemzetközi (uniós szervek és tagállami hatóságok részvételével zajló) alkotmányos párbeszéd tapasztalataira.



Az Európai Unió társfinanszírozásával

ISBN 978-963-306-357-6  
ISSN 2064-4639



9 789633 062432