

Az Európai Unió funkcionális alkotmányos identitásáról

ABSTRACT

In Europe, the concept of identity can be perceived on several levels and in different dimensions, which have been accompanied by the development and strengthening of identity related to the European integration organizations since the 1970s. Reflecting on today's constitutional discourse, the study seeks to examine whether constitutional identity can be interpreted in case of the European Union lacking a formal constitution. Accordingly, the paper provides an overview of "European identities", presents the main elements of the concept of constitutional identity, and finally examines the content of that category in Union law in light of the above, with the help of EU Treaty provisions and ECJ case law.

Keywords: European identity ■ constitutional identity ■ European Union ■ EU Treaties ■ relationship between international and EU law

I. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek alkotmányjogi tárgyú szakirodalmának meghatározó elemévé vált az alkotmányos identitás témaköre, amely fogalom általános értelemben arra ad választ, hogy valamely állam esetén mely értékek, jogok vagy elvek tekintendők az alkotmányos szabályozás olyan elemeinek, amelyek kiemelt védelmet élveznek az adott alkotmányos közösség részéről. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy e kategória az államok mellett a szupranacionális jogi és intézményi elemeket magán viselő Európai Unió esetén is értelmezhető-e. Ezzel összhangban, az első pont áttekintést nyújt az „európai identitások” sokszínűségéről, valamint bemutatja az Európai Közösségeknek és az Uniónak integrációhoz fűződő identitás erősítésére irányuló törekvéseit, amelyek többsége alapszerződési keretet is kapott. Majd az alkotmányos identitás jelentésének rétegeit tárja fel az írás, amely egyrészt azt jelenti, hogy a fogalom elemei

milyen tartalommal és szereppel bírnak valamely alkotmányos rendben, másrészt rávilágít arra is, hogy e kategória tipikusan valamely más jogrendszerrel való konfliktus során válik értelmezhetővé. Különösen így van ez az uniós jog esetén, ahol az alapszerződések előírják a tagállamok „nemzeti identitásának” tiszteletben tartását. Végül, az Európai Bíróság kapcsolódó gyakorlatának elemzése alapján, az utolsó rész arra kíván választ adni, hogy az alkotmányos identitás fogalma az Európai Unió esetén is betölti-e azt a funkciót, amit államok esetén, és ha igen, milyen elemek tekintendők a részeinek.

II. AZ EURÓPAI UNIÓ AZ IDENTITÁSOK METSZÉSPONTJÁN

Az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára, más régiók, kontinensek lakóival összehasonlítva, nagy eséllyel többféle kollektív, illetve területhez köthető identitással rendelkezik, amely alapvetően a nemzeti, az európai civilizációhoz, valamint az európai integrációhoz kapcsolódó identitások triászával írható le.^[1] Ezek közül hagyományosan a legerősebbnek tartott a nemzeti identitás, amely mai formájában a 19. században alakult ki, de hátterében jellemzően ennél jóval korábbi történelmi, kulturális, vallási, nyelvfejlődési tényezők húzódnak meg. Az ilyen típusú identitás napjaink Európájában tipikusan államokhoz – „nemzetállamokhoz” – kapcsolódik, de más jelentéstartalommal bírhat az ezen államok területén élő nemzeti kisebbségek vagy a szövetségi államok tartományainak lakói esetén.

Szintén a távoli múltban keresendők az európai identitás gyökerei, azonban ez, az előzővel összevetve, rendszerint kevésbé intenzív, illetve többnyire a nemzeti identitáson keresztül élik meg az európai népek tagjai. A második világháború utáni európai állam- és jogfejlődés eredményeként ez számos olyan értékkel és elvvel – illetve egyesek újraértelmezésével – bővült, mint az egyéni szabadság, a tolerancia, a demokrácia vagy a kisebbségi jogok. Ezeket Wojciech Sadurski összefoglaló jelleggel „európai alkotmányos identitásnak” nevezi, ahol az „európai” jelző nem korlátozódik az európai integrációra.^[2] Mindazonáltal kialakulásukban, illetve fejlesztésükben, valamint abban, hogy széles körben elfogadottá váltak, meghatározó szerepe volt az államok által létrehozott szervezeteknek és jogi rezsimeknek, amelyek közül az Európa Tanács emelendő ki, de hasonló szerepet töltött be – különösen az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta – maga az európai integráció is.

A gazdasági integrációként megalapított Európai Közösségek esetén idővel egyre lényegesebbé vált, hogy a tagállamok állampolgárai identifikálni tudják

[1] Drinóczi, 2020, 113-114.

[2] Sadurski, 2006, 5-6.

magukat a szupranacionális szervezettel,^[3] ezért az 1970-es évektől kezdve több dokumentumot fogadtak el, illetve reformot vezettek be. Az első jelentősebb az akkor kilenc tagállam állam- illetve kormányfői által az 1973. évi koppenhági csúcstalálkozó keretében kiadott, az európai identitásról szóló nyilatkozat volt.^[4] A dokumentum az „európai identitás” alapvető elemei között sorolta fel egymás politikai és jogrendjének tiszteletben tartását, a nemzeti kultúrák sokszínűségének megőrzését, az egyének szükségleteit kielégíteni képes társadalom kialakítását, illetve a képviseleti demokrácia, a jogállamiság, a társadalmi igazságosság védelmét, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását. Emellett a nyilatkozat részletesen foglalkozott az európai identitásnak a világ többi része felé történő megerősítésével is.

Míg a fenti nyilatkozat elemei, jellegükből adódóan inkább a tagállamok és a Közösségek által vallott értékeket és elveket adták vissza, de az Európai Unió létrehozására vonatkozó tervek megjelenésével párhuzamosan – illetve azok keretében – egyre nagyobb hangsúlyt fektettek arra, hogy a tagállamok állampolgárait különböző nem gazdasági jellegű, közjogi természetű jogosultsággal ruházzák fel. A folyamat első jelentős állomásaként 1979-től a tagállamok állampolgárai választhatják az Európai Parlament képviselőit a korábbi, kijelölésen alapuló rendszer helyett.

Koncepcionális változást e téren magát az Uniót létrehozó 1992. évi Maastrichti Szerződés hozott, amellyel normatív szinten is megjelent az „identitás” több értelemben. Egyrészt célként határozták meg az EU nemzetközi közösségben betöltött pozíciójának erősítését,^[5] másrészt ekkor került az alapszerződési rendelkezések közé, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását.^[6] E rendelkezések, valamint az alapvető jogoknak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezményrel^[7] (a továbbiakban: EJEE) összhangban való tiszteletben tartásáról szóló szabály,^[8] – tartalmukban átalakulva, illetve bővülve – a 2007. évi Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével kaptak különös jelentőséget.

A tagállamok állampolgárainak az integrációhoz fűződő kapcsolatát volt hivatott szorosabbá fűzni a szintén a Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság is, amely jellegéből adódóan új jogállást eredményezett számukra. Erre azért is szükség volt, mert a közös európai kultúra és hagyományok nem voltak elegendőek a határon átnyúló szolidaritás és sorsközösség vállalásának kialakulásához, nem jött létre európai politikai közösség (egy „európai démosz”), így az integrációba és annak intézményeibe fektetett bizalom is gyen-

[3] Bogdandy, 2005, 295.

[4] Declaration on European Identity, 1973, 118-122.

[5] Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) (1992) 9. preambulumbekzdés és B cikk, jelenleg EUSz. 11. preambulumbekzdés.

[6] EUSz. (1992) F cikk (1) bekezdés, jelenleg EUSz. 4. cikk (2) bekezdés.

[7] Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény, egységes szerkezetbe foglalt szöveg: 58/1998. (X. 2.) OGY határozat.

[8] EUSz. (1992) F cikk (2) bekezdés, jelenleg EUSz. 6. cikk (3) bekezdés, illetve lásd EUSz. 2. cikk.

ge maradt.^[9] Az integrációhoz köthető kollektív identitás hiányában pedig olyan megoldás született, amely a polgárok önértékéből indul ki,^[10] és újabb közjogi-politikai természetű jogokkal ruházta fel őket.^[11]

A jelenlegi uniós alapszerződési kereteket kialakító Lisszaboni Szerződés lényegében a néhány évvel korábban elbukott Alkotmányos Szerződés vívmányait vette át, ugyanakkor a tagállamok egy részének tartózkodása miatt a jogszabályszövegből kikerültek a szövetségi államok alkotmányos normáira emlékeztető rendelkezések. Sajátos módon éppen e „föderális elemek” többsége volt olyan szabálynak tekinthető, amely identitásérősítő funkcióval bírhatott volna, különösen igaz volt ez az Unió jelképeit felsoroló cikkekre,^[12] vagy az uniós külügyminiszteri tisztségre,^[13] amely megnevezés egyszerűbbé tette volna a pozíció értelmezését. Az előzőek mellett a Reformszerződés meghatározó eleme, hogy – az Alkotmányos Szerződésben foglalt koncepcióval megegyező módon – megszüntette a Közösség és az Unió kettősségét, és az EU-t tette meg elsődleges, jogi személyiséggel rendelkező integrációs szervezettel, amely által könnyebbé vált az ahhoz fűződő identitás megerősödése. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy az Uniót *sui generis* természetével együtt fogadják el széles körben, amin az sem változtat, hogy a klasszikus államjogi fogalmakkal kevésbé megragadható entitásról beszélhetünk, és jellege kapcsán az alapszerződések továbbra is „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának” folyamatáról szólnak.^[14]

Szintén a Lisszaboni Szerződés alakította ki az értékek azon felsorolását, amelyeken az Unió alapul.^[15] Az ún. homogenitási klauzula elemeinek egy része az 1997. évi Amszterdami Szerződéssel jelent meg alapszerződési szinten, mint az Unió működésének alapjául szolgáló elvek.^[16] Az Alkotmányos Szerződés nyomán a Reformszerződés egyrészt kibővítette a katalógust az emberi méltóság és a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásával, másrészt az értékke nyilvánításukkal általánosabb szerepet kaptak, amely ugyanakkor nem zárja ki, hogy többségük továbbra is jogelvként értelmezési funkciót töltsön be.^[17] A felsorolás az uniós jogrend egyfajta alkotmányos magjának tekintendő, amely az uniós polgárok számára keletkeztet közvetlenül érvényesíthető jogosultságokat.^[18]

Az identitásra vonatkozó uniós jogi szabályozás kapcsán az igazi újdonságot a klauzula második része jelentette, amely az előbbi katalógust a tagállamok

[9] Follesdal, 2014, 769.

[10] Bogdandy, 2005, 315.

[11] Lásd: Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 20-25. cikkek.

[12] Alkotmányos Szerződés (ASz.) I-8. cikk.

[13] ASz. I-28. cikk.

[14] EUSz. 1. cikk.

[15] EUSz. 2. cikk: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.”

[16] EUSz. (1997) 6. cikk.

[17] Mangiameli, 2013, 115-116.

[18] Faraguna, 2017, 1634.

összessége által alkotott társadalom egyéb értékeivel egészíti ki.^[19] A megfogalmazás jelentőségét az adja, hogy uniós jogszabálysöveg elsőként szól az európai társadalomról, mint olyan közösségről, amely aktív szereppel rendelkezik az alkotmányosítás folyamatában.^[20] Ennélfogva a szimbolikus jelentőséggel is bíró norma új irányt mutat az identitással foglalkozó korábbi dokumentumokhoz képest, azáltal, hogy az értékek hordozójaként nem a tagállamokat vagy a közös intézményeket nevezi meg, hanem az e szempontból homogénnek tekintett európai társadalmat.

III. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS KETTŐS TERMÉSZETE ÉS MEGJELENÉSE AZ UNIÓS JOGBAN

Az elmúlt évtizedben az identitás egyik sajátos formája, az ún. alkotmányos identitás az alkotmányjog és az európai közjog művelőinek homlokterébe került, amely mögött alapvetően az húzódik meg, hogy a Lisszaboni Szerződés által bevezetett szerkezeti változások révén a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartását előíró, fent említett klauzula valamennyi uniós életviszony vonatkozásában alkalmazandóvá vált,^[21] beleértve a korábbi közösségi jog által szabályozott tárgyköröket is. Az identitás ezen típusa sok szállal kötődik az előző pontban bemutatott történelmi, kulturális, nyelvi stb. fejlődés eredményeként létrejött nemzeti vagy európai identitásokhoz, de ezekkel összevetve eltérő tartalommal bír, amely vonatkozásában többféle álláspont alakult ki.

Az alkotmányos identitás jelenleg használt koncepciója az Amerikai Egyesült Államok alkotmányjogi szakirodalmából származik, és általános értelemben egy nemzet vagy nép olyan speciális identitása értendő ez alatt, amelyet az írott alkotmányuk kifejez, meghatároz és formál.^[22] A téma egyik jelentős amerikai teoretikusa, Michel Rosenfeld, egyrészt elhatárolta az alkotmányos identitást az egyéb identitásoktól, másrészt az előbbire absztrakt értelemben úgy tekintett, mint amely valamely államon belüli különböző identitás-típusok összeegyeztetéseként, illetve konfliktusok során kötött kompromisszumok eredményeként jött létre. Ideálisnak azt a helyzetet tartotta, amikor az alkotmányos identitás minél többet tud megőrizni a nemzeti és egyéb identitásokból.^[23] Hangsúlyos szerepet nála az önazonosság kapott, de érdemben nem foglalkozott ennek következményeivel, illetve azzal, hogy mit jelent a mástól való különbözőség.^[24] Az alkotmányos identitás kialakulására szintén dinamikus folyamatként tekintett

[19] „Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

[20] Mangiameli, 2013, 136.

[21] Martinico, 2016, 236.

[22] Polzin, 2017, 1599-1600.

[23] Rosenfeld, 2012, 756., 760. és Rosenfeld, 1994, 3., 6. Rosenfeld műveit idézi: Polzin, 2017, 1600-1601.

[24] Rosenfeld, 2012, idézi: Drinóczi, 2020, 114.

Gary J. Jacobsohn is, aki elmélete középpontjába az ún. alkotmányos diszharmoniót állította. Álláspontja szerint az „alkotmány identitása” tapasztalat útján, egyfajta párbeszéd révén alakul ki, amely a nemzet múltjából eredő törekvések és vélemények elege, de létrejöttében szerepet kapnak a múlt meghaladására irányuló elhatározások is.^[25]

Az európai gondolkodók közül Jürgen Habermas foglalkozott a kérdéssel, de ő nem önálló kategóriaként tekintett az alkotmányos identitásra, hanem, mint a német alkotmányjog-tudományban mély gyökeret vert ún. alkotmányos patriotizmus („Vervassungspatriotismus”) velejárójaként.^[26] E fogalom megalkotása Dolf Sternberger nevéhez köthető, de Habermas munkássága révén vált ismertté. Lényege, hogy itt nem a történelmi, kulturális, nyelvi értelemben vett nemzethez való tartozás bír identitásképző erővel, hanem ezt valamely állam legitím politikai rendszerével, alkotmányos berendezkedésével és elveivel való azonosulás teremti meg.^[27]

Az alkotmányos identitás a Jacobsohn által használthoz hasonló módon, az „alkotmány identitásaként” jelent meg a német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. Lisszabon-döntésében.^[28] A határozat fogalomhasználata arra utal, hogy a testület elhatárolta egymástól Németország – azaz a Német Szövetség Köztársaság – és a német Alaptörvény identitását. A döntés tartalmának kontextusában az állam identitása lényegében megegyezik a szuverenitással, amelyre kihatna, ha az európai szövetségi állam tagállamává válna, míg az alkotmányos identitás az Alaptörvény olyan kulcsszabályait jelenti, mint az Európai Unióról szóló 23. cikk (1) bekezdés, vagy az ún. örökkévalósági klauzulát magában foglaló 79. cikk (3) bekezdés.^[29] A döntés a nemzeti alkotmánybíróságok – illetve az ilyen funkciót betöltő testületek – szerepfelfogása vonatkozásában is mintaadónak tekinthető, ugyanis a Szövetségi Alkotmánybíróság egyidejűleg mutatott nyitottságot az uniós jog iránt, és fogalmazta meg, hogy az alkotmányos identitás védelmét saját feladatának tekinti.^[30]

A német Lisszabon-döntésben már kitapintható az alkotmányos identitás fogalmának másik fő alkalmazási köre, ami az Európai Unió tagállamai esetén elsődlegesen az uniós jog és egyes nemzeti (alkotmányos) szabályok közötti konfliktus esetét jelenti.^[31] Míg a Maastrichti Szerződés által bevezetett klauzula csupán néhány szóval rögzítette a tételt, addig a jelenlegi Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 4. cikk (2) bekezdése az előzőnél jóval részletesebben fogalmaz annak meghatározásával, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok „nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok

[25] Jacobsohn, 2013, 5-6.

[26] Habermas, 1992, 642-643., Habermas, 1987, 173-174. és Sternberger, 1982. Habermas és Sternberger műveit idézi: Polzin, 2017, 1600.

[27] Kállai, 2012, 59.

[28] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 -, Rn. 1-421.

[29] Drinóczi, 2020, 108.

[30] Bárd, 2009, 149.

[31] Tribl, 2019, 369.

alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is”. A rendelkezés a nemzeti alkotmányok azon szabályaihoz hasonlít, amelyek a szövetségi homogenitás elvét korlátozzák a tagállamok illetve tartományok javára, ugyanakkor az EUSz. 2. cikkében foglalt uniós homogenitási klauzulában foglalt értékekhez képest a nemzeti identitás jóval szélesebb koncepciót jelent.^[32] Az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésben foglalt rendelkezés a történelmileg kialakult azon nemzeti – valamint regionális és helyi – sajátosságokat igyekszik védelemben részesíteni, amelyek megkülönböztetik az érintett tagállamot a többitől, és amelyek az alkotmányaikban vagy az ilyen szintű szabályokban rögzítésre kerültek.^[33]

Az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése fényében alappal merülhet fel a kérdés, hogy milyen elemek tartozhatnak az alkotmányos identitás kategóriájába, illetve mely testület jogosult megállapítani mindezt.^[34] Ennek megválaszolásához érdemes felidézni Drinóczi Tímea álláspontját, aki felhívta a figyelmet az alkotmányos és a nemzeti identitás fogalma közötti hasonlóságra és különbségre. Gyakorlatilag mindkét kategória az uniós intézmények azon kötelezettségére utal, hogy tartsák tiszteletben valamely tagállam speciális alkotmányos rendelkezéseit. Ugyanakkor különbségfeltételez az, hogy míg az uniós jog és az Európai Bíróság következetesen a nemzeti identitás fogalmát használja, addig a tagállami alkotmánybírók az alkotmányos identitás kifejezést alkalmazzák.^[35]

Az egymástól különböző megközelítések mögött a két testület eltérő szerepe húzódik meg. A luxembourgi testület azt hivatott eldönteni, hogy az Unió aktuális és eljárásai tiszteletben tartják-e az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitást. Ezzel szemben a tagállami alkotmánybírók az alkotmányos identitás fogalmát a nemzeti alkotmány és az alkotmányosság védelme céljából használják. Az uniós és tagállami intézmények kölcsönös megértését a kooperatív hozzáállás és a rendelkezésre álló jogi eszközök – elsődlegesen a kötelezettségügyi eljárás – megfelelő használata segítheti elő,^[36] ami a lojális együttműködés alapszerződési elvéből is következik.^[37] Az elmúlt évtizedben a tagállamok több alkalommal hivatkoztak nemzeti identitásukra az Európai Bíróság előtt, azonban a testület ezt csak néhány tárgykör kapcsán fogadta el,^[38] ilyen volt a nemesség eltörlése Ausztria esetén,^[39] illetve az első hivatalos, nemzeti nyelv védelme Litvánia vonatkozásában.^[40]

[32] Blanke, 2013, 196-197.

[33] Blanke, 2013, 197-199.

[34] Ballaguer Callejón, 2017, 20.

[35] Drinóczi, 2020, 107.

[36] Drinóczi, 2020, 107-108.

[37] EUSz. 4. cikk (3) bekezdés.

[38] Drinóczi, 2018, [19].

[39] 2010. december 22-i Sayn-Wittgenstein ítélet, C-208/09, EU:C:2010:806.

[40] 2011. május 12-i Runevič-Vardyn és Wardyn ítélet, C-391/09, EU:C:2011:291.

IV. AZ EURÓPAI UNIÓ FUNKCIONÁLIS ALKOTMÁNYOS IDENTITÁSA

Ahogy látható volt, az uniós jog védelemben részesíti a tagállamok nemzeti identitását, amely az alkotmányos identitás egyes elemeinek elismerésében nyilvánul meg. Azonban magának az integrációnak a joganyaga is jelentős részben „közjogiasodott” az elmúlt évtizedekben, amely az alapvető emberi jogok védelmének Európai Bíróság általi kimondásával, majd megerősítésével kezdődött, a Maastrichti Szerződéssel gyorsult fel, többek között az uniós polgárság létrehozása, illetve az Unió által vallott elvek, majd értékek korábban bemutatott rögzítése révén. E folyamat nyomán alappal merülhet fel a kérdés, hogy maga az EU rendelkezik-e a tagállamokéhoz hasonló alkotmányos identitással, illetve értelmezhető-e a fogalom az Unió esetén.

Az előző pontban bemutatott főbb szakirodalmi álláspontok és joggyakorlat alapján az alkotmányos identitásra akként tekinthetünk, mint az „alkotmány identitására”, amely szükségszerűen feltételezi egy alkotmány – vagy írott alkotmánnyal nem rendelkező államok esetén alkotmányos normák – meglétét. Jelenleg az Európai Unió formális értelemben nem rendelkezik alkotmánnyal, működésének fő szabályait a tagállamok által létrehozott alapszerződéseként jelenleg az EUSz. és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) határozza meg. Ezen változtatott volna a végül elutasított Alkotmányos Szerződés, amely hangsúlyt kívánt fektetni a saját minőségének kiemelésére.^[41] Habár az EUSz. szimbolikus jelleggel bíró 1. cikke nem tartalmazza a polgárokra történő utalást, ami által kevésbé hasonlít a dokumentum egy nemzeti alkotmányra, az alapszerződések jelenleg is kettős legitimációval rendelkeznek, ami abban nyilvánul meg, hogy „Magas Szerződő Felekként” a tagállamok hozták létre e normákat, amelyek egyúttal az „Európa népei” között megvalósuló integrációt szabályozzák.^[42]

Noha az Európai Unió formálisan nem rendelkezik alkotmánnyal, de az alapszerződésekben szereplő, átfogó közjogi szabályozás miatt „magas szinten alkotmányosodott” nemzetközi szervezetről beszélhetünk,^[43] amit az Európai Bíróság gyakorlata is megerősített. A más vonatkozásban is lényeges *Les Verts*-ügynek egy francia környezetvédő párt volt a főszerelője, amely sérelmezte az 1984. évi EP-választáson részt vett politikai erők költségei utólagos visszatérítésének rendszerét.^[44] Az ezt rendező európai parlamenti szabályokkal kapcsolatban a Bíróság több elvi jelentőségű megállapítást tett. Az Európai Gazdasági Közösséget olyan jogközösségként írta le, ahol teljes jogorvoslati és eljárási rendszer jött létre a tagállamok és az intézmények aktusainak abból

[41] ASz. I-1. cikk (1) bekezdés: „Európa polgárainak és államainak közös jövőjük építésére irányuló akaratától vezérelve, ezzel az Alkotmánnyal létrejön az Európai Unió, amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.[...]”

[42] Blanke, 2013, 48-49.

[43] „highly constitutionalized”, lásd: Martonyi, 2019, 231.

[44] 1986. április 23-i Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166.

a célból történő vizsgálatára, hogy az előbbieik „megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek.”^[45] A Bíróság a későbbiekben több ítéletében megerősítette az alapszerződések említett jellegét.^[46]

Mindezekkel együtt az Unió „alkotmányos alapchartája” több szempontból „gyengébb lábakon áll” az államok alkotmányaihoz képest, elsődlegesen azért, mert nem egy (nemzet)állami értelemben vett alkotmányos közösség életének és működésének alapdokumentuma, ami által csupán áttételesen jelennek meg benne a különböző, mélyebb történelmi gyökerekkel rendelkező identitások, valamint a múlt egyes korszakai meghaladásának igénye.^[47] Azonban, ha az alkotmányos identitásra az „alkotmány identitásaként” tekintünk, akkor jelen sorok írójának álláspontja szerint e kategóriának értelmezhetőnek kell lennie az „alkotmányos alapchartának” minősülő uniós alapszerződések esetén is. Ha a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz hasonlóan ennek tartalmát normatív módon, az Unió esetén az EUSz. és az EUMSz. rendelkezéseinek alapulvételével próbáljuk meghatározni, elsődlegesen ide szükséges sorolni az EU által vallott főbb értékeket tartalmazó, korábban részletezett EUSz. 2. cikket, amely az integrációs szervezet „alkotmányos magjának” is tekintendő.^[48]

A homogenitási klauzula említett jellegét támasztja alá az is, hogy hivatkozási alapul szolgált olyan esetekben, amikor az uniós jog szabályai kerültek konfliktusba egy másik jogrendszerével. Azonban a nemzeti identitás védelmét szabályozó EUSz. 4. cikk (2) bekezdése által szabályozott tárgykörrel szemben ez nem valamely tagállami jogrendszerrel való ütközés esetén merült fel, hanem a nemzetközi jog és az uniós jog konfliktusa során. A két jogrendszer viszonyrendszere kapcsán mérőföldkőnek minősülő *Kadi*-ügyekben az Európai Bíróság érvelése a „szupranacionális alkotmányos identitás” fennállására engedett következtetni.^[49]

Az ún. *Kadi I*-eset^[50] hátterét az ENSZ Biztonsági Tanácsa terrorizmus elleni küzdelme képezte, amely keretében előírták a Tálibán, valamint az Oszáma bin Ládénhez kapcsolódó személyek és szervezetek pénzkészleteinek befagyasztását, akiknek listáját a BT által létrehozott Szankcióbizottság vezette. A kapcsolódó határozat végrehajtása céljából közösségi rendeletet is elfogadásra került az érintett személyekről, akik közül Yassin Abdullah Kadi és az Al Barakaat International Foundation megsemmisítésre irányuló keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz.^[51] Habár e bírói fórum ítéletében elismerte, hogy az intézmények

[45] 23. pont.

[46] 2008. szeptember 3-i *Kadi* és *Al Barakaat International Foundation* kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2008:461, 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-335/09 P, EU:C:2012:385, 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-336/09 P, EU:C:2012:386.

[47] Lásd ezzel kapcsolatban Rosenfeld és Jacobsohn gondolatait az előző pontban.

[48] Faraguna, 2017, 1634.

[49] Martinico, 2016, 236.

[50] Az ítélet idézését lásd feljebb.

[51] 43. és 46. pontok.

jogi aktusait a „Közösség alkotmányos alapjának” tekintett Szerződések alapján szükséges megvizsgálni, arra a megállapításra jutott, hogy az érintett jogszabály kötött hatáskör alapján, mérlegelési mozgástér nélkül született, így annak tartalma nem módosítható.^[52]

Azonban a fellebbezés nyomán lefolytatott eljárás során a fentiekől ellenkező következtetésre jutott a Bíróság. A *Les Verts*-ítéletet felidézve megerősítette, hogy az „alkotmányos alapchartának” minősülő Szerződéseknek való megfelelés vizsgálata céljából biztosítani kell az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát, illetve a nemzetközi jogi szabályozás kapcsán kiemelte, hogy nemzetközi szerződések nem sérthetik az alapszerződések által kialakított hatásköri rendszert, így az integráció jogrendszerének önállóságát sem.^[53] Érvelésének középpontjába az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásának „alkotmányos elvét” helyezte, amelyet a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek sem sérthettek.^[54] Az előzőek alátámasztására jogalapként az akkori EUSz. 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt alapelv-katalógust jelölte meg, amelyet a jelenlegi EUSz. 2. cikkébe foglalt értéklista tartalmaz,^[55] valamint kiemelte, hogy az intézményi jogi aktusok közösségi bíróságok általi felülvizsgálata a „Közösség alapját képező alkotmányos garanciának minősül.”^[56]

A Bíróság a *Kadi II*-esetben^[57] tovább részletezte a fentieket. Az előző ügyben született ítéletet követően a Szankcióbizottság elküldte a Kadival összefüggő indoklását az Európai Bizottságnak, amely kapcsán az érintett észrevételeket tehetett, de a testület végül ismét felvette őt a listára.^[58] A Törvényszék az intézmény eljárását felületesnek minősítette, amely által sérült Kadi alapvető jognak tekintendő tulajdonhoz való joga, így az őt érintő rész vonatkozásában megsemmisítette a rendeletet,^[59] amely döntéssel szemben több tagállam és intézmény fellebbezést nyújtott be. Ítéletében a Bíróság elismerte a Biztonsági Tanács határozatainak nemzetközi jogban fennálló elsőbbségét, valamint azt a tiszteletet, amelyet az uniós intézmények az ENSZ intézményei irányában gyakorolni kötelesek, azonban a *Kadi I*-ítéletre hivatkozva megerősítette, hogy ez nem járhat azzal a következménnyel, hogy az érintett uniós aktusok jogszerűségét „az uniós jog általános elveinek szerves részét képező alapvető jogokra tekintettel” uniós bíróságok ne vizsgálhatnák felül.^[60] Ennélfogva a nemzetközi jog szabályai csak abban az esetben alkalmazhatók, ha az

[52] 81. és 84. pontok.

[53] 281-282. pontok.

[54] 282-285. pontok.

[55] EUSz. (2006) 6. cikk (1) bekezdés.

[56] *Kadi I*-ítélet, 303-304. és 290. pontok.

[57] 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra *Kadi* ítélet, C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2013:518.

[58] 28-34. pontok.

[59] 43-46. pontok.

[60] 67. pont.

ezek végrehajtására elfogadott uniós aktusok felett is gyakorolható az „alkotmányos garanciának” minősülő bírósági felülvizsgálat,^[61] amely az uniós jog alapvető elveiből következik.^[62]

A nemzetközi jog és az uniós jog között újabb kapcsolódási pontot teremtett meg a Lisszaboni Szerződés a megújult EUSz. 6. cikk (2) bekezdésével, amely lehetővé teszi, hogy az Unió csatlakozzon az EJEE-hez. A két jogi rezsím közötti interakció több évtizedes múltra tekint vissza, az EJEE és az alkalmazásának biztosítására létrehozott, strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága működése nagyban hozzájárult az alapvető jogok védelmének közösségi jogi elismeréséhez, illetve az EJEE által kialakított védelmi szintet a Maastrichti Szerződés óta az uniós jog normatíváé is irányadónak tekintett.^[63] Nem sokkal a Reformszerződés hatálybalépését követően megindult a csatlakozási folyamat a felek között, azonban az ennek eredményeként megszületett megállapodástervezetet a 2/13. sz. véleményben^[64] az uniós joggal ellentétben állónak minősítette az Európai Bíróság.

A vélemény fókuszába az uniós jogrend sajátos jellemzői és autonómiája megőrzésének célkitűzését állította a bírói fórum,^[65] amelyet álláspontja szerint a tervezetben szereplő több eljárás veszélyeztetett. Az uniós jogrendet „jogi építménynek” tekintő érvelés egyik kiindulópontja, hogy az Unió alapjául szolgáló, EUSz. 2. cikkben szereplő értékkatalógust a tagállamok kölcsönösen elismerik. Ezen építmény középpontjában az Alapjogi Charta által elismert alapvető jogok állnak, amelyek tiszteletben tartása az uniós jogi aktusok jogszerűségének feltétele. Az előzőek nyomán a Bíróság megállapította, hogy az uniós jognak a nemzetközi joghoz és a tagállami jogrendszerekhez képest élvezett autonómiáját sértené, ha az „alapvető jogok értelmezése az Unió szerkezetén és céljain” kívül lenne biztosítva.^[66]

Sajátos kapcsolat áll fenn a *Kadi*-esetek és a 2/13. sz. vélemény között, ugyanis minkettől az uniós jog „alkotmányos magjának” minősülő alapvető jogok védelme, illetve a nemzetközi és az uniós jog kapcsolata képezi a tárgyat. Azonban míg az első ügyekben az Európai Bíróság az uniós jog által biztosított jogvédelmet részesítette előnyben a nemzetközi jog szabályaival szemben, addig a másodikban az uniós jog autonómiája győzedelmeskedett a nemzetközi jogi forráson alapuló alapjogvédelem felett. Giuseppe Martinico álláspontja szerint a *Kadi*-ügyek középpontjában is az uniós jog autonómiája állt, oly módon, hogy a Bíróság az alapvető jogok védelmét ennek a sarkalatos elemévé tette. Az előzőek miatt kerekedhetett felül a 2/13. sz. véleményben az uniós jog autonómiája az alapvető jogok védelmi szintjének lehetséges emelkedése felett.^[67]

[61] 66. pont.

[62] Martonyi, 2019, 231.

[63] EUSz. (1992) F cikk (2) bekezdés.

[64] 2014. december 18-i vélemény, 2/13, EU:C:2014:2454.

[65] Martinico, 2016, 258.

[66] 2/13. sz. vélemény, 168-170. pontok.

[67] Martinico, 2016, 261.

A fentiekből azt a következtetést lehet levonni, hogy az Európai Bíróság az alapvető jogok védelmét nem önmagában, jogrendszerektől függetlenül, hanem az uniós jogrend keretein belül, autonóm jelleggel kívánja biztosítani. Azonban ez egyáltalán nem zárja ki vagy gyengíti az Unió alkotmányos identitásának fennállását e téren. Éppen ellenkezőleg, arra enged következtetni, hogy az alapvető jogok védelme az Unió „alkotmányos alapchartájának” olyan értékét és szerves részét képezi, amely önmagában is hatékony mechanizmusokat jelent, függetlenül a nemzetközi jog szabályaitól. Ezen önállóság is alátámasztja azt, hogy habár az Unió formálisan nem rendelkezik alkotmánnyal, az alapszerződések egyes rendelkezései mégis az alkotmányos identitás fogalmába sorolandók, betöltik annak funkcióját, különösen mivel e normák tiszteletben tartása az uniós aktusok jogszerűségének feltétele.

V. KÖVETKEZTETÉSEK

Az alkotmányos identitás fogalmára jelen tanulmány is az „alkotmány identitásaként” tekint, azaz olyan kategóriára, amely feltételezi egy alkotmány vagy – tipikusan történeti alkotmánnyal rendelkező államok esetén – alkotmányos normák fennállását. Habár az Európai Unió a korábbi kísérletek ellenére formálisan nem rendelkezik alkotmánnyal, az EUSz. és az EUMSz. mégis eleget tesznek e funkciónak elsődlegesen azért, hogy rögzítik az Unió által vallott fő értékeket és működésének alapvető szabályait. Az Európai Bíróság által „alkotmányos alapchartának” tekintett alapszerződések is hosszas fejlődés eredményeként nyerték el mai formájukat, ami által magukon viselik a különböző törekvések nyomait, azonban az integráció jellegéből adódóan nem rendelkeznek a tagállami alkotmányokhoz hasonlóan erős legitimációs bázissal.

Az uniós alapszerződések „alkotmányos magjának” tekintett rendelkezések betöltik az alkotmányos identitás másik, napjainkban elsődlegesnek tekintett funkcióját is, azaz egyéb jogrendszerekkel kialakult konfliktusok esetén ezek érinthetetlen szabálynak tekintendőek, amelyeket az Európai Bíróság védelemben részesít. Míg az EU tagállamai esetén az uniós joggal szembeni „nemzeti identitásuk” tartandó tiszteletben, addig az uniós jogrendszer vonatkozásában, az elemzett joggyakorlat alapján a nemzetközi jog az, amely ellenében az identitás fogalmi körébe sorolható alapszerződési rendelkezésekre hivatkoztak. Mindebből az következik, hogy az alkotmányos identitás olyan jogrend vonatkozásában értelmezett, amely köteles tiszteletben tartani egy másik jogrendszer szabályait, azaz kvázi-hierarchikus viszony áll fenn közöttük. Az előzőek miatt főszabály szerint nem értelmezhető az uniós jognak a tagállami jogrendekkel szembeni alkotmányos identitása, hiszen e jogrendszerek kapcsolatára irányadóak az uniós jog doktrinális tételei, amelyek közül kiemelendő az elsőbbség elve. E kvázi-hierarchikus viszony hiánya miatt jelen sorok szerzője nem sorolja az alkotmányos iden-

titás tárgykörébe az uniós közrend Európai Bíróság által elismert kollíziós jogi kategóriáját, amely révén a testület kizárta az uniós jog egyes alapvető rendelkezéseibe ütköző (magánjogi) aktusok alkalmazhatóságát.^[68]

Ahogy az Európai Bíróság fent elemzett joggyakorlata mutatta, az Unió alkotmányos identitásával összefüggő esetekben megjelent az uniós jogrendszer autonómiájának elve is, amely nem hogy gyengíti, inkább alátámasztja az EU alkotmányos identitásának fennállását, ugyanis ez magában foglalja annak elismerését, hogy az uniós jog esetén önálló jogrendszerről beszélhetünk, amely rendelkezhet ilyen identitással. Ugyanakkor e két fogalom nem minden esetben azonos súllyal jelenik meg a Bíróság kapcsolódó gyakorlatában, illetve az alkotmányos identitás tartalmának feltárása céljából szükséges elhatárolni egymástól a kettőt. Erre annak megvizsgálásával kaphatunk választ, hogy mi volt az adott eljárás hangsúlyi kérdése. Amennyiben az uniós jog több eljárásának, elveinek, tehát e jogrend egészének az integritása valamely eljárás tárgya, akkor egyértelműen az autonómia védelméről beszélhetünk, ha azonban ez szűkebb kört, az uniós alapszerződések által vallott értékek és elvek, illetve az általa biztosított jogok védelmét jelenti valamely más jogrendszer szabályaival szemben, akkor az Unió alkotmányos identitásának elemeire világít rá – tipikusan – az Európai Bíróság.

IRODALOM

- Ballaguer Callejón, Francisco (2017): The dialectic relation between the national and the European constitutional identity in the framework of European Constitutional Law. In: *UNIO - EU Law Journal*. Vol. 3/2017, No. 3.
- Bárd Petra (2009): A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződésről. In: *Fundamentum*. 2009/4. sz.
- Blanke, Hermann-Josef (2013): Article 1 [Establishment and Functioning of the Union] In: Blanke, Hermann-Josef – Mangiameli, Stelio (eds.): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer, Berlin–Heidelberg.
- Bogdandy, Armin von (2005): The European constitution and European identity: Text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe. In: *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 3/2005, Issue 2-3.
- Declaration on European identity (1973). In: *Bulletin of the European Communities*. Vol. 6/1973, No. 12.
- Drinóczi Tímea (2018): A tagállami identitás védelme. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs). (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>. Letöltés ideje: 2021. június 25.).

[68] A versenyjogi tárgyú alapszerződési rendelkezések kapcsán lásd: 1999. június 1-i *Eco Swiss China Time Ltd kontra Benetton International NV*. ítélet, C-126/97, EU:C:1999:269.

- Drinóczi, Tímea (2020): Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach. In: *German Law Journal*. Vol. 21/2020, Issue 2.
- Faraguna, Pietro (2017): Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? In: *German Law Journal*. Vol. 18/2017, No. 07.
- Follesdal, Andreas (2014): A Common European Identity for European Citizenship? In: *German Law Journal*. Vol. 15/2014, No. 05.
- Habermas, Jürgen (1987): *Eine Art Schadensabwicklung*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Jacobsohn, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. In: *Fundamentum*. 2013/1. sz.
- Kállai Péter (2012): Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőtéig. In: *Fundamentum*. 2012/4. sz.
- Mangiameli, Stelio (2013): Article 2 [The Homogeneity Clause]. In: Blanke, Hermann-Josef – Mangiameli, Stelio (eds.): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer, Berlin-Heidelberg.
- Martinico, Giuseppe (2016): Building Supranational Identity: Legal Reasoning and Outcome in Kadi I and Opinion 2/13 of the Court of Justice. In: *Italian Journal of Public Law*. Vol. 8/2016, Issue 2.
- Martonyi, János (2019): Law and Identity in the European Integration. In: *Hungarian Journal of Legal Studies*. Vol. 60/2019, No. 3.
- Polzin, Monika (2017): Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul. In: *German Law Journal*. Vol. 18/2017, No. 07.
- Rosenfeld, Michel (1994): Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity. In: Rosenfeld, Michel (ed.): *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy: Theoretical Perspectives*. Duke University Press, Durham, London.
- Rosenfeld, Michel (2012): Constitutional Identity. In: Rosenfeld, Michel – Sajó, András (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Sadurski, Wojciech (2006): European Constitutional Identity? In: *EUI Working Papers*. LAW No. 2006/33.
- Sternberger, Dolf (1982): *Verfassungspatriotismus*. Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung, Hannover.
- Tribl, Norbert (2019): Sovereignty and Constitutional Identity in European Integration. In: *European Review of Public Law*. Vol. 31/2019, No. 1.

JOGFORRÁSOK

- 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- 58/1998. (X. 2.) OGY határozat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény egységes szerkezetbe foglalt szövegének közzétételéről.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202., 2016.6.7., 1–388.
- Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. HL C 310., 2004.12.16., 1–474.

ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATOK

- 1986. április 23-i Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166.
- 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2008:461.
- BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 -, Rn. 1-421. (Elérhető: http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html. Letöltés ideje: 2021. június.16.).
- 2010. december 22-i Sayn-Wittgenstein ítélet, C-208/09, EU:C:2010:806.
- 2011. május 12-i Runevič-Vardyn és Wardyn ítélet, C-391/09, EU:C:2011:291.
- 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-335/09 P, EU:C:2012:385.
- 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-336/09 P, EU:C:2012:386.
- 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra Kadi ítélet, C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2013:518.



Szerényi Gábor, Moukee