

Kruzslicz Péter⁹

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.¹⁰ 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,¹¹ 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. leggyérteleműbben 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 hatékonyvá 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.¹²

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.¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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,

¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹

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 Charta²⁰ 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.²¹

Az így létrejött rendszer az uniós szint, azaz a Charta kapcsán, különös tekintettel az annak értelmezésére vonatkozó szabályokra, különösebb kérdés nem merül fel.²² 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.²³

Végül a tagállami alkotmányos hagyományok kapcsán²⁴ 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,²⁵ 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 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,²⁶ 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,²⁷ 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.²⁸ Ezekben az esetekben az ismert kötelezettségszegési eljárásban²⁹ 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 tetszik 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.³⁰

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.³¹

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,³² 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.