

## Szájer József

### A szuverenitásvédelem lehetőségei és szükségessége az Európai Unióban

Magyarország lassan másfél évtizedes európai uniós tagsága során közepes méretű és befolyású országgént megtapasztalta, kitanulta az Unió működését. Az ország 2010-ig a szolgálai igazodást, majd az ütközéseket is vállaló erős nemzeti érdekérvényesítés útját járta. Csatlakozásunk óta a Közösséghez való alkotmányjogi viszonyban a kölcsönzött, a tagországok által közösen, az uniós intézmények közvetítésével gyakorolt - és nem átadott - szuverenitás, Alaptörvényben rögzített elvi alapján álltunk. Közben folyamatosan azzal szembesültünk, hogy az uniós intézmények gyakran egyáltalán nem gyakorolják kellő alázattal az így létrejött, a tagországoktól eredő, szurrogát, delegált saját szuverenitásukat, nem tartják tiszteletben annak korlátait és folyamatosan arra törekszenek, hogy minél nagyobb mértékben magukhoz vonják, halmozzák, koncentrálnak a hatásköröket. Ráadásul, mivel a Szerződés módosítása, a hozzá szükséges konszenzus létrehozása a tagok gyarapodása és az Unió mögötti korábbi hallgatóságos társadalmi egyetértés számos tagországban való elgyengülése miatt igencsak megnehezült, mindezt egyre inkább lopakodó, jogon kívüli, erőpolitikára alapuló, a legegyszerűbb jogállami elveket is sértő módon és eszközökkel teszik. Törekvésükhöz az Unió hivatalos közjogi alapidoktrínájává megtett „egyre szorosabb unió“ (ever closer union) jogot felülíró, szerződési célkitűzését, továbbá a jogállami alapokkal alig bíró, amorf, nehezen körülhatárolható „közösségi vívmányok“ (acquis communautaire) fogalmát és a szinte kizárólag az Unió, a közösségi módszere felé húzó, a nemzeti szuverenitásokkal rendre hadilábon álló jogérvényesítési, jogértelmezési vitarendezési mechanizmust és az intézmények közti úgynevezett lojális együttműködési kötelezettség elvét használják.

E működési mód szerint az aktuális politikai, működési és bürokratikus konszenzusok folyton felülírják az intézmények által szabályos, kötött eljárásban megalkotott, formális közösségi jogot, de még a Közösség jogi fundamentumát képező Szerződést is. Ez lehetetlenné, diszfunkcionálissá teszi a jogra alapozott érvelést, jogérvényesítést és a tagállami jogrendekben megszokott és teljesen természetes jogállami (joghoz kötött - Rule of Law) működést. Ennek eredménye jogbizonytalanság, és ebből fakadóan a jogkövetés folyamatos csökkenése, a tagállami széthúzás. Csak tetézi a bajt, hogy az Európai Bizottság, amely elvben a „Szerződés őre“ az utóbbi időben kinyilvánított módon is egyre inkább politikai - azaz nem semleges, jogi - testületként határozza meg magát, amely viszont az egyenlő elbánás, az azonos mérce megkérdőjelezéséhez vezetett. Ez a Közösségen belüli, tagállamok közti, uniós együttműködés, Szerződés által védett egyenjogúság legfontosabb alapjait is kikezdheti.

A jog, a korábban megkötött szerződések politikai felülírásának permanens gyakorlata miatt állhatott elő az a gyakran tapasztalt, abszurd helyzet, hogy az Unió aktuálisan hatályos jogának, a status quo-nak a védelmezőit Unió-ellenesként bélyegzik meg az aktuális továbblépni, vagy attól legkülönbözőbb futó, átmeneti, indokolt-indokolatlan okok miatt elmozdulni akarók.

*Az Európai Parlament és a Bizottság - gyakran még a Szerződés betűjével is összeütközésbe kerülve -, a többi intézmény és a tagállamok rovására hallatlanul agresszív módon építi saját intézményi hatalmát. A nemzeti szuverenitások védelme, mivel uniós jogvédelemre nem számíthatnak, megmaradt nemzetállami feladatnak. A tagországok saját kompetenciáik, elvben a Szerződés által védett alkotmányos identitásuk megőrzésében, megmentésében gyakran nem számíthatnak tisztességes eljárásra az uniós intézmények*

részéről. Az „egyre szorosabb unió“-elvé ugyanis az uniós jogszolgáltató és jogalkalmazó szervek (Bizottság, Bíróság) működésének is az alapelve, ezáltal a nemzeti szuverenitásokkal szembeni elfogultság már eleve bele van kódolva a rendszerbe. A luxemburgi székhelyű Bíróság csak nevében bíróság, hiszen alapfeladata, működésének missziója az Unió érdekeinek a védelme. *A saját szuverenitásuk védelmében az Unióval vitatkozóknak ott minimális az esélyük a sikerre.* Magyarország ezt több jogvitában is megtapasztalhatta a közelmúltban: a bírósági vezetők nyugdíjazása ügyében egy marginális szociális diszkriminációs uniós tilalom ürügyén avatkozott be egy a Szerződés által teljes mértékben nemzeti hatáskörben hagyott, védett, alkotmányos jogának gyakorlásába (a tagországok szuverenitásából eredő joga arra, hogy a saját alkotmányos, jogszolgáltatási rendszerüket szabadon alakítsák), és ugyanez történik most Lengyelországgal is; vagy amikor a migráns relokációval kapcsolatos vitában teljes mértékben figyelmen kívül hagyták mind a területi, mind a népességre vonatkozó tagállami szuverenitási alapelvet (nem mellesleg egy alapjogot, a személyek akaratuk ellenére való kollektív kiutasításának, alapvető tilalmát is!) gyenge alapokon álló, jogi státusszal alig bíró aktuálpolitikai érveléssel („válsághelyzetben segíteni kell a többieket“) felülírva azokat.

A szuverenitás kérdései körül folyó mai viták, még ha néha elvontnak és filozofikusnak is látszanak, valójában a jelen legfontosabb sorskérdéseit érintik, jelentőségük meghatározó a jövőre, a nemzeti alanyiságra, cselekvőképességre, és a közös európai vállalkozás sikerére nézve is.

A mi látószögünkéből a dolgok másképp látszanak, és lehet, hogy pont erre az eltérő perspektívára van szükség ahhoz, hogy Európa az őt ma egyre jobban gúzsba kötő, továbblépését akadályozó, cselekvését lebénító megszokott, megmerevedett és mára már alkalmatlan beidegződéseitől meg tudjon szabadulni.

Az Európai Unió jelenlegi kialakult rendszere adott - azt a Szerződések rögzítik. Az Uniót létrehozó Szerződés alap a közösség és a tagországok viszonyának meghatározására. Változtatási javaslataim ebből indulnak ki. Számos területen szükség volna ambíciózus, a Szerződést érintő változtatásokra. Jelen pillanatban azt tartom, ha mégis inkább a mértéktartó, visszafogott bölcsességet valljuk. A Szerződés módosításának a nehézsége miatt ezért az ezután sorjázó javaslatok korlátozottak. Kijelölik ugyan a szükséges Szerződés-módosítással elérhető stratégiai irányokat is, mégis inkább a már rövid úton is eredményeket hozó szemléletváltásra, szabály-módosításokra törekszenek. A rövid távú cél, hogy visszahúzzuk az Uniót attól, hogy tovább menjen a rossz úton, azon, amit a ma uralkodó, erőforrásait elapasztó, válságát csak meghosszabbító, tagország-ellenes, túlzásokba esett közösségi politika jelent.

Meggyőződésem szerint az Unió akkor lehet sikeres, ha segíti, hogy a tagországi erők legyenek, mert csak erős nemzetekre épülhet cselekvőképes és erős Unió.

### *Javaslatok*

1. Az „ever closer union“ elvének törlése, az Unió szervezeti rendjének a stabilizálása, a status quo jogi védelmének új eszközei, a tagállami és közösségi kompetenciák világos elhatárolása
2. A tagországok egyenjogúságának tiszteletben tartása. *Együttműködő unió fegyelmező, kényszerítő, kioktató unió helyett*
3. Az uniós intézmények politikai elfogultságtól való mentesítése, ideológiai semlegesítése - a politikai Európai Bizottság abbahagyása
4. Az úgynevezett „Rule of Law“-mechanizmusok tagállami szuverenitást sértő rendszerének leállítás

5. A szubszidiaritás védelmének megerősítése
  6. *A tagállami szuverenitásokat sértő túlszabályozás megszüntetése*
  7. Párhuzamos intézmények kialakításának a tilalma, az ütköző uniós kompetenciák felszámolása, visszaadása a tagországoknak (Frontex, Olaf, európai ügyészség)
  8. A szabályozás semlegessége - a négy szabadság egyenrangúsága
  9. A tagállamok alkotmányos rendszerének, identitásának a tiszteletben tartása
  10. Az Unió demokráciahiányának felszámolása (az Európai Parlament szerepének újragondolása hatalmi korlátai világos jogi kijelölése)
- Plusz 1. Nemzeti alkotmányvédelem

*I. Az „ever closer union“ elvének törlése, az Unió szervezeti rendjének a stabilizálása, a status quo jogi védelme, a tagállami és közösségi kompetenciák világos elhatárolása*

A vázolt válságjelenségek és az Unió jogi alapjainak a bizonytalansága, jogállami elvekkkel való ütközése miatt nem halogatható tovább az Unió közjogi rendszerének és jogbiztonságának a megerősítése, a tagállami és közösségi kompetenciák világos elhatárolása. A sok évtized során összegyűlt tapasztalat alapján lehetséges az Unió stabil alapokra helyezése, a folyton változó keretek bizonytalanságán való túllépés. Az első feladat a folytonos mozgás, változás elbizonytalanító működésmódjának a megszüntetése. Ehhez konszenzussal meg kell határozni az uniós együttműködés kívánatos, világos szerződési kereteit és jogilag is meg kell azt alapozni. Egy stabil, jogállami módon, eljárásokkal garantált rendszert csak ezen az alapon lehet létrehozni a jelenlegi Szerződés alapján. Ehhez elengedhetetlen, hogy kimondjuk, hogy az „ever closer union“ elvén túllépett az idő, ma már nem előrelépést, hanem jogbizonytalanságot, kettős mércét, ellenőrizetlen kompetencia-csúszkálást, ezáltal pedig a tagországok és az Unió közötti folytonos viszálykodást eredményez. Egy biztos alapokra épített, világos közjogi rendszer részletekbe menően képes volna elhatárolni a nemzeti és a közösségi hatásköröket. Az így létrehozott stabil jogi környezet lehetővé tenné annak jobb jogi megvédelmezését is. A kompetenciák védelme így a tagállami érdekekre is kiterjedne. Ezáltal megszűnne, de legalábbis csökkenne a tagországokkal szembeni aszimmetrikus elbánás, vagyis a Bíróság, a Bizottság nem csak a közösségi, hanem a tagállami érdekeket is köteles volna a Szerződésben leírt világos elhatárolás szerint védeni. Az „ever closer union“ elvének elhagyása a britekkel való megegyezés analógiájára, akár még a Szerződés módosítása nélkül is elérhető.

Ennek, az Uniót eddig jellemző működési elvnek a megváltoztatása segítheti helyreállítani az elveszett egyensúlyt a tagállamok és az uniós intézmények között.

A jogi tisztázás alapjára építve, és azon túl szükség van egy átfogó politikai megegyezésre is, amely a tagországok és az uniós intézmények közötti permanens, ma már az egész rendszer működőképességét veszélyeztető belső vitát nyugvópontra juttatja. A nemzeti és az uniós politikai vezetés között egy számonkérhető, betartható, szükség esetén kikényszeríthető politikai kiegyezésre van szükség, olyanra, amely alapján a Közösség vállalja az Uniót alkotó tagok bizonyos alapvető, vitális érdekeinek a tiszteletben tartását. Az Uniónak önkorlátozást kell vállalnia, a nemzeti szuverenitások tiszteletbetartása érdekében le kell mondania a lopakodó hatáskörelvonásról. A tagországoknak pedig ki kell nyilvánítaniuk a lojális együttműködésre való készségüket. Ebben a politikai megállapodásban világosan ki kell azt is mondani, hogy nem kívánunk föderációt, Európai Egyesült Államokat létrehozni, hogy az együttműködés, a közös intézményi szuverenitás gyakorlása nem irányulhat az egyes tagok ellen, hogy világosan el kívánjuk választani a közös és a tagországi hatásköröket, és ezt a megosztást meg is kívánjuk védeni.

## *II. A tagországok egyenjogúságának tiszteletben tartása*

Az Uniót különböző méretű, erejű, befolyású országok alkotják, olyanok, amelyek meg vannak győződve arról, hogy erőiket egyesítve valamennyien jobban járnak. A köztük való együttműködési készség, a közös értékekre alapuló összefogás csak akkor működőképes, ha az Uniót alkotó egyes tagországok úgy érzik, hogy alanyiségüket, identitásukat, nemzeti cselekvőképességüket tiszteletben tartja az Unió. Az egyenjogúságon nem azt értjük, hogy számos területen, ahol már ma is a többségi döntés a jellemző, vissza kellene térni a teljes konszenzushoz, bár ennek az alapos leltárba vétele is szükséges. Azt viszont jelenti, hogy bizonyos, kivételes alkalmakkor - akár a többségi döntési keretében megmaradó esetekben is - ha az egyes tagok arról nyilatkoznak, hogy bizonyos döntések vitális érdekeiket érintik, akkor a többiek elfogadják az illető tagország igényét és a szélesebb konszenzus megteremtésére való kérésüket tiszteletben tartják. (Ha a migránsok ideiglenes relokációja tekintetében ez az elv érvényesült volna 2015-ben, akkor nem vesztett volna az Unió értékes éveket a megoldás megtalálásában, mert néhány ország vitális érdekének a beszámításával már az elején eleve más, konszenzusra alkalmasabb irányba terelhették volna a folyamatot, a halvaszületett, csak presztízs-okokból fenntartott eredeti javaslatához való makacs ragaszkodás helyett.)

Az egyenjogúság elve egyben az egyenlő méltóságot, az önálló alanyiséget is garantálja. Ha az esetleg kisebbségben maradók, méretükre, befolyásukra tekintet nélkül garanciákat kapnak arra, hogy érdekeik beszámításra kerülnek, azzal garantálható a méltóságuk és az együttműködésre való készségük.

## *III. Az uniós intézmények politikai elfogultságtól való mentesítése*

Az Unió szervezeti rendszere politikai és ideológiai értelemben semleges kell, hogy legyen. Természetesen az Európai Parlamentben, a nemzeti törvényhozásokba a pártpolitikai arányokat a polgárok közvetlen választások útján határozzák meg. De még a Parlamentben is véget kellene vetni annak a jogállamiságtól távol álló, egyenjogúságot, házszabályt is sértő gyakorlatnak, amely ma számos eljárási kérdésben ideológiai elfogultságot mutat (mint például a Sargentini jelentés szavazatszámhlálása, vagy a többségnek ideológiailag nem tetsző, lengyel PiS párthoz tartozó alelnök, Czarnecki szabad politikai véleménynyilvánítás miatti visszahívása, a képviselők szólásszabadságának adminisztratív eszközökkel való korlátozása - az ilyen döntések során teljesen egyértelmű, kettős mércét alkalmaznak).

Az Európai Bizottság feladata a jogszabályok indítványozása és a Szerződés betartatása. Itt nincs helye politikai, ideológiai elfogultságoknak, mert azok aláássák az egységes, egyenlő elbánás elvét, lerombolják az intézmény tekintélyét. *A Juncker Bizottság nyilvánosan is vállalt hozzáállása, vagyis, hogy „politikai bizottságként“ kíván eljárni már eddig is számos kárt okozott (Brexit, Kelet-Nyugat szakadék tágítása, migránsválság megoldatlansága et cetera). A döntések átpolitizálása egyben azt is jelenti, hogy az erők akarata érvényesül, elveszik a kisebbségek védelme, uralomra jut a kettős mérce, a „Franciaország, az Franciaország“ (vagy az „erősebb kutya“) torz Juncker-i elve. Ennek véget kell vetni!*

A politikai szerepvállalás egyik fontos hivatkozása az úgynevezett „Spitzenkandidat“ elv, amely egyben az intézmények közötti egyensúly megbomlásához, föderalizációhoz vezetett a közelmúltban. Ez volt a Brexit egyik fontos szervezeti oka is, hiszen 2014-ben Nagy Britannia ellenvéleményét figyelmen kívül hagyták az Unió legfontosabb közjogi tisztségviselőjének, Junckernek a jelölésénél, és először fordult elő nem konszenzusos tanácsi jelölés a Közösség történetében. Ebből, a Néppárt által is annyira kedvelt elvből persze nem következik, hogy a Szerződés szerint elvben semleges Bizottság politikai, vagy ideológiai elfogultságú testületté kell hogy váljon, hiszen annak tagjait továbbra is az egyes, különböző

politikai háttérű tagállami kormányok jelölik. Vagyis nyugodtan maradhatna továbbra is „semleges“.

#### *IV. Az úgynevezett „Rule of Law“-mechanizmusok tagállami szuverenitást sértő rendszerének leállítása*

A semleges szabályozás és jogalkalmazás feladásának egyik újkeletű törekvése, az úgynevezett „Rule of Law“-mechanizmus, amely lényegében az egyes tagországok népeinek szabad döntési jogát vonja kétségbe, hogy maguk választhassák meg saját politikai vezetőiket. Egyes uniós intézmények elfogult ideológiai alapjukról kiindulva kívánnak ennek keretében ítélni az egyes tagországok felett, ennek segítségével akarnak nyomást gyakorolni azokra, akik nem követik az általuk kijelölt ideológiai főirányt. Jogi köntösbe bújtatott eljárásaikkal, valójában politikai alapon avatkoznak be nemzeti ügyekbe. Ez a „Rule of Law“-mechanizmus, legalábbis a Parlament és a Bizottság felfogásában, nem tartja különösebben fontosnak sem az összehasonlító szemléletet, sem azt, hogy a vizsgált kérdések egyáltalán uniós hatáskörbe tartozzanak. Valójában épp ezt az akadályt, a nemzeti hatáskörbe való beavatkozás Szerződésben rögzített tilalmát kívánják az általuk szabadon alakítható gumifogalmak segítségével kijátszani. *A Sargentini-jelentésben foglalt, úgynevezett jogállamiság-problémák túlnyomó többsége (mint például a gender-alapú óvodai nevelés vagy a munkanélküliségi járulék fizetésének időtartama) kőkemény és sérthetetlen nemzeti hatáskörök, amelyekről Magyarország, semmilyen szerződésben, senki javára, soha nem mondott le.* Egyedül a Tanács „Rule of Law“-értelmezésében merül fel hangsúlyosan - és helyesen - az a szempont, hogy az ilyen vizsgálatok tárgya értelemszerűen kizárólag uniós kompetenciába tartozó kérdés lehet. A felmerülő konkrét viták kezelésére - már amennyiben a Bizottság politikai semlegessége biztosított, ami sajnos a mai helyzetben nem feltétlenül adott (lásd: a bírói nyugdíjazás már említett példáját) - a 258. Cikk szerinti, garanciális, normál kötelezettségszegési eljárás is tökéletesen elegendő. Ráadásul - szemben a „Rule of Law“-mechanizmus gumifogalmaival - ennek meg van a korrekt, biztos jogi alapja a Szerződésben.

Az összehasonlító rangsorok, mint például az Igazságügyi Eredménytábla (*Justice Scoreboard*) eddigi tapasztalata azt igazolja, hogy módszertani bizonytalanságaik ellenére is (például, hogy egzaktnál mérhető adatok helyett gyakran szubjektív, NGO-s vagy közvéleménykutatási eredetű adatokra alapulnak) -, mivel minden országra kiterjednek, tisztességesebb összképet adnak, mint az ideológiai, politikai vagy sajtókampányok által kipécézett egyes nemzeti esetekre való elszigetelt hivatkozások. A vélemény-vezéreknek nem tetsző, az előítéleteiket nem visszaigazoló adatsorokat persze ma egyszerűen ignorálják. Ennek ékes példája, hogy hiába hozza ki Magyarországot a Bizottság által évente kiadott Igazságügyi Eredménytábla nekünk legrosszabb metszetekben is a huszonnyolc tagország legalább középmezőnyébe, a hivatalos uniós diskurzusban továbbra sem csitulnak a Magyarországot a bírói függetlenség miatt támadó megnyilatkozások, és még a 7. Cikk alkalmazását indítványozó Sargentini-jelentésben is megtalálták kitüntetett helyüket. (A politikai beszédet és a sajtót már nem is említve.)

Fontos rögzíteni, hogy az egyes tagországokkal szembeni, kritikus, hivatalos, uniós megnyilatkozások soha nem nélkülözhetik annak előzetes ellenőrzését, hogy uniós hatáskörrel van-e szó, és annak megvizsgálását sem, hogy egyes intézkedésekkel kapcsolatban mi a helyzet a többi tagországban (vagyis az összehasonlító szempontot nem hagyható figyelmen kívül).

A „Rule of Law“-mechanizmus aktuális alkalmazásai szinte minden esetben a fegyelmező, szankcionáló, kettős mércét alkalmazó Unió képét erősítik, amely szembemegy

az Unió alapelveivel, az egyenjogúsággal és a nemzeti hatáskörök tiszteletben tartásának kötelességével. A mechanizmusnak Szerződés-beli alapja nincsen, azt meg kell szüntetni!

#### *V. A szubszidiaritás védelmének megerősítése*

A korábbiakban ez a kérdés már általában is és néhány elemében is kifejtésre került. Itt néhány eljárási javaslatot fogalmazunk meg. A szubszidiaritás védelmének jelenlegi, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszere nem működik. A nemzeti parlamentek által kezdeményezhető úgynevezett „narancssárga“ módszer fogatlan, és ez idáig teljes mértékben képtelennek bizonyult arra, hogy bevonja a törvényhozásokat a döntésekbe, de arra is, hogy megakadályozza, az ő jogaikat sértő uniós jogalkotási lépéseket. A közösségi jogalkotó szervek az elmúlt egy évtized során úgy rázták le magukról ezeket a kezdeményezéseket, mint kutya a vizet, s közben még a javaslatok iránt táplált ellenszenvüket sem próbálták soha palástolni. *A szubszidiaritás védelmének hatékonyabb rendszere szükséges!* Javasoljuk, hogy megfelelő számú parlament kezdeményezése esetén az uniós jogalkotást meg kell állítani, vagyis be kell vezetni a „piros lámpás“ eljárást. Megfontolandó, hogy ugyanezt a megállító jogot - az egymással eleve csak áttételesen kapcsolatban álló törvényhozásokon túl - a tagországi kormányokra is kiterjesszük. Ez a nemzeti szuverenitásvédelem korábban már elemzett uniós asszimetriáját enyhíthetné. Mivel a meglevő asszimetria kiküszöbölése a cél, ezzel a javaslattal szemben az az ellenvetés, hogy a tagországok a Tanácsban már úgyis gyakorolhatják jogalkotási befolyásukat, ezért dupla hatáskört kapnának, nem áll meg, a szubszidiaritás védelmét ténylegesen garantáló, működőképes mechanizmusra van szükség, nem álmegoldásra, szépségtapaszra!

#### *VI. A túlszabályozás megszüntetése*

Minél részletesebb egy szabályozás, annál jobban gúzsbaköti az adott tevékenységet. A túlszabályozás a korrupciót segíti, torzítja a szabad piacot. Kiváló példája ennek az, a jelenben parciális politikai érdekek miatt csak még tovább dagasztott, a tagországokat megosztó jogalkotási kásahegy, amely a dolgozók kiküldetésének szabályaiból dagad. Az európai uniós joganyag mára tengernyi méretűvé duzzadt, és eddig a hangzatos ígéretek ellenére az egyes, hullámokban, kampányszerűen jelentkező deregulációs, jobb jogalkotást célzó törekvések sem javítottak sokat a helyzeten. Főleg, miután minden ilyen hullámot, dömpingszerű szabályozási hullámvölgy követett. A magát az elején e tekintetben példásan visszafogó Juncker Bizottság - saját ciklusának a végére - ugyanúgy beállt ebbe a túlszabályozási sorba, mint elődei. A feleslegesen túlzó, részletekbe menő jogalkotás nem csak a versenyképességet és a józan piaci elveket sérti, de a nemzeti szuverenitást is. A túlszabályozási törekvések látszólag szakmai, technikai, bürokratikus formái, arculata mögött gyakran a tagországi hatáskörök uniós intézmények javára való elvonása a valódi cél, ez az azt kiváltó, igazi motivációs erő. Ennek véget kell vetni! A nemzeti és közösségi kompetenciák (1. pontban) javasolt újradefiniálása során korlátozni vagy egyenesen tiltani kellene a bizonyos mélységen, aprólékosságon túlterjedő közösségi szabályozásokat, és azokat is alá kell vetni a szubszidiaritás-védelem (5. pontban javasolt) megerősített eljárásainak.

## *VII. Párhuzamos intézmények kialakításának a tilalma*

A szervezetszociológia alapelve, hogy a felesleges kompetencia-viták és ütközések elkerülése végett azonos, vagy azonos jellegű feladatot nem szabad két különböző intézményre bízni. (Ez az elv nem érinti a persze pontosabban definiálandó, meglevő vagy megtartandó osztott hatásköröket.) Ideológiai okokból, az intézmények korábban vázolt semlegességének a feladásából táplálkozó bizalmatlanságra alapozva az utóbbi időben egyre gyakoribbak az olyan kezdeményezések, amelyek az Unióban - nyílt politikai motivációkkal - újabb és újabb, a tagországokat ellenőrző, fegyelmező testületek felállítását erőltetik, vagy ahova - mint az európai ügyészség esetén - a megerősített együttműködés szellemével ellentétes módon nyomásgyakorlással akarnak egyes országokat belekényszeríteni. Ezek a törekvések az egyes tagországok szuverenitását képező alapvető jogalkalmazási, igazságszolgáltatási jogosítványokat veszélyeztetik, amelyek átadása sosem nem volt része az Szerződésnek, azzal homlokegyenest ellentétes.

A Lengyelország, Magyarország, Románia posztkommunista bírósági rendszere megreformálására vonatkozó alkotmányos joguk kétségbevonása mögött fellelhető az igazságszolgáltatási rendszerek nemzeti hatáskörből való kivételére irányuló föderalizálási törekvés. Kilóg a föderalista lóláb. Ennek csak egyik, csak az első lépése az önálló, uniós szintű, tagállamoktól elvett - egyelőre csak korlátozott jogkörű - bűnüldözés, az európai ügyészség trójai falovának a létrehozatala. Annak az alapelvnek akárcsak részbeni feladása is, hogy az uniós jogalkalmazást a tagországok saját államszervezete végzi - az uniós ügyészség esetén az Unió pénzügyi ellenőrzési érdekeire hivatkoznak (álságosan) -, megnyitja a kaput a nemzeti szinten létrehozandó föderális irányítású jogalkalmazó intézmények létrehozása előtt és áttöri a tagállami és közösségi kompetenciák határát, és az egész rendszert a föderális irányba csúsztatja. Magyarul elveszi a közösségi jogalkalmazást a tagországoktól, és erre saját, önálló intézményrendszert épít ki.

Hasonló törekvések lehetnek, az elvben belső uniós vizsgálatokra létrehozott ellenőrző szerv, az OLAF hatásköreinek a kiterjesztése mögött is.

A tagországok jogalkalmazása iránti bizalmat a politikai semlegesség garantálásával újra kell építeni, az hatáskörelvonási uniós törekvéseket és az azokat körülvevő politikai manipulációt pedig le kell állítani!

## *VIII. A szabályozás semlegessége*

Az Unió alapelveit, köztük a négy szabadság elvét mind a jogalkotásnál, mind a jogalkalmazásnál tiszteletben kell tartani minden uniós intézménynek. Az utóbbi időben néhány meghatározó erejű nyugati tagországban, az ezzel kapcsolatos átmeneti derogációk lejárta után az olcsóbb, keleti, közép-európai munkaerő mozgásával (továbbá a dolgozók kiküldetésével) kapcsolatos feszültségek miatt, felerősödtek a törekvések a négy szabadság közti semlegesség és egyensúly felborítására. Az nem zavarta eddig a nyugati ihletésű közösségi gondolkodást, hogy az áru-, a tőke- és a pénzpiacok csatlakozást megelőző megnyitása, az általuk most a munkaerőpiacon tapasztaltnál lényegesen jelentősebb aszimmetrikus, vagyis gazdaságilag hátrányokat is jelentő hatásokat produkált a csatlakozó országoknál. Akkor nem hallottak a mostani úgynevezett „szociális dömpinghez“ hasonló utalásokat tőlünk, mi nem mondtuk, hogy a „tőkedömping“, vagy a „pénzügyi dömping“ milyen káros a mi gazdaságainkra, mert a lojális együttműködés nevében nem azok egyenkénti jelentőségét hangsúlyoztuk, hanem jótékony közös összehatásukat, egyensúlyukat. Ezt az egyensúlyt a négy alapszabadság tekintetében meg kell őrizni, azok egymástól való elválasztása kártékony.

## *IX. A tagállamok alkotmányos rendszerének, identitásának a tiszteletben tartása*

Az uniós jog nem írhatja felül a nemzeti alkotmányokat. A Szerződés világosan rendelkezik a tagországok alkotmányos identitásának a védelméről. Ennek, azon túl, hogy alapvető jelentőségű, és egybeesik a szuverenitás nemzeti eredetéről, a magyar Alaptörvény által is vallott alkotmányos doktrínával, az is a jelentősége, hogy csökkenti az egyenrangú nemzetek közötti felesleges és értelmetlen vitákat, ezáltal az egymás alkotmánya iránti feltétlen tisztelet az együttműködés biztos fundamentumává válhat. (Például, hiába gondolja egyik vagy másik ország joggal, az önük természetes elvet, hogy mindenki egyformán jogosult arra, hogy az országában közhivatalt viseljen, néhány tagállam megsérti, mert ott örökletes királyi uralom van, nem fogja kritizálni őket, mert az általa is elfogadott alkotmányos identitás elve ezt rendezi. Rengeteg értelmetlen vita megspórolható.) A Szerződésben rögzített identitásvédelmi alapelv abból indul ki, hogy nem helyes, ha a csak és kizárólag az adott tagállamra tartozó, a szuverenitása legbelső magját képező alkotmányos, igazgatási, igazságszolgáltatási kérdésbe bárki kívülről beleszól. Magyarország esetében a közelmúltban bizonyos arrogáns európai politikai erők még azt is meg akarták mondani, hogy mi legyen az ország neve. Velünk ezt nem tudták megcsinálni, de az Unión kívüli, kiszolgáltatott Macedónia már nem úszta meg.

Az elmúlt néhány év konkrét vitái miatt ki kell emelni még három, egymással összefüggő alap-szuverenitási elemet is, mert legyen az bármennyire is döbbenetes, párfát ritkító és meglepő, de egyes uniós intézmények még ezeket is képesek voltak bizonyos döntéseikben alapjaikban megkérdőjelezni (lásd a Parlamentben elfogadott Wikström jelentést). *A szuverenitás alappillérei a terület, a népesség és a határ. Ezek esetében nincs helye külső beavatkozásnak.* Világosan ki kell mondani, hogy a tagországi alkotmányos identitás korlátját képezi az ilyen külső törekvéseknek, és azt, hogy létre kell hozni azok, mainál hatékonyabb uniós szintű védelmi mechanizmusát (1. pont).

### *+ 1. A tagállami szintű alkotmányvédelem eszközei*

A nemzeti kompetenciák védelme persze alapvetően nemzeti feladat. Alkotmánybíróági ítéletek (e tekintetben Németország a legfőbb iránymutató), parlamenti határozatok, tagállami alkotmányok rendre visszatérően igyekeznek menteni, védeni, óvni a tagállami szuverenitást a föderális törekvésekkel, az uniós jog nemzeti alkotmányokat is felülíró közösségi igyekezettel szemben. A közösségi szuverenitás forrása minden kétséget kizáróan a tagállami, közösbe beadott, neki kölcsönzött szuverenitás. A föderalisták ezt továbbra is kétségbe vonják, de épp az Egyesült Királyság kilépésének jelenbeli példája - vagyis az, hogy egy tagország kiléphet az Unióból, és amikor kilép egyidejűleg helyreáll eredeti teljes önrendelkezése, nem marad a közösségnél semmilyen kompetencia - velük szemben is világosan megerősíti a magyar Alaptörvényben kifejezett doktrínát a nemzeti szuverenitás elsődleges és az uniós kompetenciépák, másodlagos, átruházott, származtatott jellegéről.

Magyarországon is megfontolandó a folyamatban levő alkotmányrevízió során bizonyos további alkotmányos biztosítékok beépítése a magyar közjogi rendszerbe, a lopakodó (vagy nagyon is nyílt) föderalista ihletésű közösségi hatáskörelvonással szemben. Egy közelmúltbeli cseh alkotmánybíróági ítélet példásan meghúzta a szuverenitás kölcsönzött, közös, uniós intézmények közvetítésével való gyakorlásának elvi határait, amikor kimondta, hogy az uniós közösségi szuverenitásgyakorlás mindig összhangban kell, hogy maradjon a cseh alkotmány alapelveivel, azon nem léphet túl. (Aktuális példával, a Sargentini jelentés szavazatszámllálása ügyével megvilágítva ennek gyakorlati jelentőségét: ha az uniós jogszolgáltatás, a közösségi



intézmények nem képesek garantálni a Szerződés betartását, egy olyan bármely jogrendszerben elemi szintű jogi alapkérdésben sem, mint a Szerződésben szó szerint rögzített speciális garanciális szabályok be nem tartása miatt előállt közjogi érvénytelenség, akkor ezt a nyilvánvalóan jogsértő helyzetet legalább egy nemzeti alkotmánybírósági döntés korrigálhatná.) Ennek a korlátozó védzáradéknak az Alaptörvény szövegébe való betétele, ehhez kapcsolva pedig alkotmánybírósági úton való érvényesítésének, kikényszerítésének megfelelő eljárási garانتálása erősíthetné a nemzeti szuverenitás hazai védelmét.

A fenti javaslatok nem az Unió ellenében, hanem érte születtek.

Megismételjük: a vak is látja, hogy változtatás nélkül Európa nem tud kilábalni a válságból.

A változtatásokat mielőtt azokba belevágunk, a mi, egymást tisztelő, demokratikus, közös értékeket valló Közösségünkben alaposan meg kell vitatni. Ehhez a vitához kívántam hozzájárulni a fenti gondolatokkal, javaslatokkal, tapasztalatokkal.

*„Többször kell hallgatnunk egymásra Európában. Különböben mindannyian veszítünk.“ K. Szczerki*