

Mercz Mónika¹

Az EU jövője a fogalmak hálójában²

Absztrakt

Az Európai Unió jövője rengeteg tényezőtől függ. Jelenleg számos tagállam alkotmánybírósága vitatja az uniós jog elsőbbségét, emel szót a „lopakodó hatáskörök” ellen, és kerül konfliktusba az EU szerveivel. Mind azt szeretnénk, ha közös érdekek mentén, közös értékekre alapítva erősödne az egység, s folytatódna az integráció, a sokféleséget szem előtt tartva. Ehhez azonban számos alkotmányjogi szempontból megkerülhetetlen fogalmat kell egymástól elválasztanunk: az alkotmányos önazonosság, alapvető állami funkciók, szuverenitás és nemzeti identitás jelenségeit. Mi az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének értelme? Mennyiben térnek el Magyarország sajátos értékei az EU által vallottaktól? Kutatásom során célom volt, hogy felfedjem, mik azok az alapvető állami funkciók, hatékony hivatkozási alapot jelentenek-e az EUB előtt, és hogy mi lenne az integráció erősítésének helyes útja – az európai szöttes magyar fonalait tekintve.

Kulcsszavak: alapvető állami funkciók, alkotmányos önazonosság, szuverenitás, nemzeti identitás, Európai Unió

Abstract

The future of the European Union depends on many factors. At present, many Member States’ constitutional courts are challenging the primacy of EU law, speaking out against ‘stealth powers’ and coming into conflict with EU bodies. We all want to see unity strengthened and integration continued, based on common interests and values, while respecting diversity. However, this requires the separation of a number of concepts that are inescapable from a constitutional point of view: constitutional identity, basic state functions, sovereignty and national identity. What is the meaning of Article 4(2) TEU? How do Hungary’s specific values differ from those of the EU? In my research, my aim was to discover what are the basic state functions, whether they constitute an effective reference point before the TEU, and what would be the right way to strengthen integration – in the Hungarian thread of the European tapestry.

Keywords: basic state functions, constitutional identity, sovereignty, national identity, European Union

¹ PhD-hallgató KRE Állam- és jogtudományi Doktori Iskola.

² DOI 10.59558/jesz.2025.1.92

I. Fogalmak hálójában

Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének ma ismert két fordulata³ még az Alkotmányos Szerződés megszövegezésekor született. Eredeti formájában a javaslat az alapvető tagállami funkciók („*essential Member State functions*”)⁴ kifejezést alkalmazta, amelyet a nemzeti identitás részeként fogott fel. Ez az idők során átalakult, míg a szöveg elérte a Lisszaboni Szerződésben szereplő formáját. Jelenleg úgy értelmezhetjük a (2) bekezdésben szereplő nemzeti identitás, valamint alapvető állami funkciók kategóriáit, mint amelyek között van ugyan összefüggés, de két külön jellemzőjét adják a tagállamoknak. Az első fordulat a tagállamok alapvető alkotmányos és politikai berendezkedésének egyedi jellemzőit, regionális és helyi önkormányzatokat, az ún. alkotmányos identitást hivatott védeni. Tribl Norbert úgy hivatkozik az alkotmányos identitásra, mint egy tagállam „lelkére”.⁵ Bár az EUSZ magyar nyelvű szövegében „nemzeti identitás” szerepel, mint egy tagállam védendő sajátossága, ez értelmezésem szerint sokkal tágabb fogalom, mint amelyet az alkotmányjog területén használhatunk. Az alkotmányos önazonosság a nemzeti identitásnak azon szeglete, amelyet a történelmi alkotmányban, illetve az Alaptörvény „négy sarka között” találunk.⁶

A magyar Alkotmánybíróság értelmezésében „[az] alkotmányos identitás és a szuverenitás nem komplementer, hanem egymással több szempontból is összefüggő fogalmak”.⁷ A definíciók kapcsolatát tekintve ki kell emelni, hogy az alkotmányos identitás megőrzését a szuverenitás védelme teszi lehetővé,⁸ illetve, hogy az ország szuverén döntési jogköreinek megőrzésére irányuló törekvés és az ezeket megőrkítő nemzeti ünnepek is az alkotmányos önazonosság részei.⁹

Az EUSZ vizsgált rendelkezésének második fordulatában megtalálható alapvető állami funkciók tiszteletben tartása valamennyi tagállamra azonos tartalommal vonatkozik,¹⁰ tekintet nélkül a nemzeti sajátosságokra. Az EUSZ három példát is ad arra, mi tartozik a fogalom körébe: alapvető állami funkciónak minősül az állam területi integritásának biztosítása, a közrend fenntartása és a nemzeti biztonság védelme. A Francia Alkotmánytanács úgy fogalmazza meg ezt a kategóriát, mint a „*nemzeti szuverenitás gyakorlásához szükséges alapvető feltételek*”.¹¹ Azonban érdemes kiemelni, hogy bár mindkét fogalom erősen kötődik a szuverenitáshoz, nem csupán a tagállamok szempontjából szemlélhetjük az alapvető

³ EUSZ 4. cikk (2) Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető 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.

⁴ Angyal Zoltán: Az Európai Alkotmány szerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója. In Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2007, Tomus XXV/1, 175-190.

⁵ Tribl Norbert: Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben, Doktori (PhD) értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2020. p. 115.

⁶ Jacobsohn, Gary Jeffrey: The Formation of Constitutional Identities. In Ginsburg, Tom – Dixon, Rosalind (ed.): Comparative Constitutional Law. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 129-131.

⁷ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat Indokolás [99].

⁸ Alaptörvény R) cikk (4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége. Az alkotmányos önazonosság védelme érdekében sarkalatos törvénnyel létrehozott, független szerv működik. Ezért is állították fel a Szuverenitásvédelmi Hivatal, amely az alkotmányos önazonosság védelmét is hivatott ellátni. Lásd: 2023. évi LXXXVIII. törvény a nemzeti szuverenitás védelméről 1. § (1) A Szuverenitásvédelmi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) az alkotmányos önazonosság védelme érdekében az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdése alapján létrehozott, az e törvényben meghatározottak szerint működő, elemző, értékelő, javaslattevő és vizsgálati tevékenységet folytató autonóm államigazgatási szerv.

⁹ 32/2021. (XII. 20.) AB határozat Indokolás [99].

¹⁰ Blanke, Hermann-Josef – Mangiameli, Stelio (ed.): The Treaty on European Union (TEU) A Commentary, Springer, Heidelberg – New York – Dordrecht – London, 2013, p. 228.

¹¹ Alkotmánytanács 2004-505 DC számú döntése (2004. november 19.).

állami funkciókat és az alkotmányos identitást. Ha visszatérünk ezen fogalmak gyökeréhez, láthatjuk, hogy az Európai Unió szemszögéből a tagállami sajátosságok védelme kötelező erővel bíró feladat is lehet, amely hivatott megőrizni a tagállamok egyedi jellemvonásait, ezáltal egységességet teremtve a sokféleségben az integráció során. Ezt szemlélteti, hogy míg a magyar fordításban „[...] az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad” kifejezés szerepel, az eredeti angol nyelvű verzió a „[...] remains the sole responsibility of each Member State”. mondatot használja.¹² A „sole responsibility” többlet jelentéstartalommal rendelkezik, melynek értelmében a tagállamok kötelessége ellátni az alapvető állami funkciókat, amely tevékenység egyben legitimálja létezésüket.

Az EUSZ értelmezése tehát számos nehézséget rejt magában. A fogalmi háló kibontása nem csupán elméleti szempontból fontos, hanem a gyakorlatban sem mindegy, hogy az Európai Unió intézkedései hogyan érintik az egyes tagállamok hatásköreit, és esetleges túlterjeszkedések ellenében mi a hivatkozási alap. Emiatt elengedhetetlennek tartom, hogy az Európai Unió Bírósága gyakorlatát tekintsük az alapvető állami funkciók egyik elsődleges értelmezési forrásának.

II. A csomók a hálón: az EUB értelmezési gyakorlata

Az Európai Unió Bírósága egészen gazdag esetjoggal rendelkezik az alkotmányos önazonosság értelmezésének tekintetében, azonban az alapvető állami funkciók jóval kevesebbszer jelennek meg gyakorlatában. Ennek legfőbb oka, hogy az alkotmányos identitás egy nehezen meghatározható fogalom, amelynek jelentésrétegeit minden tagállam szabadabban fogalmazhatja meg alkotmányos és történelmi sajátosságaira tekintettel. Az alapvető állami funkciók azonban sokkal kötöttebbek, kevésbé engednek teret tagállami specifikumoknak – inkább csak gyakorlati megjelenési formáikban. Szerencsés lehet a nemzeti identitással együtt értelmezni ezeket a funkciókat, legalábbis annyiban, mint a nemzeti és alkotmányos identitás megjelenítési módját az állam működésében. Hiszen az Alaptörvény R) cikke értelmében az alkotmányos önazonosság védelme is állami funkció – és mivel az alkotmányozó hatalom a legmagasabb nemzeti norma keretei közé emelte, kimondhatjuk, hogy Magyarországon alapvető állami funkciónak minősül.

Ha elfogadjuk a hipotézist, miszerint történelmi alkotmányunk vívmányain alapuló alkotmányos önazonosságunk¹³ védelme – és ezáltal szuverenitásunk védelme is – alapvető

¹² TEU Art. 4(2) The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It 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.

¹³ 22/2016. (XII. 5.) AB hat. [112] Az alkotmányos önazonosság nem univerzális jogi érték, hanem az egyes államok, az azokat alkotó közösségek, a nemzet olyan sajátossága, amely más nemzetekre nem vagy nem ugyanúgy vonatkozik. Magyarország esetében a nemzeti identitás különösképpen elválaszthatatlan az alkotmányos önazonosságtól. Az ország alkotmányos kormányzása egyike volt azoknak az alapértékeknek, amelyekhez a nemzet mindenkor ragaszkodott, és amely akkor is élő érték volt, amikor az országot vagy nagyobb részét idegen hatalmak tartották megszállásuk alatt. Ezt a jogi értéket jogszabályok jelenítették meg, azokból ismerhető fel: szabadságjogok és hatalomkorlátozás (Aranybulla), közjogi autonómiák tisztelete (Tripartitum), vallásszabadság (tordai törvények), törvényes hatalomgyakorlás (Pragmatica Sanctio), parlamentarizmus, jogegyenlőség (1848. évi áprilisi törvények), hatalommegosztás, bírói hatalom elismerése, nemzetiségvédelem (a kiegyezés törvényei). Ezek történelmi alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történelmi alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók

állami funkció, akkor viszont a Szuverenitásvédelmi Hivatal működése is alapvető fontosságú, tehát kérdések merülnek fel a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárás¹⁴ kapcsán, hiszen ebből a szemszögből nézve a nemzeti szuverenitásvédelmi törvény megalkotása, a Hivatal és a vonatkozó jogi cselekmények mind védelem alatt állnak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében.

Az EUB több esetben fogadott el a vizsgált rendelkezésre való hivatkozást, azonban inkább az alkotmányos önazonosság tekintetében. Orbán Endre a nemzeti identitás EUB előtti ügyekben betöltött szerepét vizsgálva öt csoportba osztotta az EUSZ 4. cikk (2) bek. első fordulataira, mint hivatkozási alapra való támaszkodás gyakorlatát: felmerül a kultúrával és annak nemzeti sajátosságainak védelmével kapcsolatos kérdésekben, mikor alapvető politikai és alkotmányos struktúrák kerülnek egy ügy középpontjába, alkotmányos értékek kapcsán, illetve lehet referenciapont az értelmezéshez, továbbá kiegészítő érv egyes ügyekben.¹⁵ Érintőlegesen felmerült az alapvető állami funkciók szerepe több alkotmányos identitásról szóló ügyben is.¹⁶

Az alapvető állami funkciók értelmezése nem egyszerűen csoportosítható. Az *Affatato ügyben* egy olasz bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az 1999/70/EK irányelv mellékletében szereplő, a határozott idejű munkáról szóló keretmegállapodás értelmezése céljából. Ez az irányelv számos olyan intézkedést ír elő, amelyek célja az egymást követő határozott idejű munkaszerződések alkalmazásából eredő visszaélések megelőzése. Ez a jogszabályi rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy adott esetben meghatározzák, hogy a határozott idejű munkaszerződések milyen feltételek mellett válhatnak határozatlanná. Felmerül azonban a kérdés, hogy sérti-e a tagállamok alapvető politikai struktúráját vagy állami funkcióit, ha ez a rendelkezés kizárja a nemzeti szabályozás lehetőségét? Az EUB álláspontja szerint az irányelv rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azzal elvben nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja ezek határozatlan idejű szerződéssé történő átalakítását. A Bíróság értelmezésében az irányelv nem sérti az állam alapvető politikai és alkotmányos szerkezetét, valamint az államnak az alapvető állami funkcióit.¹⁷

A 2002/58/EK irányelv kapcsán szintén felmerült az alapvető állami funkciók kérdése, mikor az Egyesült Királyság, a cseh és az észt kormány, Írország, valamint a francia, a ciprusi, a magyar, a lengyel és a svéd kormány úgy vélték, hogy a biztonsági és hírszerző ügynökségek tevékenysége a közrend fenntartásához, valamint a nemzetbiztonság és a területi integritás védelméhez kapcsolódó alapvető állami feladat, és ennek megfelelően kizárólag a

meg.

¹⁴ „A Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó magyar jogszabály sérti az elsődleges és másodlagos uniós jog számos rendelkezését, többek között az uniós demokratikus értékeket; a demokrácia elvét és az uniós polgárok választójogát; az Európai Unió Alapjogi Chartájában rögzített számos alapvető jogot, például a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságát, az egyesülés szabadságát, az uniós polgárok választójogát, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az önvádra kötelezés tilalmát, az ügyvédi titoktartási kötelezettséget; valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós jogi követelményeket és számos, a belső piac tekintetében alkalmazandó szabályt.” Lásd: Februári kötelezettségszegési eljárási csomag: főbb határozatok, Európai bizottság, 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_24_301

¹⁵ Orbán, Endre: Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. In *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 63, No. 2, 2022, 142-173. DOI: 10.1556/2052.2022.00374

¹⁶ C-208/09. sz. Iionka Sayn-Wittgenstein kontra a Landeshauptmann von Wien ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:806);

C-58/13. és C-59/13. sz. Angelo Alberto Torresi, Pierfrancesco Torresi kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata egyesített ügyekben 2014. július 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2088);

C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:614).

¹⁷ C-3/10. sz. Franco Affatato kontra Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza ügyben 2010 október 1-jén hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:574).

tagállamok hatáskörébe tartozik.¹⁸

Lengyelország, Magyarország és a Cseh Köztársaság szintén hivatkozási alapként használta az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését az ideiglenes áthelyezési mechanizmus kapcsán, mikor a bevándorlók országba való beengedését nemzetbiztonsági kérdéssé minősítették, tehát kizárólagos tagállami hatáskörbe esnek.¹⁹

III. Kísérletek a kibogozásra: alkotmányos párbeszéd

Természetesen nem csupán az EU gyakorlata formálja a vizsgált fogalmi rendszer változását és értelmezését. A tagállamok alkotmánybíróságai a többszintű alkotmányosságnak köszönhetően alkotmányos párbeszédet²⁰ folytatnak a Bírósággal, amelynek célja az alkotmány értelmének feltárása a lehető legtöbb releváns szereplő bevonásával.

Ennek a párbeszédnek keretein belül hivatkozott a *Conseil d'Etat* 2021. április 21-i ítélete²¹ a Bíróság 2020. október 6-i ítéletének 135. pontjára,²² amely értelmében a tagállamok nemzetbiztonsági felelőssége magában foglalja az olyan jellegű tevékenységek megelőzését és visszaszorítását, amelyek súlyosan destabilizálják egy ország alapvető alkotmányos, politikai, gazdasági vagy társadalmi struktúráit, és különösen a társadalmat, a lakosságot vagy az államot mint olyat közvetlenül fenyegetik, így különösen a terrorista tevékenységeket. Az eset kapcsán Franciaország nem tagadta meg az uniós jog alkalmazását, hangsúlyozva, hogy „*e határozat időpontjában, és mindaddig, amíg a nemzetbiztonságot fenyegető súlyos veszély fennállása indokolja a kapcsolati adatok általános és differenciálatlan megőrzését, az európai uniós jog alkalmazása, azáltal, hogy a nemzeti jog figyelmen kívül hagyásához vezet, nem fosztja meg a miniszterelnök által a jog védelmében hivatkozott alkotmányos értékű célkitűzéseket a hatékony garanciáktól*”.²³ Ez a határozat azért fontos, mert az alapvető állami funkciók egyikére, a nemzetbiztonság védelmére úgy tekint, mint ami bár kizárólagos tagállami hatáskörben van, alkalmazására megengedhető az uniós jog első helyen való alkalmazása.

Valóban, ma számos olyan globális szintű probléma van, ami kiüresíteni látszik a nemzetállami kereteket, leküzdésük összefogást igényel: mint például a digitalizáció és környezetváltozás kihívásai. Senki nem vitathatja azt sem, hogy gazdasági, geopolitikai és békefenntartási szempontból elengedhetetlen az együttműködés, az integráció erősítése. A probléma az, hogy az Európai Unió jelmondata: „*Egyesülve a sokféleségben*”, amely magába foglalja az alkotmányos önazonosság és alapvető állami funkciók által tarkított, 27 tagállam sajátosságaival vegyített közös értékeken alapuló közösséget, azonban a lopakodó hatáskörök²⁴ devalválják ezt a különleges sokszínűséget, amely az integráció sikeréhez vezet. Ha a tagállamok úgy érzik, sajátosságaik nincsenek tiszteletben tartva, akkor az az európai

¹⁸ C-623/17 sz. Privacy International kontra Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Other ügyben 2020 október 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:790).

¹⁹ C-715/17, C-718/17 és C-719/17 sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság egyesített ügyekben 2020. április 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:257).

²⁰ Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2017.

²¹ Conseil d'Etat, 21 April 2021 French Data Network et al., Judgment of the Administrative Jurisdiction Division, the most solemn formation of the Council, comparable to the Grand Chamber of the CJEU.

²² C-511/18, C-512/18 és C-520/186 sz. La Quadrature du Net and Others kontra Prime Minister and Others egyesített ügyek 2020 október 6-i ítélet (ECLI:EU:C:2020:791).

²³ Ziller, Jacques: The Conseil d'Etat refuses to follow the Pied Piper of Karlsruhe. In Verfassungsblog, 2021. <https://verfassungsblog.de/the-conseil-detat-refuses-to-follow-the-pied-piper-of-karlsruhe/>

²⁴ Blutman László – Medvegy Dalma – Schiffner Imola: Európai Unió: a „lopakodó hatáskörelvonás” jogi összefüggésekben. In Európai Jog, 2023/4. szám, 1-11.

projekt előrehaladásának megakadásához, lassulásához is vezethet, amely egyetlen tagállamnak sem célja.

Úgy gondolom, hogy a legfontosabb mozzanata az alkotmányos párbeszédnek, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés eltérő értelmezési kísérleteinek, valamint a fogalmi háló feltérképezésének is egy dologra vezethető vissza minden tagállam esetében: a szuverenitás védelmére, amely az állam létezésének kulcsa, autonómiájának záloga, és minden cselekvésének legitimitása. Egyetértek a korábban említett megállapítással, miszerint az alapvető állami funkciók a „nemzeti szuverenitás gyakorlásához szükséges alapvető feltételek”. Ugyanígy, az alkotmányos önazonosság ezen feltételeket sajátos tartalommal megtöltő, a szuverenitásból fakadó hatáskörök és történelmi vívmányok által létrehozott, annak nemzeti sajátosságait körülölelő bástya.

IV. Európa sokszínű szötte: a fogalmi keretrendszer

Most, hogy megvizsgáltuk, hogyan viszonyul egymáshoz néhány kulcsfogalom, itt az ideje, hogy felvázoljuk, mégis mik tartozhatnak az alkotmányos identitás fogalmához, mik az alapvető állami funkciók sajátosságai, és van-e egész Európában egy általános minimuma ezen fogalmaknak.

Az alkotmányos önazonosság ugyan „nem statikus és zárt értékek jegyzéke”, mégis kiemelhető több példa abból, ami Magyarország „lelkét” adja: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.²⁵ Ide tartozhatnak továbbá az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában szereplő értékek, mint a kereszténység nemzetmegtartó szerepe, nemzeti kultúránk, a család és a nemzet, valamint összetartozásunk alapvető értékei (a hűség, a hit és a szeretet).

Mivel Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri, ezért ez a lista valóban csupán példákat vehet fel arról, milyen is az állam legbelsőbb magja,²⁶ mit véd a szuverenitás.

Ezzel szemben az alapvető állami funkciók három nevezett feladat ellátását biztosítják kizárólagos tagállami hatáskörben: a területi integritás biztosítása, a közrend fenntartása és a nemzeti biztonság védelme. Ezeket a funkciókat úgy értelmezem, mint ahol a tagállamok szuverenitásukból fakadó hatásköreiket nem csupán nem ruházzák át az Európai Unióra (szemben azon területekkel, ahol kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, megosztott, vagy támogató hatáskör van), hanem ahol ezen feladatok ellátása a tagállamok létezésének lényegét adó aktív cselekedeteket jelenti.

Az alapvető állami funkciók tehát a szuverenitásból fakadnak, az alkotmányos önazonosság jellemzőitől nyerik el sajátos vonásaikat (hiszen ahogy az emberre hatnak élete történései, egy államra is hat történelme), és elengedhetetlen aktív feladatokat jelentenek egy ország számára.

Ezekkel szemben az állam szuverenitásából fakadóan elvégez választható funkciókat is, amelyek bár a nemzet általános jólétét növelik, túlmennek az alapvető funkciókon, azoknál tágabb feladatkatalógust jelentenek.

Alapvető állami funkcióként azonosítottam Magyarországot tekintetében az

²⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [65].

²⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [67].

alkotmányos önazonosság védelmét.²⁷ Ilyen funkció még az Alaptörvény védelme (az Alkotmánybíróságon keresztül),²⁸ „az állam kizárólagos büntető hatalmának érvényesítése”,²⁹ a jogalkotás,³⁰ a törvényhozó hatalom demokratikus kereteinek megadása,³¹ az igazságszolgáltatási rendszer működtetése,³² a végrehajtó hatalom demokratikus keretek között történő megszervezése,³³ a közpénzek kezelése,³⁴ valamint az emberi jogok biztosítása.³⁵

Bár Magyarország az Európai unió tagja, az hatásköreivel „nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”³⁶ Ezeknek megválasztása tehát szintén alapvető állami funkció: ráadásul olyan, amely az alkotmányos önazonosságban gyökerezik.

Az Alaptörvény értelmében Magyarország védelmezi állampolgárait,³⁷ a magyar nyelvet és a magyar jelyelvet mint a magyar kultúra részét,³⁸ valamint a „házasság intézményét mint egy férfi és egy nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. Az anya nő, az apa férfi.”³⁹ Mint az látható, itt több olyan érték megjelenik az Alaptörvényben, amelyek kifejezetten az alkotmányos és nemzeti identitásból fakadnak, így ezeket a védendő értékeket akár az alkotmányos önazonosság védelmének funkciója alá is sorolhatjuk.

Mennyiben más ez, mint az EUSZ 2. cikkében szereplő értékek?⁴⁰ Az Európai Unió – Magyarországhoz hasonlóan – az emberi méltóság tiszteletben tartását teszi első helyre az értékcatalogusban. Ezután a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok következnek, mint a tagállamok közös érdekei. A pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a

²⁷ Alaptörvény R) cikk (4) Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.

²⁸ Alaptörvény 24. cikk (1) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.

²⁹ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

³⁰ Alaptörvény T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet, valamint a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének Kormány általi kezdeményezését követően és a különleges jogrendben alkotott jogszabály kihirdetésének szabályait.

³¹ Alaptörvény 1. cikk (1) Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.

Alaptörvény 2. cikk (1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.

³² Alaptörvény 25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységét látnak el.

³³ Alaptörvény 15. cikk (1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.

³⁴ Alaptörvény 36. cikk (1) Az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. A központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormány törvényben előírt határidőben az Országgyűlés elé terjeszti.

³⁵ Alaptörvény I. cikk (1) Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

³⁶ Alaptörvény E) cikk (2) bek.

³⁷ Alaptörvény G) cikk (2) bek.

³⁸ Alaptörvény H) cikk (2)-(3) bek.

³⁹ Alaptörvény L) cikk (1) bek.

⁴⁰ 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. 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.

férfiak közötti egyenlőség is megjelennek, mint kiemelten fontos, európai értékek. Ez tehát az az alap, amely közös táptalajt jelent Európában, s amelyből kinyílik mind a 27 tagállam sajátos jellemzőivel tarkított képe.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében „Az Unió hozzájárul e közös értékek megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúrájának és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását és központi, regionális és helyi közhatalmi szervezetét; a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés előmozdítására törekszik és biztosítja a személyek, a szolgáltatások, az áruk és a tőke szabad mozgását, valamint a letelepedés szabadságát.” Tehát ha értelmezni szeretnénk az Európai Unió kereteit a tagállamok alkotmányos berendezkedésével összhangban, azt kell látnunk, hogy végső soron közös a cél: az integrációval elősegíteni a tagállamok közös érdekeinek érvényesülését.

V. A kép kész, az alkotó pihen?

Látszólag megtaláltuk a megoldást az Európai Unió jövőjéről folyó vitákra: erős tagállamok, közös fejlődés. Azonban az európai egység színes portréja nem készíthető el ilyen egyszerűen. A nemzeti identitás, alkotmányos önazonosság, alapvető állami funkciók tiszteletben tartása még mindig politikailag érzékeny kérdéseket vetnek fel. A gyakorlatban nagyon nehéz minimális konfliktusokkal együtt haladni és érdekeket egyeztetni 27 szuverén állammal, akik képlékeny, globális problémákkal, krízishelyzetekkel és egyre változó hatalmi viszonyokkal találják szembe magukat. Az Európai Unió keretrendszerei számos alkalommal átalakultak a bővítések során, alkotmánytervezete is volt, a projekt, amiből indult pedig kétségkívül sikeres: csak változtatásokra szorul.

Ahhoz, hogy hatékonyan tudjunk együttműködni ebben a kiélezett helyzetben, feltétlenül szükséges diskurzust folytatnunk egy készülő Konventről, és annak minden potenciális hozadékaról. A megoldás azonban nem lehet a szuverenitásból fakadó jogkörök vagy akár maga a szuverenitás feladása. Sokkal inkább új keretrendszerek, rendszeres párbeszéd és a hatáskörök újragondolása az, amely segíthetne a tagállamok és az EU, mint szervezet közös érdekeinek előmozdításában.

Irodalomjegyzék

Magyarország Alaptörvénye

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

22/2016. (XII. 5.) AB határozat

32/2021. (XII. 20.) AB határozat

C-511/18, C-512/18 és C-520/186 sz. La Quadrature du Net and Others kontra Prime Minister and Others egyesített ügyek 2020 október 6-i ítélet (ECLI:EU:C:2020:791)

C-715/17, C-718/17 és C-719/17 sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, Magyarország és Cseh Köztársaság egyesített ügyekben 2020. április 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:257)

C-623/17 sz. Privacy International kontra Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs and Other ügyben 2020 október 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:790)

C-3/10. sz. Franco Affatato kontra Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza ügyben 2010 október 1-jén hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:574)

C-36/02. sz. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2004:614)

C-208/09. sz. Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra a Landeshauptmann von Wien ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2010:806)

C-58/13. és C-59/13. sz. Angelo Alberto Torresi, Pierfrancesco Torresi kontra Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata egyesített ügyekben 2014. július 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2014:2088)

Alkotmánytanács 2004-505 DC számú döntése (2004. november 19.)

Conseil d'Etat, 21 April 2021 French Data Network et al., Judgment of the Administrative Jurisdiction Division, the most solemn formation of the Council, comparable to the Grand Chamber of the CJEU

Februári kötelezettségzegési eljárási csomag: főbb határozatok, Európai bizottság, 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/inf_24_301

Angyal Zoltán: Az Európai Alkotmány szerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója. In *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 2007, Tomus XXV/1, 175-190.

Blanke, Hermann-Josef – Mangiameli, Stelio (ed.): *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary*, Springer, Heidelberg – New York – Dordrecht – London, 2013, p. 228. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-31706-4>

Blutman László – Medvegy Dalma – Schiffner Imola: Európai Unió: a „lopakodó hatáskörelvonás” jogi összefüggésekben. In *Európai Jog*, 2023/4. szám, 1-11.

Drinóczi Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2017.

Jacobsohn, Gary Jeffrey: *The Formation of Constitutional Identities*. In Ginsburg, Tom – Dixon, Rosalind (ed.): *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 129-131.

Orbán, Endre: *Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union*. In *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 63, No. 2, 2022, 142-173. DOI: 10.1556/2052.2022.00374

Tribl Norbert: *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben*, Doktori (PhD) értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori

Iskola, Szeged, 2020. p. 115.

Ziller, Jacques: The Conseil d'Etat refuses to follow the Pied Piper of Karlsruhe. In Verfassungsblog, 2021. <https://verfassungsblog.de/the-conseil-detat-refuses-to-follow-the-pied-piper-of-karlsruhe/>