

FEJES ZSUZSANNA *

Az Európai Unió államtani jellege¹

Bevezetés

Az európai integráció alapító szerződéseiből jól kiolvasható, hogy már kezdetektől fogva törekedett egy közös európai identitás megteremtésére. Az elsődlegesen gazdasági célú egységesülés mentén létrejövő Európai Unió számára egyre nagyobb jelentőségűvé vált a közös döntések meghozatala, ezzel párhuzamosan pedig az európai államiság megteremtésének kérdése. A folyamatosan bővülő és mélyülő integrációban zajló gazdasági és politikai folyamatok a 21. századra összetetalákoznak és kiegészülnek olyan szociológiai jelenségekkel is, mint az egyes nemzetek és egyéb társadalmi csoportok kulturális identitása, egy olyan közös európai örökség, amely meghatározza az emberek Európához, az európai gazdasági-, politikai- és kultúrközösséghez való viszonyát.

Európa fogalma, az európai eszme, az egységesülés impulzusa a szellem világából érkezett, és ezt a folyamatot hosszú spirituális fejlődés előzte meg és indította el.² Európa történelmére a közös mítoszok és történelmi hagyományok mellett a kulturális sokszínűség, diverzitás is kezdetektől fogva rányomta bélyegét, melynek révén sokféle konfliktus és együttműködési törekvés kibontakozott már, miközben mindig születtek közös megoldások is.³ Már a 19. században formálódó európai egységtervek is jelzik azt a problémát, amely az Európában dominálónak váló szuverén polgári nemzetállamok szervezése során keletkezett. A politikát és a kultúrát egyesítő, homogenizáló európai nemzetállamok kormányai nem fordítottak kellő figyelmet a belső viszonyok modernizálása során arra, hogy azzal párhuzamosan kialakítsák a nemzetállamok közötti békés szövetségi politika alapjait és intézményeit, és ezzel együtt egy közös európai tudatosítást teremtsenek. Úgy gondolták, hogy a demokratikus intézményekkel és jogrend-

* *Egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar*

¹ A tanulmány elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. Projekt azonosító: A2 MZPD-12-0315

² MARTONYI JÁNOS: *Európa, nemzet, jogállam*. Magyar Szemle, Európai Utas, Budapest, 1998.

³ CARMEL CAMILLERI: *Difference and cultures in Europe*. Council of Europe Press, Strasbourg, 1995. 157. p.

szerrel rendelkező, fokozatosan modernizálódó szuverén nemzetállamok a jogharmonizáció révén automatikusan fognak demokratikus szövetségi politikát kialakítani.⁴

Miközben az Európai Unió intézményei egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek az európai integráció demokratikus működésének fenntartására, a jó és hatékony európai kormányzás kialakítására, addig az integráció működése akadozik, a gazdasági és politikai válságjelenségek egyre erőteljesebben vannak jelen, és éreztetik hatásukat mind az egyes tagállamok, mind azok polgárainak hétköznapi életében. Paradox módon ugyanakkor e közvetlen és erőteljes hatások ellenére egyre nagyobb mértékben növekszik az érdektelenség, a távolság, és csökkennek a valódi, érdemi kapcsolatok az uniós polgárok felől az EU intézményei irányába, ami egyúttal bizalmi válsághoz vezet. A fentiekből következően a téma folyamatosan napirenden van az Európáról való gondolkodásban, szinte valamennyi tudományterületen.

Tanulmányom célja az európai integráció államtani jellegének, ezen belül az európai szuverenitás és identitás kérdésének vizsgálata, melynek közjogi és államelméleti szempontból történő elemzése elvezethet az európai államiságról és európai alkotmányosságról való gondolkodáshoz, az EU közös alkotmányos örökségének meghatározásához, és rávilágíthat az EU demokratikus működésének hiányosságaira és problémáira.

Az államiság európai keretei

Napjaink Európája multikulturális akar lenni, de nem szabad elfelejteni, hogy ez a multikulturalizmus legtöbbször a nemzetektől származó, gyakran kevésbé ismert politikai, társadalmi hagyományokon és összetett jogszokásokon alapul, miközben az európai erőterben egyszerre van jelen az Európai Unió hatásköreinek növelését és a tagállamok hatalmának megőrzését támogató két jelentős erő: a szuverenitás és a szubszidiaritás.⁵ Ennek értelmében a tagállamok által létrehozott közös uniós jogrendnek és a nemzeti jognak szoros kölcsönhatásban kell állni egymással a harmonikus működés megvalósításához. Ezeknek a folyamatoknak az európai összefüggésben megjelenő tényezőit három szempont szerint vizsgálom: tisztázni kell, hogy (a) mik az európai szinten definiálható szuverenitás megnyilvánulásai, (b) szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy a 21. században a nemzeti alkotmányjog kiegészül egy európai dimenzióval, és (c) meg kell határozni azt a közös alkotmányos örökséget, amelyet az egyesült Európában a tagállamok a nemzeti jogrend alapján továbbra is meg kívánnak őrizni, mint a jogállami értéktartalmú berendezkedés legfontosabb jellemzőjét.

a) A szuverenitás európai dimenziója

Az államiság kérdéskörének európai szinten történő vizsgálatához először azt kell leszögezni, hogy az európai integráció alapításától kezdve nem rendelkezett valamennyi közügy szabályozására vonatkozó átfogó, általános jogalkotási hatáskörrel. Az alapító

⁴ BÓKA ÉVA: *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában.* Corvina, Budapest, 2008. 14-15. pp.

⁵ A szubszidiaritás kifejezést először Ralf Dahrendorf használta még 1971-ben az Európai Közösségekkel összefüggésben, utalva annak túlzott hatalmára.

tagállamok nem általános felhatalmazás keretében biztosítottak hatásköröket az akkori Közösség részére, hanem a korlátozott felhatalmazás elvének megfelelően funkcionálisan, egyes célkitűzésekhez kötötten. A Lisszaboni Szerződés sem változtatott a korlátozott felhatalmazás elvén, az EUSz 5. cikkében rögzíti, hogy az Unió hatásköreinek megállapítására továbbra is a hatáskör-átruházás elve irányadó, a szubszidiaritás és arányosság elvének figyelembevételével.

Jogosan merül fel tehát a kérdés, hogy az Európai Unió és tagállamai viszonylatában a hogyan értelmezhető az államiság egyik lényeges elemét képező szuverenitás fogalom? Egy állam hatalmát akkor lehet teljes mértékben szuverénnek nevezni, ha az állam erősebb, meghatározó, döntő és nem levezethető, eredeti hatalommal bír a területe és népessége fölött,⁶ és ha az államhatalomnak ez az ereje a legitim fizikai erőszak monopóliumában,⁷ a „kompetenz-kompetenz”-ben, és a jogalkotás elsőbbségében fejeződik ki. Ebből kiemelendő a kompetenz-kompetenz dimenziója, vagyis a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör, melynek alapján a szuverenitás a tagállamoknál marad, mivel az EU tagállami felhatalmazástól függően rendelkezik leszármaztatott hatáskörrel.⁸ Ugyanakkor a leszármaztatott hatáskörök elve a gyakorlatban már relativizálódott, egyrészt az íratlan jogkörök (implied powers) és az EUMSz 352. cikk, másrészt a Lisszaboni Szerződés – fentebb említett – hatásköri rendelkezései következtében. A jogalkotás dimenziójában azonban kijelenthető, hogy a tagállamok államhatalma jelentős mértékben leszűkült, a törvényhozás elsőbbsége olyan mértékben mérséklődött, hogy az már érinti, vagy érintheti a tagállamok szuverenitását.⁹

Ugyanakkor az Európai Unió nem az állami szuverenitással rokonítható szuverenitással rendelkezik, hiszen nincs mindenre kiterjedő hatásköre, de kisebb részjogokat mégiscsak gyakorol, és ezt Doehring „megcsonkított szuverénnek feletti szuverenitásnak” nevezi.¹⁰ Más szakirodalmi álláspontok szerint a szuverenitás fogalma felett eljárt az idő. Neil MacCormick a poszt-szuverenitás korát idézi, miszerint túl kell lépni a szuverén államon. Az egysíkúan államközpontú vagy Európa-központú megközelítésekkel szemben újfajta szemléletet javasol, amelyben egyrészt a politikát és a jogot elválaszthatatlan összefonódásban látja, másrészt a jogrendszer fogalmát nem szűkíti le a szuverén állam által alkotott és kikényszerített jogra. Vagyis az uniós jog és a nemzeti jog közötti konfliktust a nemzetközi jog alapján kell eldönteni, miközben nem hivatkozunk a szuverenitás fogalmára.¹¹

Mindent összevetve elmondható, hogy a szuverenitás fogalma európai szinten nem azonos az államhatalommal, de annak legfontosabb tulajdonsága. A tagállamok egyér-

⁶ GEORG JELLINEK: *Az állam alkotmánya és a közjog garanciái. Az általános államtan részlete (1900)*. In: Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 6–31. pp.

⁷ MAX WEBER: *A racionális állam. Államszociológiai töredék (1911–1920)*. In: Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 48–52. pp.

⁸ ROMAN HERZOG: *Államkapcsolatok*. In: Takács Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 862. p.

⁹ SZILÁGYI PÉTER: *Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás*. *Jog-Állam-Politika*, 2009/1. 74. p.

¹⁰ KARL DOEHRING: *Állam és alkotmány az egységesülő Európában*. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 899. p.

¹¹ NEIL MACCORMICK: *Beyond the Sovereign State*. *Modern Law Review*, 1993. 1–18. pp.

telmü alkotmányos rendelkezéseire tekintettel¹² a jogi értelemben vett szuverenitás nem ruházható át az Unióra, mert ez egyet jelentene a tagállamok önfeladásával. Ezt támasztja alá a Német Alkotmánybíróság elhíresült Maastricht-ítélete is, amely leszögezi, hogy a Unió nem rendelkezik saját kompetenciáján túlmenő kompetenciával, s „ha a jövőben netán az európai hatáskör további határainak a kérdése merülne föl olyan ügyekben, amelyek német joghatóságra tartoznak, és ha Németország alapvető alkotmányos jogainak és jogosítványainak bármelyike veszélybe kerülne, a BVerfG rendelkezne a hatalommal, hogy fenntartsa a német alkotmányjog alapjait, és viszont meghatározza az európai szervek Németország feletti hatásköreinek határait.”¹³ A Német Alkotmánybíróság értelmezésének szemlélete és nyelvezete egyértelműen szerződésnek, és nem alkotmánynak nevezi a Maastrichti Szerződést, amely az Európai Unióval olyan kormányközi közösséget hozott létre, amely legitimációját az egyes tagállamok parlamentjeinek felhatalmazásából nyeri. A tagállamok ezáltal megtartják szuverenitásukat, amelyek gyakorlatát döntően a tagállami kormányzatok határozzák meg.

Az európai integrációban részt vevő államok nemzeti alkotmányai főszabály szerint kettős követelménynek kívánnak eleget tenni: egyrészlől az alkotmányok elején a hagyományos szuverenitási klauzulát fektetik le, amely a nemzeti közhatalom és jogrend első számú legitimációja, másrészlől az egyes alkotmányokban eltérő helyen és tartalomban utalnak arra, hogy a tagállami döntéshozatal kikerülhet a nemzeti keretektől, és európai szintre tevődhet át.¹⁴

Jelenleg az Európai Unió fundamentumát jelentő Lisszaboni Szerződés jelentős eredményei ellenére sem felel meg az állami alkotmányokkal szembeni elvárásoknak. Ezért a nemzeti alkotmányok, mint a demokratikus legitimáció forrásai, még jó ideig fontos szerepet játszanak az EU legitimitásának a meghatározásában. Az Európai Unió a Lisszaboni Szerződés szerint is csupán olyan jogi személy, amely nemzetközi szerződéskötési képességgel bír, de nem veszi át a nemzetállamok fölötti főhatalmat, még akkor sem, ha azok önkorlátozása révén jött létre az egész integrációs és az uniós intézmények rendszere. Az egész konstrukció a népszuverenitás és a tagállami szuverenitás, valamint az egyes szuverenitásból eredő hatáskörök átruházásának elismerésére épül a kulturális, alkotmányos, identitásbeli sokszínűség megőrzése mellett.¹⁵ Az államtársulási jellegből, az Unió teljes szuverenitásának hiányából következik, hogy önmagában sem az integráció mélyülése vagy bővítése, sem a Lisszaboni Szerződés elfogadása nem teremti meg az államszervezeti biztosítékokat uniós szinten.

Az Európai Unióban a hagyományos elméleti keretek felbomlása érhető tetten, miközben tagállami szinten is az állam új minőségének megjelenése figyelhető meg. Az Európai Unió joga nem tekinthető sem államjognak, sem az államok közötti szerződésekben megnyilvánuló nemzetközi jognak, miközben lényegi kérdés a „szerződésen alapulás”, és a Lisszaboni Szerződés nem változtat ezen.

¹² Pl. Bonni Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés és 23. cikk (1) bekezdés

¹³ NEIL MACCORMICK: *A Maastricht-ítélet: Szuverenitás most.* In: Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmányelmélet és európai integráció.* Szent István Társulat, Budapest, 2004. 109. p.

¹⁴ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Nemzeti szuverenitás és európai integráció.* Európai Tükör, 2008/3. 4. p.

¹⁵ TÓTH JUDIT: *Uniók polgárjog-védelem a kisebbségeknek is.* Kisebbségkutatás, 2004/1. 115–116. pp.

b) Az európai alkotmányosság kihívásai

Georg Jellinek szerint „minden szövetségnek olyan rendre van szüksége, amelynek alapján kialakul és megvalósul az akarata, meghúzzák határait, s amely szabályozza tagjainak helyzetét és hozzá való viszonyát. Az ilyen rendet alkotmánynak nevezzük.”¹⁶ Alkotmányossági szempontból vizsgálva az Európai Unió egyfelől nemzetek feletti szervezet, melyet nemzetközi szerződések hoztak létre, anélkül azonban, hogy saját alkotmánnyal rendelkezne. E tekintetben nem állam, másfelől viszont az uniós intézmények olyan európai normákat alkotnak, amelyek kötelezőek a tagállamokra nézve, így az EU olyan magasabb szintű hatalmat gyakorol, melyet korábban csak az egyes államok követelhetek maguknak.¹⁷

Felvetődik a további kérdés, hogy ha történetileg az alkotmányok tulajdonképpen az államok attribútumai voltak, és az alkotmányosság egy alkotmányt feltételez, akkor beszélhetünk-e európai alkotmányosságról, egy nem állami entitással összefüggésben? Funkcionális szempontból az EU olyan lényeges, jogilag szabályozott közhatalommal rendelkezik, amely független az azt alkotó tagállamoktól, és ilyen mértékig saját alkotmányjoga van, miközben ennek a jognak a jelentős része az alapszerződésekben található, amelyek az önmegjelölés hiányától eltekintve figyelemre méltó hasonlóságot mutatnak sok állam írott alkotmányával. Olyannyira, hogy az Európai Bíróság és számos befolyásos alkotmányos tényező az alapszerződési struktúrát alkotmányos chartának tekintti. Azonban, mivel a formális megközelítést elutasították, az EU „alkotmánya” éppen úgy fellelhető a Luxemburgi Bíróság ítéleteiben, az európai intézmények jogalkotásában, valamint nem jogi természetű szokásokban és a gyakorlatban, mint magukban a szerződésekben.¹⁸ Ezek alapján támasztható alá az európai alkotmányossági kultúra tényleges létezése – azaz az európai konstitucionalizmus.

Fukuyama a 21. századi államépítkezés vonatkozásában megállapítja, hogy míg az amerikai hagyomány szerint az alkotmányos nemzetállam a demokratikus többség akaratában gyökerezik, addig az európai felfogás alapján a legitimitás a törvények és az egyes nemzetállamok akarata felett álló jogi elveken nyugszik, vagyis a demokratikus cselekedetek legitimitása végső soron nem a demokratikus eljárás helyességén alapszik, hanem a jogrend felett álló, morális tartományból származó elsődleges jogoktól és normáktól függ.¹⁹ Robert Kagan szerint az európaiaknak félig igazuk van – „ők az unión belül tényleg történelem utáni világot alkottak maguknak, ahol a szupranacionális szervezet elsőbbséget élvez a szuverenitással szemben.”²⁰

¹⁶ GEORG JELLINEK: *Az állam alkotmánya és a közjog garanciái*. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 3. p.

¹⁷ JÜRGEN HABERMAS: *Megjegyzések Dieter Grimm: Kell-e alkotmány Európának? című tanulmányához*. In: Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmányelmélet és európai integráció*. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 83. p.

¹⁸ NEIL WALKER: *Az európai alkotmányosság és az európai integráció*. In: Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmányelmélet és európai integráció*. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 124–125. pp.

¹⁹ FRANCIS FUKUYAMA: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Századvég, Budapest, 2005. 147–151. pp.

²⁰ Hivatkozza: FRANCIS FUKUYAMA: *Államépítés. Kormányzás és világrend a 21. században*. Századvég, Budapest, 2005. 150. p.

A transznacionális szervezetek között kizárólag az Európai Unióról mondható el, hogy a saját döntéshozatalát a demokratikus jogalkotás elvének igyekszik alárendelni.²¹ Ugyanakkor az EU intézményeinek döntéshozatali rendszerében (jogalkotási-végrehajtási) a nemzetállami szinten megszokott demokratikus elemek és struktúrák több szempontból jelentős mértékben hiányoznak, továbbá az Unió és polgárai között jól érzékelhető identitásbeli szakadék alakult ki. Mindez egyfajta demokrácia deficitet eredményez, amely egy általánosan használt kifejezés annak a meglehetősen összetett problémának a leírására, amely a demokratikus döntéshozatali folyamatot csorbítja, és amelyet az EU-ról szóló szakirodalom számos különböző kontextusban használ.

Az európai konstitucionalizmus vizsgálatához a demokrácia deficit intézményi aspektusát tartom fontosnak kiemelni, melynek Merkel három elemét sorolja fel.²² Az első, leglátványosabb elem a döntéshozatalban lehető fel, tekintettel arra, hogy döntéshozó hatalommal alapvetően nem a közvetlen választói képviselőt biztosító Európai Parlament rendelkezik, hanem a tagállami érdekeket megjelenítő, a tagállamokban demokratikusan megválasztott parlamentekben alakult kormányok delegáltjai, a Tanács. A második elem a végrehajtásban keresendő, hiszen az EU döntéshozatali folyamatában megszületett jogszabályok – akár közvetlen, akár közvetett hatályúak – végrehajtásának nagy része a tagállami intézményekben történik. Az európai alkotmányosság és identitás szempontjából a leglényegesebb hiányosság az EU-ban az érdekkifejezés és az érdekkonvergencia területén jelentkezik, ugyanis míg a tagállamokban megszokott politikai folyamat rendszerében a társadalom és a politikai intézményrendszer között a pártok és az érdekszervezetek közvetítenek, addig az EU szintjén ez a közvetítő csatorna csupán részlegesen és közvetetten működik.

c) Közös európai „alkotmányos örökség”

A Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSz Preambulumában és 3. cikk (3) bekezdésében jelenik meg az az utalás Európa közös kulturális örökségére, amely európai mércével mérve is alkotmányosan megalapozott összekötő kapcsolatot teremt az EU tagállamai között. Az európai integrációt alapító Római Szerződés még nem tesz kísérletet a közös örökség fogalmának körülírására. Ugyanakkor ki kell térni az örökség kifejezés értelmezésére abban a tekintetben, hogy vajon csak a múltbeli közös kulturális értékeket értjük alatta, vagy ez a kifejezés a jelen új közös fejleményei esetében is alkalmazható. Az európai identitás értékalapjait keresve meg kell állapítani, hogy noha bizonyos értékek közösnek mondhatók, mégis minden országnak vagy társadalmi csoportnak megvannak a maga speciális értékei, és ugyanazon érték fontossága változhat nemzetek és csoportok között. A közös örökség, mint értékközösség tehát igen gyakran nem azonoságra utal, hanem inkább a sajátos egyedi jelenségek rokon vonásainak összefoglalását jelenti.²³ Így a nemzeti alkotmányok sokszínűsége, mint az európai közös alkotmányos

²¹ ROBERT DAHL: *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*. Political Science Quarterly, 1994. 31–32. pp.

²² WOLFGANG MERKEL: *Elmélyíteni és kiszélesíteni? Az Európai integráció korlátai*. Politikatudományi Szemle, IV. évf. 2. szám. 1997. 5–32. pp.

²³ KIRÁLY MIKLÓS: *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Budapest, Új Ember Kiadó, 2007. 248. p.

örökség, fontos része lett az európai integrációnak. Az Európai Unió azokat nem teszi feleslegessé, hanem sokkal inkább elvárja, hogy az integráció figyelembe vegye a speciális nemzeti tradíciókat, sajátosságokat.

Mely értékek képezik tehát a közös alkotmányos örökség részét, európai szinten? Csupán hetvenes évek közepén került az integráció vállalt céljai közé a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tematikája. A hetvenes évek óta közkeletű nézet, hogy az Európai Közösség, később az Európai Unió elsőszámú legitimáló ereje a jog uralma. A tagállamok és az uniós intézmények egyaránt meghatározott szabályok és elvek alapján járnak el, és ezek érvényesülését független bíróság garantálja. Így van ez akkor is, ha az Európai Unió nem állam, hanem jogközösség.²⁴ Az Európai Unióról szóló Szerződés Preambuluma szintén megerősíti a tagállamok elkötelezettségét a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett, amelynek szerepét nem lehet eléggé megbecsülni, miközben már az EU Alkotmányos Szerződését előkészítő Konventben komoly viták folytak arról, hogy érdemes-e fenntartani az utalást a közös hagyományokra, hiszen az Alapjogi Charta amúgy is összegzi ezeket normaszövegben.²⁵ Továbbá a tagállami alkotmányos hagyományokból építkező bírósági ítélkezési gyakorlat is beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.²⁶

Mégis, a Lisszaboni Szerződés az EUSz 6. cikke tekintetében valódi reformot hajtott végre azáltal, hogy jogi kötőerővel ruházta fel, és az uniós jogrend szerves részévé tette a Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket. Egyúttal kötelezte az EU-t az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásra, és egyfajta „megszüntetve megőrzés” módszerrel fenntartotta a korábbi íratlan alapjogok rendszerét, mint az uniós jogrend részét képező általános elveket.²⁷ Ezek a jogelvek az európai örökség részei, olyan alkotmányos hagyományok, amelyek a tagállami jogforrási hierarchia csúcán elhelyezkedő alkotmányokban megfogalmazott elveket foglalják magukba. Most már ezek jelentik az EU alapjait is, mivel az egyes államok az alkotmányukban foglalt módon és mértékben vesznek részt az Unió tevékenységében.

A legfontosabb jogelvek között említhető a demokrácia, amelyre az Alapjogi Charta Preambulumában is történik utalás, míg EUSz 10. cikke kifejezetten leszögezi, hogy az EU működésé elve a képviseleti demokrácia, ahol a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni. Az EU valamennyi tagállamát demokratikus jogállamnak tekinthetjük, amelyekben a képviseleti demokrácia valamely modellje érvényesül, újabb föderatív elemmel gazdagítva a szupranacionális rendszert.

Az EU Alapjogi Chartájának jogi kötőerővel való felruházása nyomán annak a polgárok jogairól szóló V. címe tovább szélesíti és erősíti az uniós polgárság tartalmát. Ez az EU alkotmányos fejlődése szempontjából olyan kulcsfontosságú reform, amely egy-

²⁴ DANIELA OBRADOVIC: *Policy Legitimacy and the European Union*. Journal of Common Market Studies, Vol. 34. Issue 2. 1996. 196–198. pp.

²⁵ PACZOLAY PÉTER: *Az Európai Unió tagállamainak közös alkotmányos hagyományai*. Európai Tükör, XV. évfolyam. 11–12. szám. 2010. 95–98. pp.

²⁶ CHRONOWSKI NÓRA: *Integrálódó alkotmányjog*. Dialóg-Campus, Pécs-Budapest, 2005. 66. p.

²⁷ SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: *Alapjogok (európai) választáson – Lisszabon után*. Jogtudományi Közlöny, 2013/1. 19–20. pp.

értelművé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója.²⁸ Az uniós polgároknak közvetett és közvetlen részvételi lehetőségeik egyaránt vannak az Unió demokratikus működése kapcsán. Közvetett módon a polgárokat uniós szinten képviselő Európai Parlament által, illetve a nemzeti parlamenteken keresztül vesznek részt az EU demokratikus ellenőrzésében.²⁹

Európai Parlament szerepét az elsődleges jogforrásokon túl az Európai Unió Bírósága is úgy határozta meg, mint olyan intézményt, amely a közösségi normákat demokratikus legitimitációval képes felruházni. Ezzel a képviseleti demokrácia elvét az alapvető jogokhoz és jogállami garanciákhoz hasonlóan az uniós jogrendben bennerejlő elvként kezelte.³⁰ Tekintettel arra, hogy a nép választott képviselői útján vesz részt a hatalomgyakorlásban, a Parlament jogalkotási részvétele a képviseleti demokrácia megvalósulásának biztosítéka. Ezzel a nép szupranacionális hatalomgyakorlásban való részvételének szükségessége is megfogalmazást nyert.³¹

Ugyanakkor a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról hozott ítéletében úgy fogalmazott, hogy az Európai Parlament által megvalósuló képviselet nem felel meg az egyenlőség kritériumának úgy, ahogy az egy demokratikus államban elvárható.³² A német alkotmánybíróság szerint, bármennyire is hangsúlyozzák a Szerződések az uniós polgárságot, az Európai Parlament, mint szupranacionális intézmény az integrációban részt vevő tagállamok népeinek képviseletét látja el – nem beszélhetünk tehát „szuverén népről”. Az EP mindazonáltal az uniós intézményrendszerben valóban a nép képviseletét hivatott megjeleníteni, ahogyan ezt az EU Bírósága is megállapította, még akkor is, ha hatáskörei kapcsán egyes hiányosságok fel is fedezhetők, illetve egyes esetekben az államokra vonatkozó demorácia-modell nem alkalmazható az Unióra, annak intézmény- és jogrendszerből eredő eltérések elfogadása nélkül.³³

A képviseleti demokrácia hagyományai mellett az EUSz 11. cikke kitér mind a részvételi, mind a közvetlen demokrácia formáira, egyúttal új uniós polgári jogként bevezeti a polgári kezdeményezést. A demokrácia ezen elemei először kerülnek kifejezetten nevesítésre az elsődleges jog szintjén, kapcsolódva a 2001-ben elfogadott jó európai kor-

²⁸ INGOLF PERNICE: *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*. Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Humboldt-Universität zu Berlin, WHI Paper, 7/2008. 235–237. pp.

²⁹ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1*. Complex, Budapest, 2011. 87. p.

³⁰ FEDERICO G. MANCINI: *Democracy and Constitutionalism in the European Union*. Hart Publishing, Oxford, 2000. 35–36. pp.

³¹ C-138/79. sz ügy 33. pontja: „... lehetővé teszi a Parlament számára, hogy ténylegesen részt vegyen a közösségi jogalkotási eljárásban. Ez a hatáskör a Szerződés által elért intézményi egyensúly lényegi eleme. Noha korlátozott mértékben, e hatáskör közösségi szinten azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a nép a képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában. Ezért a Szerződés által előírt esetekben a Parlamenttel folytatott konzultáció olyan lényeges eljárási szabály, amelynek figyelmen kívül hagyása az adott jogi aktus semmisségét eredményezi.”

³² Az egy ember, egy szavazat elv érvényesül ugyan, de a szavazatok súlya mégsem azonos, az egyes tagállamokból megválasztható képviselők számának a degresszív arányossági rendszerben történő meghatározásának a következményeként. BVerfG 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009. 278–281. pp. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (Letöltés: 2012.11.15.)

³³ MOHAY ÁGOSTON: *Az Európai Parlament a Bíróság előtt*. Studia Europea 2012–Jurisprudentia et Practica 3, Pécs, 2012. 177. p.

mányzásról szóló Fehér Könyvhöz,³⁴ amely előre vetíti EU intézményeinek demokratikus legitimitációját. Az „európai kormányzás” fogalmát mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra is kiterjeszti, amelyek újfajta kommunikációs eljárásokkal, a helyi és regionális önkormányzatok, valamint a civil társadalom minél szélesebb körű részvételével valósulnak meg, és felhívja a figyelmet a közösségi intézmények szerepének, céljának és felelősségének újradefiniálására ezen elveknek megfelelően.

Az európai identitás dilemmái

Az európai identitás meghatározásához elsődlegesen a nemzeti identitás kérdését kell körbejárni, tekintettel arra, hogy az európai társadalom kollektív önazonosságában a legfőbb közös elem az egyének nemzeti öntudata. Azonban kérdésként merül fel, hogy létrehozhat-e európai szintű összetartozást az egyes nemzeti identitások szintézise. A nemzeti identitás az egyéneknek a nemzethez, mint a legfelsőbb közösséghez kötődő interaktív, reflexív kapcsolata,³⁵ amelynek az állampolgárság révén közjogilag is jól behatárolható kerete van. Ezen túlmenően a nemzeti identitás mindig valamilyen politikai közösséghez kötődik, és az alábbi elemekből tevődik össze: közös történelmi terület, közös mítoszok és történelmi emlékezet, közös tömegkultúra, közös jogok és kötelezettségek, közös gazdaság, ahol az egyének területi mobilitással rendelkeznek.³⁶ Vajon értelmezhető-e ez a meghatározás európai szinten is?

A közös európai identitás megfogalmazására uniós szinten expressis verbis először 1973-ban került sor, a Koppenhágai Deklarációban,³⁷ amely három pillér alapján vázolta fel az európai közös tudatosság alapjait: az első pillérbe a közös örökség és közös érdekek, vagyis a keresztény vallás és polgári értékrend került. A második pillér az integráció melletti elkötelezettséget foglalta magába, míg a harmadik pillérben a külső, EU-n kívüli országok felé tanúsított közös szolidaritás és kötelezettségvállalás jelentette az összetartozást.

A közösségépítésre az EU esetében a további fejlődés során is számtalan lehetőség kínálkozott. Közjogi szempontból leginkább az institucionalista identitásépítés modellje értelmezhető, amely az intézményekre koncentrálva mindenekelőtt a polgárok részvételét kívánta megteremteni az EU bürokratikus szervezetrendszerének keretein belül. Ennek az elképzelésnek az igénye már a 70-es évektől jelen volt, és arra kereste a választ, hogy az Európai Unió hogyan lenne képes az egyének és az uniós intézmények között közvetlen kapcsolatot kialakítani. Azonban már ekkor felmerült a máig létező probléma, hogy a népszuverenitás klasszikus elve, amely szerint minden hatalom a néptől ered, európai szinten aligha teljesülhet, éppúgy nem, mint a másik legfontosabb elv,

³⁴ European Commission: European governance – A white paper. COM (2001) 0428 final. OJ C 287. 12.10.2001.

³⁵ KOLLER BOGLÁRKA: *A poszt-nemzeti identitás-struktúra dinamikus modellje – Az Európai Unió állampolgárok azonosságtudatának vizsgálata alapján*. PH.D. értekezés, Kézirat, Budapest, 2003. 13. p. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/120/1/koller_boglarka.pdf (Letöltés: 2012. 11. 15.)

³⁶ ANTHONY D. SMITH: *National Identity*. Penguin Books, London, 1991. 14. p.

³⁷ European Communities: Declaration on European Identity in Bulletin of the European Communities. No 12. December 1973. 118–122. pp.

amit Montesquieu óta ismerünk – és amit követni próbálnak az egyes nemzetállamok –, a hatalmas ágak megosztásának eszméje.

Ebből következően egyre nagyobb figyelem irányult olyan kérdésekre, mint az identitás, a nép, Európa kulturális, vallási, humanista öröksége, a szuverenitás illetve a normatív legitimitás összefüggései. A kilencvenes évek elején az uniós polgárság intézményének Maastrichti Szerződéssel történt bevezetése és folyamatos tartalommal való megtöltése vitathatatlan következménye annak az uniós törekvésnek, amely az egyén és a szupranacionális közösség közötti közvetlen kapcsolat megteremtésére irányul. A fokozatosan bővülő Unió egyre több tagot számlál, ezzel egyenesen arányosan pedig egyre több politikai, gazdasági feladatkör betöltésére hivatott. Feladatainak maradéktalan ellátására viszont csak akkor lesz képes, ha valamennyi tagállama és azok állampolgárai érdekeit megfelelően képviselni tudja.

Az egyre szélesebb körű jogi szabályozottság az uniós polgárság jogintézményének további fejlődését vonja maga után, folyamatosan napirenden tartva a közös kulturális hagyományok, az „európaiság” keresésének az igényét. Így az uniós polgárság továbbfejlesztése szükséges következménye és logikus végállomása lehet az identitásról és legitimitációról zajló vitáknak.³⁸ A Lisszaboni Szerződésből egyértelműen kiderül, hogy az Unió demokratikusabb és polgárközelibb politikát kíván folytatni, tágabb teret kínál a civil társadalmak számára, jogi keretet biztosítva a hatékonyabb párbeszédnek az uniós intézmények és az állampolgárok között. Ebben a körben kiemelkedő szerep jut a kulturális örökségnek, amely a Szerződés Preambulumába is bekerült, mint olyan érték, amely nélkül a tagállamok, az őket alkotó közösségek és polgárok sokfélesége nem volna összehartható.³⁹

Mindezen társadalmi és politikai fejlődés ellenére a közös európai identitás megteremtése még nem képezi a szupranacionalitás (nemzetekfelettség) alkotóelemét, annak mibenlétét az EU vonatkozásában leegyszerűsítve úgy határozhatjuk meg, hogy valamely államok fölött álló nemzetközi entitás, amely az államokra nézve bizonyos vonatkozásában kötelező jogi normákat állapíthat meg.⁴⁰ Bármely társadalom összetartozását meghatározzák a tagjai által vallott eszmék, melyek a közös tudáson, meggyőződésen vagy világnézetten alapulnak. Az összetartozás ilyen felfogásában a társadalomnak azok a tagjai, akik a többiekéhez hasonló értéket vallanak, vagy jelképekkel azonosulnak. Vagyis a közösséget a tagjai által birt közös identitás tartja össze. A közösségek képzésének ez a módja ugyanolyan összetartozást tud generálni, mint a részvétel kialakult intézményrendszere.⁴¹

Az európai integráció demokrácia-deficitjének újabb aspektusát éppen ennek az összetartó erőnek a hiánya adja, vagyis az a képzet, hogy az Európai Unióhoz nem kap-

³⁸ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 2. Complex, Budapest, 2011. 989–991. pp.

³⁹ EUSz 3. cikk (3) bekezdés: "Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását."

⁴⁰ BODNÁR LÁSZLÓ: *Az Európai Unió mint különleges nemzetközi szervezet*. In: Pánovics Attila (szerk.): *Európában – múlt, jelen, jövő. Egyetemi Tanulmányok, Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Budapest, 2009. 41–56. pp.*

⁴¹ Achim Hurrelmann: *European Democracy, the Permissive Consensus and the Collapse of the EU Constitution*. *European Law Journal*, Vol. 13. No. 2. 2007. 345. p.

csolódik európai nép, démosz. Ezt támasztja alá Grimm megállapítása, amely szerint „a politika európai szintjén hiányzik az odaillő közönség [...] a demokráciával szemben támasztott követelmények ez esetben nem az emberektől származnak, hanem a társadalomtól, amely politikai egységként akarja létrehozni önmagát. [...] Ennek megfelelően a demokrácia gátját nem az Unió állampolgárainak, mint népnek a kollíziós hiánya képezi, hanem azok gyengén fejlett kollektív identitása és a nemzetek feletti egyeztetéshez való elégtelen tehetségük.”⁴²

Az uniós polgárságot szabályozó rendelkezések a Maastrichti Szerződéssel kerültek a primer közösségi jogba, és alapvető változást hoztak az uniós intézmények és a polgárok kapcsolatában, az összetartozás definiálásában, és limitált politikai jogosultságot is teremtettek.⁴³ Az uniós polgárság jogintézménye valódi mérföldkönek tekinthető az egyén és a szupranacionális közösség közötti közvetlen kapcsolat megteremtésében, még akkor is, ha az nem egyenértékű a tagállamok – vagy harmadik államok – állampolgárságának intézményével. Az EU nem állam, az uniós polgárság jóval lazább kapcsolat, mint az állampolgárság, ezen kívül hiányzik az állampolgárságra jellemző kizárolagosságra törekvés is: az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a tagállami állampolgárságot. Ugyanakkor az EU Bírósága is megkezdte jelentős értelmező és jogfejlesztő munkáját, melynek során az uniós polgárság fogalmát jelentős tartalommal töltötte meg, és a közös identitás érzetének erősítését a kapcsolódó jogok gyakorlásán keresztül próbálta biztosítani.⁴⁴

Az uniós polgárságnak nem a tartalmával, hanem az üzenetével, az európai identitás megteremtésére való alkalmasságával kapcsolatban azonban maga a koncepció is elismeri, hogy az EU népessége vonatkozásában az Unió területén élő polgárok összességéről beszélünk, ahol nem a származás, hanem a jogi kapocs adja meg az alapját a démosz létének. Míg az etnosz azokat a kötődéseket – vérségi, származási, területi – öleli fel, amelyek nem racionális tényezők és sorsszerűen kötik az egyént a közösséghez, addig a démosz a politikai állampolgársággal járó egyenlő jogokat, a politikai életben való részvétel egyenlő esélyét, vagyis olyan demokratikus vívmányokat jelenti, amelyek racionális tényezőkből álló köteléket eredményeznek. Az Európai Unióban tehát olyan etnosz nélkül definiálhatjuk a démoszt, amely a nemzeti szintre támaszkodik, létjogosultságát onnan nyeri, és folyamatosan a nemzeti állampolgárságra utal vissza.⁴⁵

Mindazonáltal az Európai Uniót, sui generis szervezet lévén, nem feltétlenül lehet és kell az államokra alkalmazott mértékek alapján megítélni, hiszen az a tagállami állampolgárokat nem fogja össze az Európai Unió polgárainak államalkotó népévé, s nem alapoz meg átfogó védelmi és engedelmességi viszonyt. Az EU hiányzó államiségára tekintettel az államokra vonatkozó demokratikus elvek európai szinten csak bizonyos

⁴² DIETER GRIMM: *Kell-e alkotmány Európának?* In: Paczoly Péter (szerk.): *Alkotmányelmélet és európai integráció*. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 73–74. pp.

⁴³ BLUTMAN LÁSZLÓ: *EU-jog – működésben*. Bába Kiadó, Szeged, 2004. 24. p.

⁴⁴ DORA KOSTAKOPOULOU: *The evolution of European Union citizenship*. European Political Science, 2008/7. 288. p.

⁴⁵ NAVRACSICS TIBOR: *Az Uniós állampolgárság és az európai civil társadalom*. In: Csefkó Ferenc és Horváth Csaba (szerk.): *Magyar és európai civil társadalom*. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 1999. 67–70. pp.

eltérésekkel alkalmazhatóak.⁴⁶ Ezzel összefüggésben államtani szempontból le kell szögezni azt is, hogy megfelelő európai államnép és államhatalom sem Maastricht, sem Lisszabon után a Szerződések értelmében nem alakult ki. Egyik Szerződés sem hozott létre egyéni tagságon alapuló, politikai sorsközösség értelmében vett *civitas perfectát*, mely az uniós polgárság személyes köteleke révén egy európai összállamhoz kötődne. Az európai polgárok elsősorban saját tagállamukhoz, vagy szűkebb lakóhelyükhöz kötődnek, és identitásuknak csak sokadik szintjén, – ha egyáltalán – érzik magukat európainak.⁴⁷

Karl Doehring az európai polgár és az európai nép vizsgálata kapcsán veti fel a „government of law and not of men”-konceptiót, melynek értelmében európai kérdésekben az állampolgár már nem teheti felelőssé saját tagállami kormányát, hiszen annak európai szinten nincsen átfogó hatásköre, de nem teheti felelőssé az európai kormányt sem. Elmozdítani is csupán a tagállami kormányát tudja, amely azonban nem Európát kormányozza. Joggal merül fel tehát a dilemma: az állampolgárnak „két úrhoz kell fordulnia segítségért; ezért két úrnak tartozik hűséggel is (*subjection divisia trahit protectionem divisiam?* – az osztott alávetettség osztott védelemmel jár?).”⁴⁸

A 21. század Európájának államtani jellege

A 21. század Európájában a személyiség sokféle identitásának van összetartó ereje, a hierarchia legtetején azonban még mindig a nemzeti identitás áll. A globális folyamatok révén viszont, Európa egyre inkább egy sajátos identitással rendelkező egységként jelenhet meg. A „határok nélküli Európa” koncepciójának megvalósítása nemcsak az európai integráció alapító hat tagállamán belül vált fő céllá, hanem a szubnacionális (regionális és lokális) szintű egységek is törekszenek bizonyos határokon átnyúló kooperációk megteremtésére. Az ilyen típusú együttműködési lehetőségek egyre szélesebb körben alakultak ki, és erősítik Európa gazdasági és társadalmi kohézióját, valamint a demokratizálódási folyamatot. A nemzetállam kereteit túlhaladó együttműködés és szolidaritás a gazdasági kooperációtól indult, s jelenleg a politikai támogatáson át az európai jóléti rendszerek kiépítéséig és az egyenjogú európai polgárok közösségének létrejöttéig terjed.⁴⁹

Az EU sajátos intézményrendszere egyszerre a világ legbonyolultabbja, ugyanakkor példaértékű együttműködést képes kialakítani 28 tagállam polgárai, nemzetállamai és azok szövetsége között. Alkotmányossági szempontból vizsgálva az Európai Unió egyfelől nemzetek feletti, szupranacionális integráció, melyet nemzetközi szerződések hoztak létre, anélkül azonban, hogy saját alkotmánnyal rendelkezne. Az EU közjogi rendje felpuhítja a hagyományos fogalmi kereteket, hiszen nincs egységes európai nép, és az európai intézmények autoritása sem teljes a tagállamok területei felett. Az Európai

⁴⁶ NICOLAIDIS KALYPSO: „*We, the Peoples of Europe...*” Foreign Affairs, Vol. 83. No. 6. 2004. 97–110. pp.

⁴⁷ KAROLINY ESZTER: *Az Európai Unió információs és kommunikációs politikája*. PhD Értekezés, Kézirat, PTE ÁJK, Pécs, 2012. 16. p.

⁴⁸ KARL DOEHRING: *Állam és alkotmány az egységesülő Európában*. In Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 901–902. pp.

⁴⁹ RICHARD MÜNCH: *Az Európa project*. Jászóveg Műhely Könyvkiadó, Budapest, 2001. 107–109. pp.

Unió nem állam, másfelől viszont sajátos, államok fölötti jog- és intézményrendszerrel rendelkezik, jogi személyiséggel bír, és az uniós intézmények olyan európai normákat alkothatnak, amelyek kötelezőek a tagállamokra nézve.⁵⁰ Mára olyan intézményrendszerre nőtte ki magát, amely a társadalmi és politikai élet valamennyi területére behatol, és kölcsönös kapcsolatok kialakítását eredményezi. Az Európai Unió politikai- és intézményrendszerének legitimitása nagyban függ az EU állampolgárokkal való intenzív kapcsolatától, demokratikus tartalmától, miközben az állampolgárok valódi lojalitása csak a jól működő, érdekeiket maradéktalanul képviselő, demokratikus intézmények felé alakul ki.

2013 „a polgárok európai éve”, amely az uniós polgárságból eredő jogokat, és azt az európai értékközösséget hivatott erősíteni, amelyen keresztül levezethető az Európai Unió végső legitimitációja. Az EU értékrendje, szemléletmódja sokféle elvárást támaszt az európai népekkel szemben, akiknek tiszteletben kell tartaniuk ezeket. Tagállamok fűzőjáról van szó egy bizonyos értelemben, miközben nincs közös államiság, illetve az identitások különbözősége okán, inkább egy olyan egység rajzolódik ki, amely a sokszínűség és egyben különbözőség ötvözete.

ZSUZSANNA FEJES

THE CONSTITUTIONAL THEORY OF THE EUROPEAN UNION

(Summary)

The aim of my study is the analysis of the identity, process and future of the European integration. I focus on the division of power and sovereignty among the Member States and the European Union. I examine the question of sovereignty and identity from the aspect of the constitutional law and from state theory. I reveal how the 'European Union' and 'European State'-concept is evolving and shaping, and how developing the European constitutionalism.

Firstly, I examine the constitutional framework of the European statement and sovereignty. Secondly, I analyse the content of the identity at the European and national level. Finally I summarize the advantages and problems of the democracy and statement at the European level and define the elements of democracy deficit.

⁵⁰ SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945–2005*. Osiris, Budapest, 2006. 568. p.