

Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.1. Lisszaboni panoráma

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

III.1.1. Franciás (de hanyag) elegancia?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Konklúziók

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

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

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

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

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

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

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