

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Alkotmányos identitás és európai integráció

Bevezetés – Nemzeti alkotmányos identitás kontra európai integráció?

„Az alkotmány drága, megbecsült örökség, ezért nem lehet annak identitását szétrombolni” – ezt a mondatot az indiai Legfelsőbb Bíróság egyik alaphatározatában¹ fogalmazták meg, amely kijelentette, hogy az alkotmány maga korlátozza a parlamentet abban, hogy az alkotmányt módosítsa, és ezzel megállapította két alkotmánymódosító rendelkezés alkotmányellenességét. A mottóként alkalmazott gondolatot a jelen írásban azonban nem az alkotmány stabilitásával kapcsolatos vizsgálat részeként alkalmazom,² hanem azon problémakör felvezetésére, hogy mit jelent az alkotmány identitása a mai Európában, az európai integráció egyre erősödő sodrában, és hol húzódnak meg azok a határok, amelyek az integráció nemzeti alkotmányjogokba és nemzeti alkotmányokba való behatolásának végét jelenthetik.

Az alkotmány, mint a nemzeti szuverenitást megtestesítő fogalom, mindig egy adott államhoz kötődik, ezzel szemben az Európai Uniónak nincs formális alkotmánya, a tagállamok szerződésekkel rögzítik együttműködésük kereteit. Az 1980-as évek óta azonban folyamatosan jelen volt az uniós politikai és jogi nyelvezetben az európai szintű alkotmányozás ügye. Az európai szerződéseket maga az Európai Bíróság alkotmányos kartának minősítette.³ Később az alapjogok megjelentek az Unió alkotmányos elvei között. Ezt követte az európai alkotmányozási kísérlet, amely végül is a francia és a holland népszavazás eredményeként megbukott. A tagállamok az európai identitást megerősítendő alkotmányozási kísérlettel kapcsolatosan egyébként is fenntartással viseltettek, ezért az európai szintű alkotmányozás ügye lekerült a napirendről.

Az Európai Unió és a tagállamok viszonylatára elviekben a konfliktuskerülés (volt) jellemző. Sem az Európai Unió intézményei, sem a tagállamok nem kívánnak olyan helyzetet előidézni, amelyben a Szerződések és a nemzeti alkotmányok között konfliktus alakulhatna ki; mindazonáltal mindkét oldal igyekezett az irányokat mutató cölöpök

¹ Minerva Mills Ltd. v. Union of India, AIR 1980 SC 1789, 1798.

² Az alkotmányos identitás és az alkotmányok stabilitásának problematikájáról bővebben I. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*, Budapest, 2014.

³ L. CJCE, 23. ávril 1986, Les Verts versus Parlement européen, C-294/83, Rec.II-1339.

kitűzésére. Az Európai Bíróság *Internationale Handelsgesellschaft* döntésében⁴ leszögezte, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak alkotmányos berendezkedésükre annak érdekében, hogy az uniós jogot szelektíven vagy diszkriminatívan alkalmazzák. Az Európai Unióról szóló szerződés 4.2 cikke értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések szerinti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. A tagállamok közös alkotmányos hagyományai kifejezés (6.3. cikk) pedig azt jelzi, hogy az Európai Unió az alapjogok védelme kapcsán azokat figyelembe veszi, az uniós jog és a közös alkotmányos hagyományok között harmónia áll fenn.

Az Európai Unió részéről az üzenet tehát kettős: egyrészt, hogy a nemzeti alkotmány is csak egy dokumentum a sok nemzeti norma között, illetve, hogy a tagállamok nemzeti identitásának, másrészt a közös alkotmányos hagyományoknak a tiszteletben tartása nélkülözhetetlen eleme a tagállamok európai szintű együttműködésének. A nemzeti identitás fogalma azonban tág, inkább politikai tartalmú, mintsem jogi. Ezt mi sem mutatja jobban, mint hogy az egyes tagállamokban a nemzeti identitásról szóló vitáknak inkább politikai karaktere van (pl. Franciaországban Sarkozy elnökségének időszakában a nemzeti identitásról szóló vita).⁵

A tagállamok kitarthatása a nemzeti szuverenitás mellett: a (nemzeti) alkotmányos identitás születése

A tagállamok – az integrációs klauzulákban foglalt hatáskör-átengedés⁶ ellenére – nem mondtak le nemzeti szuverenitásukról, sőt aggodalommal tekintenek arra, hogy az Európai Unió – sokszor vitatható felhatalmazás alapján – egyre több területre rá kívánja tenni a kezét. A nyílt konfrontáció azonban a tagállamoknak sem érdekük, így meg kellett találniuk azt a *modus vivendit*, amely megfelelő védelmi bástyát biztosít az Unióval szemben. A többszintű alkotmányosság korában a nemzeti szuverenitásra való hivatkozás akár anakronisztikusnak is tűnhet, ezért a tagállamok „szótárában” megjelent a szuverenitást helyettesítő – a fülnek kellemesebben hangzó – alkotmányos identitás kifejezés. E fogalom azonban legalább olyan bizonytalan, mint a nemzeti identitásé. Mégis, a

⁴ Case 11–70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970. december 17.).

⁵ Vö. pl. MARTIGNY, VINCENT: *Le débat autour de l'identité nationale dans la campagne présidentielle 2007: quelle rupture?* French Politics, Culture and Society (271) 2009, 23–42. pp. Az identitásformálás politikai tartalmára utal Jacobsohn is, amikor azt írja, hogy „az identitás párbeszédén keresztül világlik ki és politikai aspirációk valamint elkötelezettségek keverékét reprezentálja, amely kifejezi egy nemzet múltját, valamint azok elkötelezettségét, akik a társadalmon belül, vagy így vagy úgy, szeretnék meghaladni ezt a múltat.” Jacobsohn szerint ez a párbeszéd folyamatos és az alkotmányos identitást az igazságszolgáltatás, a törvényhozás és más köz- és magánaktorok politikai és jogértelmezési tevékenysége formálja. JACOBSON, GARY JEFFREY: *Constitutional Identity*. *The Review of Politics* (68) 2006, 361–397., 363, 370. pp.

⁶ A problematika összefoglalását a sajátos kelet-közép-európai vonatkozásában I. ALBI, ANELLI: *EU Enlargement and the Constitutions of Central Eastern Europe*, Cambridge, 2005. 257. p. Albi az integrációs (delegációs) klauzulák számos európai példáján keresztül elemzi a hatáskör-átruházás határait (kül. pl. 11., 13., 32., 104., 109. pp.).

nemzeti alkotmányjogban az alkotmányos identításra való hivatkozást egyfajta, az európai integrációs törekvések határainak kijelölésekor alkalmazott fenntartásként értékelhetjük.

Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy Kreger, Karolewski és Munke szerint az EU integráció a kelet-közép-európai államok számára erősen összekötődik a szuverenitás féltésének kérdésével, mivel a csatlakozás a nemzeti államok szuverenitásából eredő hatáskörök széles körének átadásával járt együtt. Ezen államok „szuverenitás-érzékenysége” tehát azért is nagyobb, mert a csatlakozás előtt nem régen nyerték vissza szuverenitásukat, és történelmi körülmények miatt korábban azt egyébként is csak részben gyakorolhatták. Ezért a szerzők a csatlakozás évében Halász Ivánt idézve már arra hívták fel a figyelmet, hogy az integrációs idea csak „átmeneti jelenség” lesz Magyarországon.⁷

A nemzeti identitás, illetve alkotmányos identitás fogalmak alkotmányjogi értelemben ma még tisztázatlanok. Az alkotmányos identitásnak nincs általános fogalma, minden ország maga határozza meg, hogy mit tekint e körbe tartozónak. Az alkotmányos identításra utaló rendelkezések általában az alkotmányok preambulumaiban,⁸ illetve az azokat követő bevezető rendelkezésekben lehet fellelni. Ezekben a bevezető rendelkezésekben, illetve a preambulumban a nyelvezet is lényeges, hiszen ezeken a helyeken nem szükséges a tételes normaszövegtől elvárt pontossággal fogalmazni, és helye lehet annak, hogy az itt alkalmazott nyelvezeten keresztül az alkotmányozó hatalom kifejezze egy adott (nemzeti) alkotmányos identitás megalkotása melletti elkötelezettségét úgy, hogy az alkalmazott terminológiával valamilyen szinten az alkotmányértelmezést végző szervek tevékenységét is meghatározhatja. Ezzel kapcsolatban Jacobsohn megjegyzi Sajó Andrásra utalva, hogy a nyelvezet fontos, és lehetőség van arra, hogy az alkotmány „négy sarka között” keressük az alkotmányos identitást, amelynek pontos értelmezésére azonban kivételhetnek az alkotmányos politika folyamatai.⁹

Damian Chalmers (LSE) – a német alkotmánybíróság Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos határozatát elemezve¹⁰ – a nemzeti alkotmányos identitás (*national constitutional identity*) főbb alkotórészeit az alábbiakban összegzi: a) fiskális politika alapelemei, b) szociális állam kérdései c) fontos kultúrpolitikai területek (család, oktatás, vallási szabályozás). Chalmers szerint az alkotmányos identitás nem zárt kör, mert ezek az elemek továbbhatnak pl. a migráció vagy a diszkrimináció területére is.

Az alkotmánynak arra kell választ adnia, hogy mi az a közös értékrend, amit az ország polgárai magukénak vallanak. A német Alkotmánybíróság már az első Solange

⁷ KREGER, HEINZ – KAROLEWSKI, IRENEUSZ PAVEL – MUNKE, MATTHIAS: *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*. 3. Aufl., Münster, 2004. 328. p.

⁸ Vö. pl. TUSHNET, MARK: *Comparative Constitutional Law*, in: REIMANN, MATHIAS – ZIMMERMANN, REINHARD (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006. 1225–1257. pp., kül. 1253–1254. pp.

⁹ JACOBSON, JEFFREY GARY: *The formation of Constitutional Identities*, in: GINSBURG, TOM – DIXON, ROSALIND (szerk.): *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham-Northampton, 2011. 129–142. pp. különösen 129–131. pp.

¹⁰ CHALMERS, DAMIAN: *A Few Thoughts on the Lisbon Judgment*, in: FISCHER, ANDREAS – LESCANO, CHRISTIAN JOERGES – WONKA, ARNDT (szerk.): *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives*, ZERP-Diskussionspapier (1) 2010, ZERP, Bremen, 2010. 5–11. pp.

döntésében¹¹ az alapjogok garanciájaként jeleníti meg az Alkotmány identitását (*Identität der Verfassung*). A Lisszaboni Szerződés ratifikációjával kapcsolatosan a karlsruhei bírák meghatározták az európai integráció alkotmányos korlátait, kifejezésre juttatván, hogy Németország önálló állami kvalitását az integráció nem csorbíthatja.¹² A német Alaptörvényben lévő örökérvényűségi klauzulában [79. cikk (3) bek.] érintett alapjogok, jogállamiság, szociális állam, föderatív berendezkedés mindenek felett állnak.

A francia alkotmányjogászok a „szabadság, egyenlőség, testvériség” elveinek triász mellett alkotmányos identitás részeként tartják számon a laicitás elvét, a szolidaritást, de az ország oszthatatlanságát, valamint a francia nyelv védelmét is. A francia Alkotmánytanács korábbi elnöke Pierre Mazeaud szerint az alkotmányi rendelkezések, sőt a Köztársaság lényege (*l'essentiel de la République*) tartoznak az alkotmányos identitás (*identité constitutionnelle*) körébe.¹³

A francia és a német alkotmánybíróságon túlmenően a lengyel és a cseh alkotmánybíróságok is hivatkoztak döntéseikben az alkotmányos identitásra, sőt a cseh alkotmánybíróság szerint az Európai Bíróság Csehszlovákia kettéválása folytán egyes nyugdíj ügyekben hozott diszkriminációs tartalmú döntése szemben áll a cseh alkotmányos identitással.¹⁴

A nemzeti (alkotmányos) identitás mint a nemzeti alkotmányjogok kitörési pontja

Az Európai Unió joga és a tagállamok alkotmányjoga egymáshoz való viszonyát szabályozó elsődleges közösségi jogi norma hosszú ideig hiányzott. Erre a helyzetre az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Bíróság, EUB) gyakorlata által kialakított, a közösségi (később uniós) jog elsőbbségének elve mutatkozott hosszú ideig egyfajta megoldásnak. Az uniós jog elsőbbségének abszolút elvként való értelmezését a Bíróság nem zárta ki, amelynek következménye az lett, hogy a közösségi jognak a tagállamokkal szembeni érvényesíthetőségének oltárán a tagállami alkotmányjogokat feláldozták. Az uniós jog abszolút elsőbbsége ugyanis nem tűrheti el semmiféle tagállami szabálynak az uniós jogszabályokkal való tényleges kollíziója esetén a tagállami jogszabálynak az uniós normával szembeni érvényesülését. Mindez független egyrészt a tagállami normának a jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyétől, másrészt pedig attól is, hogy a közösségi jognak elsődleges vagy másodlagos szabálya-e az, amely a kollízióban érintett.

¹¹ BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I-Beschluß, 1974. május 29.

¹² Az ún. német Lisszabon-határozat, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, 2009. június 30.

¹³ MAZEAUD, PIERRE: *Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République*. Cahiers de Conseil constitutionnel (18) 2005, 1–15. pp. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51930.pdf>> vö. ZINAMSGVAROV, NICOLAS: *L'identité constitutionnelle française: un circept*, A francia alkotmányjogi szervezet (Association Française du Droit Constitutionnel, AFDC) 6. kongresszusán elhangzott előadás írásos változata. <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/ZinamsTXT.pdf>.

¹⁴ Erről bővebben CEBULAK, POLA: *Inherent Risks of the Pluralist Structure: Use of the Concept of National Constitutional Identity by the Polish and Czech Constitutional Courts*. Croatian Yearbook of European Law and Policy (8) 2012, 473–504. pp.

A tagállami alkotmányjogoknak az európai szintéren történt ilyen trónfosztásából – logikusan – következő lépésként alakult ki az a küldetéstudat, amelynek elsődleges prioritása a nemzeti alkotmányos rendszerek uniós joggal szembeni megóvása.¹⁵ A közösségi jog elsőbbségének abszolút értelmezése ugyanis a tagállami alkotmányok jogi „eljelentéktelenedéséhez”, marginalizálódásához vezethet el azzal, hogy az alkotmányjog kizárólagosan a tagállami szintre száműzetik, s az európai szintre vetített értelmezési tartomány megszűnik. (NB. Az Európai Közösség pragmatikus alapokon, a gazdasági érdekek mentén szerveződő állami együttműködésből elsősorban éppen amiatt válhatott egyfajta sajátos és eddig egyedülálló jogközösséggé, mert a Bíróság a Római Szerződést a közösség érdekei szerint értelmezte a tagállamokkal szemben. Ebben a folyamatban kiemelkedő jelentőségű volt a Bíróság – később számos döntésben felhívott és megerősített – *Costa v. E.N.E.L.* ügyben meghozott határozata,¹⁶ amelynek üzenete egyértelműen tükrözte, hogy a közösségi jog alkalmazása során a tagállami jogalkalmazó nem teheti félre a közösségi jogot a tagállami jog semmiféle szabályára hivatkozva.)

Az uniós jog elsőbbségének elve jól szolgálta tehát az uniós jog *sui generis* jogrendszerként való elismerését valamennyi tagállamban, és azt is, hogy az uniós jog a tagállami joggal szemben ténylegesen tudjon érvényesülni egy olyan rendszerben, ahol a tagállam a döntés végrehajtója. Az elsőbbségi elv abszolútként való felfogása azonban elsősorban azért bizonyul egyre tarthatatlanabbnak, mert lehetetlenné teszi a tagállamok alkotmányos rendje egyes alapvető elemeinek az uniós kontextusban való érvényesülését. Ezen elemek lehetnek a nemzeti (tagállami) (alkotmányos) identitásból fakadó olyan alkotmányos elvek, szabályok, amelyeket az adott tagállam nem adott fel az Unióba történt belépésével, s amelyek olyan sajátosságok, hogy az Unió más tagállamaiban egyáltalán nem, vagy csak egyes tagállamokban érvényesülnek. Ha ezek az alkotmányos rendelkezések nem képezhetik az uniós jog korlátját, akkor az a helyzet állhat elő az adott tagállamban, hogy a saját alkotmányos berendezkedése egyes elemeinek az uniós joggal szembeni érvényesülésének kizárásával a tagállami alkotmánynak a tagállam területén való érvényesülése is korlátozás alá kerül.

Az alkotmány *erga omnes* hatályának az uniós jog által az elsőbbségi elv abszolút értelmezése útján felállított korlátja a tagállami alkotmányjogokat „kutyaszorítóba” fogja. Ebből a helyzetből egyszerűen nem lehet jól kijönni: vagy a közösségi jog egyik alapelvét kellene kétségbe vonni, vagy le kellene mondani a tagállami alkotmánynak a tagállam területén érvényesülő *erga omnes* hatályáról. Ráadásul a kialakult jogi helyzetért az elsődleges jogot nem is lehet igazán hibáztatni, hiszen az elsőbbségi elvet kizárólag a Bíróság esetjogában mutatták ki.

Az uniós jog és a tagállami alkotmányjogok közötti kapcsolatot létrehozó elsődleges jogi norma megjelenésével a tagállami alkotmányjogok és az uniós jog legalábbis jogilag szabályozott kapcsolatba kerültek egymással. Ez a norma az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, amely szerint:

¹⁵ A magyar kontextus elemzését l. KRUSZLICZ PÉTER: *Nemzeti alkotmányosság és európai integráció – Alkotmányos fenntartások az európai integrációban*, in: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ et al. (szerk.): *Dikaios Logosz – Tanulmányok Kovács István emlékére*, Szeged, 2012. 33–41. pp.

¹⁶ *Flaminio Costa v E.N.E.L. Case 6-64* (A Bíróság 1964. július 15-i ítélete).

„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

Armin Von Bogdandy és Stephan Schill értelmezésében az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése ebben a formában az ún. „kompozit alkotmányosság” (*composite constitutionalism, Verfassungsverbund*) kifejeződése, amelynek keretében az EU jog és a nemzeti alkotmánybírók szorosan együttműködve alakítják ki a nemzeti identitás klauzula értelmét.¹⁷ Ehelyett azonban ezen a ponton most elsősorban arra szeretnénk rávilágítani, hogy a fenti szabály miként értelmezhető a már-már az Unió süllyesztőjében eltűnő tagállami alkotmányjogok (és alkotmánybírók) kitérés pontjaként.¹⁸ Chronowski Nóra szerint a nemzeti és nemzetközi rendszerek között háromirányú kölcsönhatás van, amelynek rendező elvei az alábbiak:

(i) nemzetköziesedés;

(ii) európaizálódás – értsd: a nemzetközi és a belső jog tekintetében az a tendencia, amely az EU hatását érezteti a nemzeti alkotmányos rendben;

(iii) alkotmányosodás – értsd: az EU jogának alkotmányos rendként való felfogása, illetve magának az alkotmányfogalomnak az adaptálása.¹⁹

A nemzeti identitás és a (nemzeti) alkotmányos identitás fogalmait – és egyáltalán létjogosultságukat – a fent említett „kompozit alkotmányosság” ezen koordináta-rendszerében kell értelmeznünk.

A nemzeti identitás az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét, illetve alapvető állami funkciókat, így pl. a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét jelenti.

A magyar nemzetfogalom körében gondolkodva helyesebb lett volna nemzeti identitás helyett tagállami identitásként fordítani az előzőekben írt norma szövegét, hiszen a fogalom tartalmát meghatározó elemek egy EU-tagállam államként történő önmeghatározására utalnak. A nemzeti (valójában: tagállami identitás) fogalmánál figyelemreméltó, hogy az EUSZ normaszövege kerüli a szuverenitás szó használatát, s ezért kérdés, hogy a nemzeti (tagállami) identitás fogalmának része-e a tagállami szuverenitás? Az EUSZ szövege a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részeként, alapvető állami funkcióként definiálja a nemzeti identitást.

A szuverenitás az állam olyan alapvető ismérve, ha tetszik *differencia specificaja*, amely azt minden más társadalmi képződménytől megkülönbözteti. Szuverenitás nélkül a (tag)állam alapvető állami funkciói értelmezhetetlenek. Ebből következően a nemzeti (tagállami) identitásnak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint meghatározott értelmé-

¹⁷ VON BOGDANDY, ARMIN – SCHILL, STEPHAN: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*. *Common Market Law Review* (48) 2011, 1–38., különösen 4. p. Az EUB nemzeti identitásra vonatkozó gyakorlatának bővebb elemzését l. uo. 6–9. pp.

¹⁸ Vö. pl. CHRONOWSKI NÓRA: *Integrálódó alkotmányjog*. Dialóg Campus, 2005, 368. p.

¹⁹ CHRONOWSKI NÓRA: *Alapjogvédelem, nem csak uniós fokon*. *Fundamentum* (1) 2009, 80–88. pp. különösen 80–81. pp.

ben tehát a szuverenitás – mintegy evidenciaként – benne foglaltatik, anélkül, hogy erre a norma szövegének utalnia kellene. Amikor tehát az uniós kontextusban nemzeti identitást emlegetünk, annak minden esetben része az adott tagállam szuverenitása, melyet az EUSZ szerint részben más tagállamokkal illetve az Unióval közösen, részben azonban teljesen önállóan gyakorol.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése éppen ezt az önállóan gyakorolt tagállami szuverenitást állítja fel az uniós jog egyfajta korlátjaként. A tagállam ezen önállóan gyakorolt szuverenitása teljesen kívül esik az uniós jog hatókörén, és az Unió ezen szuverenitás bizonyos alapvető jelentőségű megnyilvánulásait (ti. az identitás kifejeződését, a tagállami önmegvalósítás leképeződését) köteles tiszteletben tartani. A tagállam ezen önállóan gyakorolt szuverenitása viszont a tagállami alkotmány által korlátoztatik. Azt, hogy a tagállamok a jogállamiság követelményeinek (EUSZ 2. cikk) megfeleljenek, a tagállami alkotmányok vannak hivatva garantálni az általuk felállított intézményrendszeren keresztül. Ez utóbbiban kiemelkedő szerepet játszanak az alkotmánybíróságok, vagy az alkotmányos kontroll funkcióját ellátó más fórumok. A tagállam önállóan gyakorolt szuverenitását a jogállamiság fenntartása érdekében korlátozó alkotmányok tehát az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében egy meghatározott körben az uniós jog korlátává válhatnak.

Egyrészt a 4. cikk (2) bekezdésébe ütköző uniós norma sértheti a nemzeti identitást, s ekkor semmisnek tekintendő. Másrészt az Uniónak a 4. cikk (2) bekezdésébe ütköző intézkedését az adott tagállam, amelynek ez az intézkedés nemzeti identitását sérti, nem köteles végrehajtani. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti, a nemzeti identitás Unió általi tiszteletben tartása alapvének megjelenése az elsődleges jogban az elsőbbségi elv tételes jogi korlátjává vált. Az Unió jog elsőbbsége az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében csak akkor érvényesülhet, ha az elsőbbségi elv érvényesítése nem ütközik az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésébe, azaz a nemzeti identitás korlátjába.

További kérdés az, hogy e korlátba való ütközés esetén az arányossági elv alkalmazásával a nemzeti identitás uniós jog általi korlátozása lehet-e arányossági alapon jogszerű. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése a nemzeti identitás korlátját nem feltétlen korlátként látszik felállítani. Az alapvető állami funkciókra, illetve alapvető, a tagállam politikai és alkotmányos berendezkedésétől elválaszthatatlan elemekre történő megszorítás egyértelműen arra utalhat, hogy létezhet a nemzeti identitásnak olyan nem alapvető elemeket érintő korlátozása, amely arányos, és ezért az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésébe nem ütközik.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti nemzeti identitás tehát az önállóan gyakorolt tagállami szuverenitás védelme érdekében az Unióval szemben felállított korlát, amely jogi értelemben azonban csak egy viszonylag szűk körben érvényesülhet. Az érvényesülés tartalmi feltételei:

(i) alapvető állami funkciókra illetve alapvető, a tagállam politikai és alkotmányos berendezkedésétől elválaszthatatlan elemekre vonatkozó tagállami intézményeket illetve intézkedéseket az uniós jog nem vonhat kétségbe, vagy

(ii) nem hozhat olyan intézkedést, amely sérti vagy hátrányosan érinti ezen intézmények vagy intézkedések tagállamon belüli érvényesülését.

(NB. Az alapvető állami funkciók illetve alapvető, a tagállam politikai és alkotmányos berendezkedésétől elválaszthatatlan elemek általában a tagállam alkotmányában szabályozott kérdések.)

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján tehát nem mindenféle tagállami jogszabály, hanem elsősorban a tagállami alkotmányok bizonyos rendelkezései azok, amelyek az uniós jog korlátait képezhetik. Az előzőekből következően az uniós jog elsőbbsége elvének abszolút értelmezése az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének fényében aligha tartható, hiszen éppen e normára alapozva vizsgálhatók felül – a tagállami alkotmányok egyes rendelkezései alapján – az Unió bizonyos intézkedései. A tagállami alkotmányok korlátai lehetnek tehát az uniós jognak, de ez a korlátozás az adott uniós jogi aktust kizárólag az adott tagállam területén teszi alkalmazhatatlanná.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének pozitív hozadéka az is, hogy megszünteti az elsőbbségi elv abszolút értelmezéséből fakadóan létrejövő azon helyzetet, hogy kollízió esetén a tagállami alkotmányi norma *erga omnes* hatálya a tagállam területén az elsőbbséget élvező uniós jogi aktus erejével megszűnhetett. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján az elsőbbségi elvnek kizárólag a – fentiek szerint leírt és megalapozott – relatív értelmezése látszik tarthatónak, hiszen:

„Az EUSZ 4. cikkének újragondolt identitási klauzulája nem csak a nemzeti alkotmányos identitás tiszteletét írja elő, hanem úgy is értelmezhető, hogy megengedi a tagállami alkotmánybírók számára, hogy – bizonyos korlátozott körben – az EU jog elsőbbségének alkotmányos korlátaira hivatkozassanak.”²⁰

Konklúzió: A magyar Alaptörvény alkotmányos identitása

Összegzésként, építve a fenti alkotmányelméleti gondolatokra, a magyar tagállami (alkotmányos) identitás létjogosultságát és elemeit kívánom röviden bemutatni. A magyar (nemzeti) alkotmányos identitás alakításának letéteményese, a magyar alkotmányozó hatalom céljai közé tartozott 2010-ben egy olyan alkotmány elfogadása, amely – szemben az 1989-ben módosított 1949. évi XX. törvénnyel – „európaizálódásán”²¹ kívül – képes egyfajta nemzeti összetartozást is kifejezésre juttatni.

„A Magyar Nemzet ezer éves alkotmányával él és harcol Európában. Hosszú évszázadokon keresztül Magyarország ellenállt a keletről érkező barbarizmusnak. Amíg Magyarországon az invázió megállítása volt a cél, addig határainkon kívül Magyarországnak köszönhetően fejlődött a civilizáció, az ipar és a kereskedelem. A külső és belső háborúk között csak egy dolog maradt változatlan Magyarországon: az Alkotmány”.²²

²⁰ VON BOGDANDY – SCHILL 2011, 3. p.

²¹ Vö. CHRONOWSKI 2009, 80–81. pp.

²² KAIN, ALBERT: *La Hongrie*, Budapest, 1910, 1. p.

Egy 1910-ben francia nyelven megjelent Magyarországról szóló könyvben fogalmazódik meg a fenti gondolat. Ez véleményem szerint önmagában bizonyítja, hogy az alkotmány értékeinek állandósága és értékállandósága, illetve az alkotmány fejlesztésének szándéka nem idegen a magyar alkotmányjogi hagyományoktól.

A fenti idézet romantikusan hangzik ma, de jól érzékelteti, hogy a magyar alkotmány milyen szimbolikus, nemzetmegtartó szerepet kapott a történelem folyamán.

Az alkotmányozó hasonló, a nemzetet egyesítő és nemzeti önbecsülést kifejezésre juttató szerepet szánt az Alaptörvény ideológiai elemeket is tartalmazó rendelkezésének. Kérdés, hogy az Alaptörvény önmagában alkalmas és elegendő eszköz-e ahhoz, hogy Magyarország polgárai az abban kifejezett magasztos eszméket magukénak vallják. Ahhoz, hogy az alkotmányban foglalt értékeket a nemzet tagjai fontosnak tartsák és magukénak vallják, társadalmi kohézióra van szükség. Ehhez pedig közmegegyezésre; olyan egyezségekre, mint amilyen Franciaországban a szabadság, egyenlőség és testvériség „szent” elvei vagy a laicitás iránti konszenzus vonatkozásában alakult ki.

Egy újból erős nemzeti (vagy inkább tagállami) alkotmányos identitás iránti vágy felkeltette az európai nemzetközi fórumok érdeklődését, miután Magyarország volt az első olyan térségbeli ország, amely az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően új alkotmányt fogadott el. A nemzet szellemi és lelki egysége, a keresztény hagyományok megjelenítése, a család, a házasság védelme, a magyar nyelv és a kultúra jelentőségének kiemelése, a történeti alkotmány vívmányainak elismerése, a totalitárius múlt elítélése mind-mind olyan faktorok, amelyek önmagukban is feltűnést keltenek.

Az, hogy az Alaptörvényben foglalt értékek és alapelvek mennyiben tudnak „fenntartást” jelenteni az európai integrációban való részvételünket illetően, még nem állapítható meg pontosan. A nemzeti kultúra és a család védelme, a házasság fogalma, az állam és egyház viszonya terén álláspontunk szerint az Alaptörvény letette alkotmányos identitásunk alapköveit, és ez alapvetően igaz mindazokra a más területekre is, amelyekre a korábban már idézett Chalmers a német Alkotmánybíróság „Lisszabon-határozata” kapcsán már konkrét példákon keresztül is utalt (l. fiskális politika, a szociális jogok, kultúrpolitika – család, oktatás, vallási szabályozás). A német Alkotmánybíróságnak ezen határozata egyébként rámutat, hogy a német kontextusban az örökkévalósági klauzulák tartalma mindenképpen az alkotmányos identitás részét képezi, illetve az alábbi tartalmi meghatározást adja „az integráció materiális határai” vonatkozásában, nevesítve a Chalmers által írtakat:

- (i) a büntetőjogi és büntető eljárásjogi hatáskörök,
- (ii) a hadsereg bevetéséről való döntés,
- (iii) a költségvetésért viselt közös felelősség,
- (iv) a szociálpolitikai prioritások meghatározása, és
- (v) a kulturálisan különösen fontos döntések, így pl. az iskolai és képzési rendszerre vonatkozó szabályok meghatározása, és ennek családügyi vonatkozásai, a médiaszabályozás egyes részterületei, nyelvi kérdések, a vallási közösségek státuszának meghatározása, felekezeti kérdései mind a nemzeti jogalkotó kezében kell, hogy maradjanak.²³

²³ Vö. KOTTMANN, MATTHIAS –WOHLFARTH, CHRISTIAN: *Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil*. ZAÖRV – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und

Ebből is látható tehát, hogy az Alkotmánybíróság feladata, hogy az uniós jogot érintő döntéseiben az Alaptörvényben foglalt alkotmányos identitás és a közösségi jog kapcsolatát vizsgálja, illetve tovább pontosítsa azon területek körét, amelyek az alkotmányos identitás szűk, de nyitott mezsgyéjét teljessé teszik az EU-joggal szembeállítva.²⁴

Az alkotmányos identitás jelentőségére alkotmánybírói minőségében egy a Lisszaboni Szerződés ratifikációjával kapcsolatos ügyben a jelen sorok írója már felhívta a figyelmet – Von Bogdandy és Schill²⁵ megállapításaival összhangban – a határozathoz²⁶ fűzött párhuzamos indokolásában:

„[A]mikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörök egy részét vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiságuk, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához.”

Völkerrecht, (69) 2009, 443-470 pp, 406. p. A szerzőpáros a német Lisszabon-határozat szövegét idézi (Absatz Nr. 252.).

²⁴ Természetesen, mivel a magyar Alaptörvény nem él az örökérvényűségi klauzulák alkalmazásának lehetőségével, így a nemzeti identitást nem tudja olyan alkotmányos súllyal körülbástyázni az integrációval szemben, mint azt a német Alkotmánybíróság a német Alaptörvény értelmezésén keresztül tette.

²⁵ VON BOGDANDY – SCHILL 2011.

²⁶ L. 143/2010. (VII.14.) AB határozat.