

TRIBL NORBERT*

Alapvető állami, vagy alapvető tagállami funkciók? Következtetések az EUSZ 4. cikk alapján¹

Bevezetés

Az alkotmányos identitás fogalma először a huszadik század közepén jelenik meg, igaz eltérő tartalommal az angolszász és a kontinentális jogi gondolkodásban.² Az angolszász felfogásban a joggyakorlat és a jogtudomány felfogása azonos irányba mutat,³ ugyanez azonban nem mondható el az európai értelmezésről. A kontinentális felfogásban jelentős eltérések mutatkoznak a jogtudomány és a joggyakorlat álláspontja között, azzal a megjegyzéssel természetesen, hogy a tő, amelyről a két európai megközelítés fakad, egy és ugyanaz: az európai integráció jogrendjének és a tagállami alkotmányoknak a kapcsolata. Az alkotmányos identitás európai értelmezésének célja, hogy kísérletet tegyen a kibékíthetetlen kibékítésére: az európai jogrend égiszén belül a tagállami alkotmányok védelmére, ugyanakkor az integrációs folyamatok medrén belül maradvá. A fogalom hatásának és használatának elmúlt években, évtizedekben tapasztalt felerősödése azonban nem csak a fenti kapcsolat meghatározása iránti igény következménye. Az európai szupranacionális jogrend újkeletű, sajátos intézmény, amely természetéből fakadóan hívott életre egy alkotmányos paradoxonként nevesíthető⁴ anomáliát, ezáltal téve a tagállamok alkotmányos identitás védelme iránti igényét kvázi saját tulajdonságává. Kérdés azonban, hogy a jelenleg formálódó tudományos és gyakorlati vitákban helyesen értelmezzük-e a fogalom gyakorlati jelentőségét?

Az alkotmányos identitás fogalmának legnagyobb problémája annak nehezen körülhatárolható jellege, illetve az ebből fakadó fogalmi meghatározatlanság. Az alkotmányos identitás nem olyasvalami, amelyre – egyelőre – valamely alkotmányjogi teszt, vagy szűrő mecha-

* PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

² Vö: POLZIN, Monika: *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*. In: *ICON* 2 (2016) 411–438., illetve POLZIN, Monika: *Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul*. In: *German Law Journal* (7) 2017 1596-1604.

³ Vö.: JACOBSON, Gary Jeffrey: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge-London, 2010.

⁴ BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. *Európai Jog* 2 (2007) 3.

nizmus alkalmazásával rá tudnánk mutatni,⁵ majd ezt követően érvényesülne egy magától értetődő védelmi mechanizmus az Európai Unió jogrendjén belül, amely az igényre tekintettel védelemben részesítené a megnevezett identitáselemet. Jelenleg eltérően értelmezzük a fogalmat tagállamonként, illetve a tagállamoktól is eltérően értelmezi maga az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) is. Ha mindez nem eredményezne elegendő instabilitást, részben mást gondol a fogalomról a jogtudomány és az említett joggyakorlat. A fogalmi bizonytalanság számos tényezőre vezethető vissza, amelyek közül az első és legfontosabb az alkotmányos paradoxon: egy olyan jelenséget igyekszünk meghatározni az (alkotmány)jog eszközeivel, amelyek államelméleti⁶ és szuverenitási⁷ kérdéseket vetnek fel, egy olyan (szupranacionális) környezetben, amely mind alkotmányjogi, mind államelméleti szempontból fiatalnak, szinte születőben lévőnek tekinthető, s azt számos tudományos forrás sem államként, hanem a kortárs nemzetközi kapcsolatok legfontosabb nem állami szereplőjeként nevesíti.⁸

Jelen kutatás ebben a koordináta rendszerben kíván hozzájárulni az alkotmányos identitás fogalmi meghatározásához a problémakör egy speciális részterületén keresztül, mellőzve ugyanakkor az alkotmányos identitás fogalmi elemeinek meghatározására, illetve alkalmazási területeire irányuló törekvéseket. A kialakult és kialakulóban lévő jogtudományi álláspontok és viták egyik meghatározó területe az alkotmányos identitás és a szuverenitás kapcsolatának meghatározása, illetve a két fogalom elhatárolása.⁹ Emellett mind a jogtudomány, mind a joggyakorlat központi kérdése az európai identitás-klauzula, az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban EUSZ) 4. cikk (2) bekezdésének értelmezése. Álláspontom szerint az EUSZ e rendelkezése megválaszolja az alkotmányos identitás és szuverenitás közötti elhatárolási kérdéseket, egyúttal az alkotmányos identitás európai értelmezésének egy szűkítő értelmezési tartományát is jelenti, ezért jelen kutatás során céloom az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés második, alapvető állami funkciókra vonatkozó fordulatának értelmezése az identitás-klauzulát tartalmazó első fordulatra, vagyis a két fordulat kapcsolatára tekintettel.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés és az alkotmányos identitás kapcsolata az elmúlt években számos akadémiai vita tárgyát képezte és képezi a mai napig,¹⁰ azonban megfigyelhető az a tendencia – különösen a hazai jogirodalomban –, hogy a viták az idézett szakasz első fordulatára korlátozódnak, noha a teljes bekezdés kiegészül egy második, nem kevésbé fontos fordulattal, amely az EUSZ vonatkozó részének eredeti megszövegezésekor egységet alkotott a szűken értelmezett identitás klauzulával. Az első fordulat szerint „*az Unió tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválasztja*

⁵ Ugyan erre irányuló kísérletek felfedezhetők a tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatában. Vö: az identitás teszti a magyar Alkotmánybíróság 22/2016 (XII. 5.) AB határozatában.

⁶ VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Harmadik, átdolgozott, bővített kiadás, HVG Orac, Budapest, 2018. 20-28.

⁷ BLUTMAN László: *Szuverenitás, szupranacionalitás, szubszidiaritás*. In: Fejes Zsuzsanna – Szalai Anikó (szerk.): *Államközi kapcsolatok*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2019. 88-91.

⁸ Vö.: SÜLYÖK Márton: *Institutions of the European Union*. In: Anita Pelle – Szilvia Váradi (eds.): *Basics of EU Law*. Innovariant, Szeged, 2017. 37-53.

⁹ Vö.: DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* *MTA Law Working Papers* 15 (2016).

¹⁰ Vö.: CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: *Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai*. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 118-119.; SZABÓ Patrik: *A felszín alatt. Adalékok az alkotmányos identitás elméleti és dogmatikai problémáihoz*. *Közjogi Szemle* 3 (2019) 43., DRINÓCZI, 2016., stb.

tatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.” Számos értekezést találunk erről a fordulatról, különösen is a tekintetben, hogy hogyan értelmezendő az a rendelkezés, amely szerint a nemzeti identitás elválaszthatatlan része a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének.¹¹ Kevesebb szó esik azonban a második fordulatról, amely szerint az Európai Unió „tiszteletben tartja az alapvető¹² állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

A tagállamok nemzeti identitásának védelme a Maastrichti Szerződéssel jelent meg, mint követelmény az uniós jogrendben, míg a tagállamok szerződések előtti egyenlősége (első fordulat), illetve az alapvető állami funkciók tiszteletben tartása csak a Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendelkezések.¹³ Az EUSZ jelenleg ismert szövegének első változata az Alkotmányos Szerződés¹⁴ megszövegezésekor született és eredetileg a javaslat az alapvető tagállami funkciók (*“essential Member State functions”*) kifejezést alkalmazta, amelyet a nemzeti identitás részeként fogott fel, azonban a rendelkezés később a tagállamok szuverenitásának védelme érdekében(!) a ma ismert formájában került be a Lisszaboni Szerződésbe.¹⁵

A javaslat eredeti formájában¹⁶ a nemzeti identitás elemeit kívánta meghatározni, amelyet az uniónak tiszteletben kell tartani és amelyet két fő területre lehet osztani:

(i) alapvető (alkotmányos) berendezkedés és alapvető tagállami funkciók (*fundamental structures and essential functions of a Member State*), mint például a politikai és alkotmányos berendezkedés – beleértve a regionális és helyi önkormányzati rendszert, az állampolgárság, a területi integritás, az egyházak és vallási közösségek státusza, a nemzetbiztonság és fegyveres erők, illetve a nemzeti nyelv védelme;

(ii) alapvető politikai döntések és a tagállamok társadalmi értékei (*„basic public policy choices and social values of a Member State”*), mint például jövedelemelosztási politika, adórendszer, szociális ellátások rendszere, oktatási rendszer, közegészségügyi rendszer, a kultúra megőrzése és fejlesztése, kultúrpolitika, kötelező katonai és közösségi szolgálat.¹⁷

A Lisszaboni Szerződés szövegébe azonban végül a nemzeti identitás és az alapvető (tagállami) funkciók egyazon bekezdésbe, de eltérő fordulatban kerültek szabályozásra, amely arra enged következtetni, hogy a szerződés megszövegezésekor a nemzeti identitás és

¹¹ Vö.: ARNAIZ, Alejandro Saiz – LLIVINA, Carina Alcoberro (eds.): *National constitutional identity and european integration. Intersentia*. Cambridge-Antwerp-Portland, 2013. 93-109.; DRINÓCZI, 2016.; DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás. *MTA Law Working Papers* 8 (2018), stb.

¹² Megjegyzést érdemel, hogy az eredeti szöveg (*“It shall respect their essential State functions...”*) fordítása az *“essential”* szó jelentésére tekintettel helyesebb lett volna *„lényeg”* fordítással, vagyis az angol terminológia pontos adaptációja a *„lényegi állami funkciók”* tiszteletben tartása lenne.

¹³ Vö.: BLANKE, Hermann-Josef – MANGIAMELLI, Stelio (eds.): *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*. Springer, Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2013. 187., illetve ARNAIZ – LLIVINA, 2013. 3.

¹⁴ Vö.: ANGYAL Zoltán: Az Európai Alkotmányos Szerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója. *Sectio Juridica et Politica Miskolc*, Tomus XXV., 1 (2007) 175-190.

¹⁵ BLANKE – MANGIAMELLI, 2013. 188.

¹⁶ A nemzeti identitásra vonatkozó klauzula tervezetét, az ún. *“Christophersen-clause”*-t végül az előkészítő bizottság nem szavazta meg és az Alkotmányos Szerződés bukását követően a ma ismert formában került be a Lisszaboni Szerződésbe. Vö.: BLANKE – MANGIAMELLI, 2013. 188., illetve a tervezetet bővebben lásd: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00251.en02.pdf> (2019. 11. 18.)

¹⁷ BLANKE – MANGIAMELLI, 2013. 195. Az javaslat eredeti – angol – szövegét bővebben lásd: CONV 375/1/02 REV 1, 11. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00375-re01.en02.pdf> (2019. 11. 18.)

az alapvető állami funkciók közötti lehetséges rész-egész viszonyt a jogalkotó nem tartotta követendő útnak. Ez a döntés pedig fontos értelmezési támpontot jelenthet az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés értelmezéséhez, illetve a nemzeti identitás fogalmának meghatározásához. Érdemes továbbá megjegyezni, hogy a nemzeti identitás – javaslat szerinti – védendő elemi közül számos elem végül nem került be a Szerződés szövegébe.

Az első fordulat és a nemzeti identitás

Az első fordulat értelmezése tekintetében az első és legfontosabb lépés természetesen a nemzeti identitás tartalmának megállapítása, majd ezt követi az alkalmazás problémaköre: ki és mikor állapíthatja meg a nemzeti identitás tartalmát, illetve hogyan alkalmazható ez a doktrína a tagállami alkotmányok és az uniós jog viszonyának meghatározásakor? Az alkalmazás problémáival jelen kutatás keretei között nem foglalkozom, illetve a nemzeti identitás tartalmának megállapítása is csak közvetetten, pontosabban egyetlen aspektusból: a második fordulatból levonható következtetések tekintetében képezi jelen vizsgálat tárgyát.

Valamennyi, az alkotmányos/nemzeti identitás tárgyában folytatott értekezés központi problémáját jelenti a fogalmi, terminológiai inkonzisztencia, a pontos fogalmi elhatárolások hiánya, amely számos okra vezethető vissza, amelyek közül csak egyik a koncepció integrációs alkalmazásának viszonylag fiatal mivolta.¹⁸ Általánosságban elmondható, hogy az EUSZ-ben szereplő – és az EUB által alkalmazott – nemzeti identitás terminológiát a jogtudomány számos képviselője és a legtöbb tagállami alkotmánybíróság az alkotmányos identitás jogtudományi fogalmával azonosítja.¹⁹ Jelen kutatás keretei között, tekintettel az alapul szolgáló normaszöveg fogalomhasználatára, a nemzeti identitást alkalmazom, azonban azzal a megállapítással, hogy jogelméleti alapokat tekintve, egy megfelelően elhatárolható fogalmi rendszerben a nemzeti identitás nehezen védhető terminológia és helyesebb volna az alkotmányos identitás fogalmának alkalmazása. Jelen helyütt azonban elkerülendő a terminológiai inkonzisztenciából fakadó torzító tényezőket a nemzeti és az alkotmányos identitás fogalmakra ekvivalensként tekintek.

A nemzeti identitás koncepciójának alkalmazhatóságát, vagy alkalmazásának módját számos esetben kétségbe vonja a jogtudomány – különösen is a hazai jogtudomány –,²⁰ amelynek egyik legfőbb oka a fogalom politikai színezete. Az alkotmányos identitás az Európai Unióban politikai tartalommal felruházott fogalomná vált, amely az alkotmányjogi gondolkodásban – mind a joggyakorlat, mind pedig a jogtudomány oldaláról – a tagállamok integrációval szembeni ellenállási törekvéseit fejezi ki. Egy olyan, kvázi európai *ius resistendi*,²¹ amelyben a tagállamok – vagy legalább is a tagállamok egy része – a felhatalmazás nél-

¹⁸ Maga az alkotmányos identitás koncepciójának első megjelenése a XX. közepére tehető, azonban az európai jogban csak a Maastrichti Szerződéssel vált meghatározóvá. A tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatát illetően először a német Solange döntésekben jelenik meg, majd a 2000-es években a Francia Alkotmánytanács 2006-540 DC határozatával kerül ismét előtérbe. Ezt követően kezdődik meg a tagállami alkotmánybíróságok vonatkozó gyakorlatának exponenciális növekedése.

¹⁹ BLANKE – MANGIAMELLI, 2013. 187.; SZABÓ, 2019. 43.; ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás” *Közjogi Szemle* 3 (2018) 1-2., DRINÓCZI, 2016. 2-14.

²⁰ Vö.: VINCZE – CHRONOWSKI, 2018. 116-119, 125-126.; DRINÓCZI, 2016. 34-42.

²¹ Az ellenállási jogról bővebben lásd: DEGRÉ Alajos: Az ellenállási jog története Magyarországon. *Jogtudományi Közöny* 6 (1980) 366-371.

küli, az uniós hatáskörök kiterjesztése révén alkotott aktusok – *ultra vires*²² – problémájának megoldását, vagy legalább is a megoldás lehetőségét véli felfedezni.²³ Az alkotmányos identitásról kialakult viták során legtöbbször értékek – de legalább is értékek mellett felsorakoztatott érvek – állnak egymással szemben, amelyek valóban politikai tartalmat hordoznak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy maga az alkotmányos identitás intézménye egy egyszerű politikai eszköz lenne, amely tartalom nélküli lehetőséget biztosít az adott törekvés számára. Visszacsatolva az ellenállás jogának példájához, az Aranybulla megfogalmazását megelőzően az ellenállási jog pusztán egy politikai törekvés formájában létezett. Nem volt több, mint a két egymással versengő erőter – ti. az uralkodó és a nemesség – közötti feszültség által életre hívott kompromisszum, egy érinthetetlen konszenzus részeként. Egy olyan törekvés, amely szokatlan, sőt elképzelhetetlen volt a korábban fennálló rendben, mégis a következő évszázadok alkotmányos berendezkedésének egyik meghatározó elvévé nőtte ki magát.

A nemzeti identitás felhívására irányuló tagállami igényekből kettős alkalmazási dimenzió olvasható ki: a tagállami integritás, a tagállami legfőbb hatalom, vagyis a szuverenitás védelme az integrációval szemben (i), illetve az egyes tagállamokra jellemző alkotmányos értékek,²⁴ egyedi tagállami jellemzők védelme (ii) iránti igény.²⁵ Az európai integráció egy olyan államelméleti kategóriát teremtett, amely történelmi dimenzióban párja nélküli, egyúttal azonban számos olyan új alkotmányjogi megoldást is életre hívott, amelyek az integráció jellegéből törvényszerűen következnek, mint például a szupranacionalitás és az ahhoz kapcsolódó jogelvek.²⁶ A tagállamok igénye a szuverenitás védelmére, illetve a tagállam inhereus (elválaszthatatlan) alkotmányos és politikai berendezkedésére jellemző egyedi elemek megőrzésére e folyamatoknak okozatossági alapon a következményeként minősíthető. Ezek a tagállami igények ugyanúgy megjelennek az uniós politikai szinterein, mint ahogy jelen vannak a jogi dimenzióban is: a nemzeti alkotmánybíróságok, illetve az EUB joggyakorlatában.

Az európai integráció jellegénél fogva egy örökös feszültségben él: a globalizált nemzetközi környezetben²⁷ kialakuló gazdasági erőközpontok arra kényszerítik az európai nemzeteket, hogy egységes entitásként jelenjenek meg a nemzetközi jog és a nemzetközi gazdaság szereplőjeként. E nemzetek azonban nem alkotnak egységes társadalmat – démoszt²⁸ –, így a társadalmi és kulturális, nemzeti különbözőségek nem teszik lehetővé a homogén, egységes fellépést. Európa egyelőre legalább is nem ezt az utat választotta. Az ennek ellenére létrejövő szupranacionális berendezkedés tehát a globalizált nemzetközi térben szükségszerű együttműködés eredménye, amely arra készíti az európai nemzeteket, hogy hasonlóságaik,

²² Vö.: DRINÓCZI Tímea: A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle? Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers* 1 (2017).

²³ Vö. VINCZE – CHRONOWSKI, 2018. 375-449.

²⁴ BULMER, Elliot: *What is a Constitution? Principles and concepts*. In: International IDEA Constitution-Building Primer 1, 2014. 6-7.; TAKÁCS Imre: *Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma*. In: Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 28.

²⁵ A legmarkánsabb példája a kettős igényrendszernek talán éppen a magyar alkotmánybíróági gyakorlat, ahol az alkotmánybíróság egyazon határozatában, egymásra tekintettel hozza létre és alkalmazza a szuverenitás és az identitás tesztjét. Vö.: 22/2016 ABH.

²⁶ VINCZE – CHRONOWSKI, 2018. 20-28.

²⁷ Vö.: TUSHNET, Mark: The Inevitable Globalization of Constitutional Law. In *Public Law & Legal Theory Working Paper Series* Paper No. 09-06 (2008).

²⁸ Vö.: PACZOLAY Péter: *A nemzeti, a vallási és az európai identitás*. In Glózer Rita – Hamp Gábor – Horányi Özséb (szerk.): *Vallások és az európai integráció II.*, Balassi Kiadó, Budapest, 2000.

közös értékeik révén egységbe (a kortárs nemzetközi kapcsolatok egyik legfontosabb nem állami szereplőjének egységébe) tömörülnek. Az egységes társadalom, a démosz hiányában azonban az önálló, szuverén nemzetekből álló szupranacionális entitás életre hívja a tagállami alkotmányok és az integrációs jogrend (értékrend!) összeütközésének problémakörét, illetve egyúttal próbára teszi a szuverenitásról alkotott nézeteink alkalmazhatóságát.²⁹ Ebben a környezetben a nemzeti identitás, mint a tagállamok fenti igényének materializálódása érhető tetten különösen a tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatában.³⁰

Az állami funkciók és a második fordulat

Míg az első fordulat a tagállamok alkotmányos és politikai berendezkedésének egyedi jellemzőit hivatott védeni – tagállamonként eltérő tartalommal –, az alapvető állami funkciók tiszteletben tartása objektív kategóriát képez, amely az integráció valamennyi tagállamára azonos tartalommal, a tagállami minőségre (és nem a tagállami identitásra) tekintettel vonatkozik,³¹ és amelyet a Francia Alkotmánytanács a „nemzeti szuverenitás gyakorlásához szükséges alapvető feltételek”-ként aposztrofált.³²

A szerződés szövege nyitott katalógust alkalmaz és – különösen – mint alapvető állami funkciót határozza meg az állam területi integritásának biztosítását (i), a közrend fenntartását (ii) és a nemzetbiztonság védelmét (iii).³³ A kérdés, amit e tudományosan hanyagolt második fordulattal kapcsolatban fel kell tennünk, az, hogy mit tekintünk „alapvető állami funkciók” alatti kategóriának, tekintettel a szerződés által alkalmazott nyílt végű felsorolásra? Az EUSZ által kiemelt esetkörök, mint az állam területi integritása, vagy a közrend fenntartása, az állami főhatalom körébe eső elemekre utalnak, amely – a Francia Alkotmánytanács megítélésének megfelelően – a szuverenitás kérdése felé tereli a második fordulat értelmezését, hiszen az alapvető állami funkciók tiszteletben tartásával az EUSZ gyakorlatilag az azok alapjául szolgáló tény, az állam egy alapvető ismérvét, a szuverenitást vonja – sajátos módon – a védelem hatókörébe. Jogi szempontból azonban számos és mostanra jól ismert problémát hordoz a szuverenitás meghatározása és alkalmazása a szupranacionális környezetben.³⁴

Egyrészt a többszintű alkotmányosság rendszerében a szuverenitás értelmezéséhez el kell különítenünk a szuverenitás jogi és politikatudományi felfogását.³⁵ Jogi értelemben a szuverenitás szokásosan a területen lakó népesség felett gyakorolható főhatalom együttesé-

²⁹ Vö. BLUTMAN, 2019.

³⁰ A gyakorlat egy részének feltérképezését bővebben lásd például: DRINÓCZI, 2016.

³¹ BLANKE – MANGIAMELI, 2013. 228.

³² Uo., illetve vö. az Alkotmánytanács 2004-505 DC számú döntését (2004. november 19.)

³³ Érdekes elméleti problémát jelenthet egy későbbi kutatás számára az EUSZ ezen fordulata és a 2015-ös migrációs válság okozta politikai feszültségek, pontosabban az ezekre visszavezethetően született jogi érvelések összevetése és vizsgálata. Megjegyzendő továbbá, hogy az alkotmányos identitás koncepciójának egyik legnagyobb kritikája, hogy az euroszeptikus politikai törekvések az integrációs folyamattal szemben kívánják alkalmazni. Ugyanakkor, ha az EUSZ vonatkozó bekezdésének két fordulatát elkülönülten – de egymásra tekintettel – értelmezzük, akkor láthatóvá válik, hogy az euroszepticismus legjelentősebb aggálya, a nemzeti szuverenitás háttérbe szorítása nem az alkotmányos identitás – mint az egyes tagállamok egyedi alkotmányos berendezkedéséből fakadó sajátos jellemzők, illetve értékek –, hanem az alapvető állami funkciók kérdésköre.

³⁴ Vö.: BLUTMAN, 2019. 79-90.

³⁵ Vö.: BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia - A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Nemzeti Tankönyvkiadó, 2013.; illetve RIGÓ Anett: *Szuverenitás és legitimitás, a szuverén államtól a globális kormányzásig?* <http://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2009/1/rigó.pdf> (2019.11.18.)

vel írható le (amelyekre az EUSZ 4. cikk (2) bek. második fordulata által nevesített alapvető állami funkciók körébe vont esetkörök vonatkoznak is), kiegészülve természetesen a szuverenitás külső oldalával, vagyis a nemzetközi közösség általi elfogadottsággal. A szuverenitás jogi megítélése azonban nem fekete vagy fehér, különösen a szupranacionális, többszintű alkotmányosság rendszerében.³⁶ Kérdésként merül fel például a szuverenitás korlátozható, vagy korlátozhatatlan, illetve – *horribile dictu!* – osztható, vagy oszthatatlan jellege.³⁷ Az EUSZ vizsgált fordulata szempontjából azonban nem is annyira a szuverenitás jogi megítélése a kérdés, mint inkább annak meghatározása, hogy melyek azok a klasszikusan az államot természetéből – vagyis sokkal inkább szuverenitásából – fakadóan kizárólagosan megillető funkciók, amelyeket az integrációnak tiszteletben kell tartania és mindez hogyan hat az európai jogrendre.

A kérdés politikai dimenziója a szuverenitás politikatudományi felfogásából ered: az ugyanis a végső politikai döntés meghozatalának jogaként fogható fel, amely minden esetben politikai tartalmú, s nem jogi döntés.³⁸ A szuverenitás tehát Janus arcú intézmény: kerekeit tekintve az alkotmányjog doktrinális kereteibe foglalt, tartalmában azonban végső soron politikai döntések összessége, amelyekhez a főhatalom birtokosaként az államot megillető jogok és kötelezettségek társulnak.³⁹

Az uniós jogrend eredendően a szuverén tagállamok önkorlátozására, önkéntes részvételére –*társadalmak* közötti szerződésre? – épül,⁴⁰ így önmagába harapó kígyó látszatát keltetheti egy olyan (alkotmány)jogi dilemmát létrehozni – majd megkísérelni azt megoldani –, amely a tagállamok és az integráció feloldhatatlan szembenállását feltételezi. Ez azonban azt is jelenti, hogy a tagállamok az uniós jogrendjét – tagállammá válásukkor – magukra nézve kötelezőként kell, hogy elismerjék, s mint ilyen, a csatlakozás pillanatától kezdve az integráció részes államaként határozzák meg önmagukat, megtartva azonban alapvető állami funkcióikat, amelyeket a Szerződés is védeni rendel. A csatlakozás ezért természetesen nem jelent sem asszimilációt, sem pedig azt a kötelezettséget nem rója a tagállamokra, hogy az uniós intézmények esetleges *ultra vires* aktusait elfogadják, azokat végrehajtsák. Jelenti azonban azt a kötelezettséget, hogy a tagállamok az Alapító Szerződések rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek fogadják el, ami azonban azt a következményt vonja maga után, hogy a Szerződések értelmezőjeként az Európai Unió Bíróságának jogértelmezése *erga omnes* hatállyal bír.⁴¹ Mindez természetesen a szűken értelmezett európai jog szempontjából evidenciaként kezelendő, azonban ebből a mechanizusból fakad, - legalábbis elvileg – hogy a szerződések értelmezőjeként az Európai Unió Bírósága jogosult annak meghatározására, vélhetően esetről esetre, hogy mi minősül az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés második fordulatának hatálya alá tartozó alapvető állami funkciónak, amely ettől a pillanattól kezdve valamennyi tagállamra általánosan vonatkozó döntés, tekintettel a tagállamok szerződések előtti egyenlőségének követelményére. Ugyanakkor jelenti ez azt is, hogy ebben az értelmezésben egy, az integráció által létrehozott szerv – EUB – jogosult dönteni arról, hogy mit tekint olyan alapvető állami funkciónak, amelynek tiszteletben tartására az integráció kötele, amely így

³⁶ Vö: BLUTMAN, 2019. 87-89.

³⁷ Vö: Uo. 82-83.

³⁸ Idézi Körösnéyi András, Schmitter és Böckenfördere utalással: KÖRÖSNÉYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle* 3 (2004) 158.

³⁹ BIHARI – POKOL, 2013.

⁴⁰ BLANKE – MANGIAMELI, 2013. 229.

⁴¹ VINCZE – CHRONOWSKI, 2018. 493-515.

ismét felveti – egy másik megközelítésben – az önmagába harapó kígyó problémáját és az integráció dominanciáját vetíti előre az azt létrehozó tagállamokkal szemben, azonban erre irányuló és közvetlenül kinyilvánított tagállami akarat hiányában.

Az európai integráció működése természetesen feltételez egy alapvető politikai konszenzust a fenntarthatóság tekintetében, hiszen a tagállamok szuverenitásból fakadó korlátozhatatlan joga annak eldöntése, hogy az európai integráció tagállamaként kívánják-e meghatározni önmagukat, ez is egy alapvető állami funkciójukból, önrendelkezési jogukból fakad. Amennyiben azonban ez az önmeghatározás megtörténik, úgy az (alkotmány)jogi keret megváltoztatására csak az integráció jogrendjének határain belül van lehetőség, amelyhez szintén széleskörű politikai konszenzusra van szükség az európai nemzetek között.

Összegzés

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése a tagállami integritás védelmének három dimenzióját határozza meg: egyrészt az unió tiszteletben tartja (kell, hogy tartsa) a tagállamok szerződéses előtti egyenlőségét (i), nemzeti identitását (ii) és alapvető tagállami funkcióit (iii). E hármas védelem hivatott garantálni, hogy az európai integráció többszintű alkotmányos, szupranacionális rendszerében az unió tagállamainak alapvető alkotmányos berendezkedése, állami integritása a tagállammá válást követően is biztosított legyen.⁴²

Az EUSZ két fordulatát egymásra tekintettel, de elkülönülten kell értelmezni. Az első fordulat tartalmazza a szoros értelemben vett identitás-klauzulát, amely a tagállamok alkotmányos berendezkedésének egyedi elemeit hivatott védelemben részesíteni: a tagállami alkotmányos berendezkedések azon intézményeit, alkotmányban rögzített értékeit, amelyek kizárólag az adott alkotmányos berendezkedés – történelmi fejlődés eredményeként létrejövő – egyedi jellemzőiként tekintendők (Pl. laicitás - Franciaország, történelmi alkotmány vívmányai - Magyarország, köztársasági államforma és emberi méltóság – Németország, stb.). Az EUSZ rendelkezése folytán az Unió köteles tiszteletben tartani a tagállamok ezen egyedi alkotmányos elemeit és mint ilyen, ezen tagállami értékek védelme feltehetően az uniós jog korlátját képezhetik.

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének második fordulata szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamok alapvető állami funkcióit, amely rendelkezés értelmezhető kvázi a szuverenitás klauzulájaként is. Az alapvető állami funkciók meghatározása olyan generális kérdés, amely valamennyi tagállamra általánosan vonatkozik. A tagállamok alkotmányának és az uniós jogrend összeütközésének kérdése olyan fundamentális viszonyrendszert feltételez, amely valamennyi tagállam esetén azonos tartalommal kell, hogy bírjon. A tagállami alkotmányok és az uniós jogrend összeütközésének „általános”, szuverenitási kérdésekre visszavezethető esetei – amelyek a hatáskör-átruházásra vezethetők vissza – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés második fordulata alapján oldhatók fel.⁴³

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének két fordulata közül tehát az első egyedileg, esetről esetre vonatkozik a tagállamokra és minden esetben egyedi mérlegelés tárgya (nemzeti iden-

⁴² BLANKE – MANGIAMELI, 2013. 187.

⁴³ Természetesen kérdésként merül fel, hogy az EUSZ által védett állami funkciókat érint-e, illetve érintheti-e a hatáskörmegosztás, illetve a szuverén hatalomgyakorlást az állam egy alapvető funkciójának tekintjük-e, vagy sokkal inkább az állam tulajdonságának? Ha elfogadjuk az EUB szupremáciáját a kérdésben, az felveti a problémát: mi van, ha az EUB eldönti e kérdéseket az „integráció javára”? Ebben az esetben vajon az integráció egy szerződésekből fakadó jogosultságának gyakorlásával megsértené a szerződésekből fakadó együttműködési kötelezettségét?

titás), míg a második fordulat a szuverenitás európai integrációban történő érvényesülésének uniós jogi klauzulája, amely valamennyi tagállam esetében azonos tartalommal bír. A vizsgált fordulatok elválasztása és egymástól elkülönülten történő értelmezése alapján az a következtetés vonható le, hogy a Lisszaboni Szerződés e rendelkezése a nemzeti, vagy alkotmányos identitás fogalmának szűkítő értelmezését jelenti: európai értelmezésben tagállamok és az integráció viszonyából fakadó szuverenitási kérdések nem tartoznak a nemzeti / alkotmányos identitás fogalmi köréhez, azok tudományos szempontból államelméleti, míg döntéshozatali szempontból politikai kérdésekként értelmezhetők.

Jelen tanulmány az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének vizsgálatára irányult az alkotmányos – vagy lisszaboni terminológiával nemzeti – identitás szemszögéből. Mikor azonban e fordulatokat értelmezzük, azt annak figyelembevételével kell tennünk, hogy az EUSZ 4. cikk által az Unióra kiszabott kötelezettség(ek) szorosan kapcsolódnak az 5. cikkben foglalt elvekhez, vagyis az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés csak az 5. cikkben foglalt hatáskörátruházás, szubszidiaritás és az arányosság elveivel együtt, rendszerben értelmezhető. E két cikk rendelkezéseinek célja pedig végső soron az, hogy összehangolja az integráción belüli centripetális (vö.: EUSZ 2-3. cikk - közös célok és azonos értékek), illetve centrifugális (nemzeti függetlenség és különbözőségek) erőket, amelyek kiegyensúlyozása – zéró összegű játszma⁴⁴ – az integrációs folyamat fejlődésének kulcskérdése.⁴⁵

NORBERT TRIBL

Basic State or Basic Member State Functions?
Conclusions under Article 4 TEU

(Summary)

Article 4 of the Treaty on European Union contains provisions which have often been the subject of divergent interpretations both in the practice of the constitutional courts of the Member States and in the case law developed by the Court of Justice of the European Union.

Article 4 TEU can be regarded as a quasi-integration clause, but it may even be called a sovereignty clause, which try to reconcile the irreconcilable: the relationship between the constitutional provisions of the Member States and the legal order of the EU. However, the wording of Article 4 TEU (in the absence of a strong political consensus) has also created a number of uncertainties, which interpretative uncertainty coincides with the problems of the Union's self-determination: disintegrating or unifying integration? Europe of nations or European nations? Unity in diversity or diversity in unity?

These issues often go beyond the scope of constitutional law and presuppose primarily political consensus, which is influenced by a number of factors (ie. social and economic) outside the coordinate system of law. At the same time, one of the most important questions in the process of European integration is realized: who has the highest legal and

⁴⁴ Vö.: FORGÓ Ferenc: Mivel foglalkozik a játékelmélet? *Magyar Tudomány* 5 (2009) 515-516.

⁴⁵ BLANKE – MANGIAMELI, 2013. 187.

political power? What is the relationship between sovereignty and the EU as well as the Member States establishing integration and the supranational entity? In the last decade, one of the highlighted areas of European constitutional law (if we accept the existence of this category as independent) is the question of constitutional or national identity, the interpretation of which in the EU is based on Article 4 (2) TEU.

The (simplified) central issue of the identity debate within European integration is the relationship between the legal order of the EU and national constitutions: how do EU law and national constitutional regulations relate to each other? Beyond constitutional identity, however, Article 4 (2) TEU contains a second provision that has so far been less at the heart of academic debate, yet it functions as a quasi-domain of interpretation of the first provision.

According to this provision, the EU “shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.” The interpretation of this provision of the TEU (the Union shall respect their essential State functions) is a fundamental issue in defining the relationship between national constitutions and EU law. What do we mean by the essential state functions defined by the TEU? Who is entitled to define the concept of an essential state function? The question is also fundamental because, if we look at this provision restrictively, we must interpret state functions within the framework defined by the EU and we must talk about quasi “Member State functions.” If we look at the provision extensively, it will lead to the supremacy of the classically interpreted state functions to which the EU must adapt. The former interpretation is Euroconform while the latter is Eurosceptic.