

Az alkotmánybíróságok szerepe az európai integrációban

Sulyok Tamás

az Alkotmánybíróság elnöke

Tisztelt Elnök Asszony!

Tisztelt Elnök Urak!

Tisztelt Polgármester Úr!

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Kedves Kollégák!

Körbe pásztázva a sorokat, azt kell mondjam, lassan hazajárok ide, Kaposvárra. Örömmel jöttem ez alkalommal is, s bízom benne, hogy tudok újat mondani.

A téma pedig amiről szólni szeretnék, az elkövetkezendő évek, talán évtizedek egyik nagy kihívása az európai jogrendben, illetve jogrendekben: az alkotmánybíróságok szerepe az európai integrációs folyamatban.

Az alkotmánybíróságok Hans Kelsen óta meghatározó intézményei az európai alkotmányos berendezkedéseknek, és mint ilyenek, meghatározó szerepet gyakoroltak az elmúlt évtizedekben az európai integráció alakulására is. Az elmúlt években azonban kialakulóban van egy olyan tendencia, amely alapján a tagállami alkotmánybíróságok szerepe másodlagossá válik: az Európai Unió Bíróságának legújabb joggyakorlata alapján egy tagállami alkotmánybíróság határozata szélsőséges esetben akár mellőzhető is, legalábbis az Európai Unió Bírósága szerint.

Jelenleg Európában egy átrendeződés, az uniós jogrend megújítása, átformálása zajlik. Számos törekvés – jelenleg úgy tűnik, hogy az uralkodó álláspont – ellenére úgy hiszem, hogy egy erős európai jogrend kizárólag a tagállami alkotmányokra és ezért a tagállami alkotmánybíróságokra támaszkodva építhető fel, illetve fejleszthető tovább.

Mikor az Európai Unióra tekintünk, látnunk kell, hogy azt 28 sui generis jogrendszer alkotja: 27 tagállami és maga az uniós jogrend. Látnunk kell egyúttal azonban azt is, hogy ez a körülmény, miszerint az európai jogi térben 28 jogrendszernek kell együtt működnie, szükségszerűen konfliktusokat szül. A korábbi német alkotmánybíró, Ferdinand Kirchhof szerint az európai bíróságoknak és a tagállami alkotmánybíróságoknak közösen kell

megvalósítaniuk az európai jogközösséget az Alapító Szerződésben foglalt korlátok és felhatalmazások keretei között. Fontos hangsúly van tehát azon, hogy az EUB autentikus szerződés értelmezési jogköre nem jelenthet értelmezési hegemóniát.

Az elmúlt évtizedekben vitán felül állt az a tétel, miszerint az uniós jog autentikus értelmezője az Európai Unió Bírósága, a nemzeti alkotmányok autentikus értelmezői pedig a nemzeti alkotmánybíróságok. A nemzeti alkotmányok és az uniós jog kapcsolata azonban egy összetett viszonyrendszer, amelyet az Alapító Szerződés nem határoznak meg egyértelműen. Az EUB-nek már a kezdeti időktől vannak erre vonatkozó döntései. Ilyen a *Costa vs. ENEL*, vagy éppen az *Internationale Handelsgesellschaft*. A viszonyrendszert azonban nem csak az EUB, de a tagállami alkotmánybíróságok is vizsgálták. Például a Német Szövetségi Alkotmánybíróság híres Solange döntései.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta számos tagállami alkotmánybíróság hozott az uniós jog és a nemzeti alkotmányok kapcsolatát érintő döntéseket. Számos ilyen döntés az alkotmányos, illetve nemzeti identitás fogalmát hívja fel. A nemzeti alkotmánybíróságok növekvő aktivizmusa betudható az úgynevezett lopakodó föderalizmus jelenségének. Eszerint az EUB egyre több integrációs hatáskört „olvaszt ki” az Alapító Szerződés kiterjesztő értelmezésével és mint a nemzeti alkotmányok őrei, az alkotmánybíróságoknak ezért szintén meg kellett, illetve meg kell nyilvánulniuk.

A végső szót a szerződések értelmezésekben általában az EUB mondhatja ki, ugyanakkor a tagállami alkotmánybíróságoktól nem vehető el az a jog, hogy a közös hatáskörgyakorlást lehetővé tevő tagállami felhatalmazásokat, illetve az ezek alapján születő uniós aktusokat vizsgálják a tagállami alkotmányos követelményekkel való összhang szempontjából. Többek között ebben a vizsgálatban ölt testet a tagállami alkotmánybíróságok úgynevezett integrációs felelőssége: ezek a testületek ugyanis szintén felelősséggel kell, hogy tartozzanak az integrációs folyamatért, hasonlóan az EUB-hez. Az integrációs felelősség tehát kétoldalú: az alkotmánybíróságok felelőssége azon az oldalon áll fenn, hogy az unió intézményei – így maga az EUB – ne léphessenek túl az Alapító Szerződés keretein, míg az integrációs intézmények felelőssége abban áll, hogy a tagállamokat a Szerződés keretei között tartsák. Az integrációs folyamatot ezért két oldalról kell őrizni.

Nem szabad elfelejtenünk, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok az alkotmányok védelme mellett képesek őrizni azokat az identitásjegyeket is, amelyek az alkotmányos kultúrából, a nemzetek történelméből fakadóan az adott alkotmányos berendezkedés sajátjai. A jövő egyik

nagy kérdése pedig az, hogy az Európai Unión belül az egyes tagállamok nemzeti hagyományai hogyan őrizhetők meg.

A Magyar Alkotmánybíróság a múlt év végén hozott 32/2012-es AB határozatában rámutatott, hogy az ember, mint valamennyi társadalmi közösség – így különösen az állam – legelemibb alkotóeleme, egy adott társadalmi környezetbe születik bele, amely különösen etnikai, nyelvi, kulturális, illetve vallási meghatározottságai révén, mint az ember hagyományos társadalmi környezete definiálható. E körülmények a születés által determinált természetes kötöttségeket hoznak létre, amelyek a közösség tagjainak önazonosságát meghatározó módon befolyásolják. Ezen születés által meghatározott természetes kötöttségek, illetve tulajdonságok olyan, az ember önmeghatározását befolyásoló körülménynek minősülnek, amelyek egyrészt a születéssel keletkeznek, másrészt nehezen megváltoztatható tulajdonságok. Az alkotmányjogi védelemnek pedig nem elvontan, a történelmi és társadalmi valóságából kiragadott egyént kell statikusan védelmeznie, hanem figyelemmel kell lennie a mindenkori élet dinamikus változásaira.

Az európai nemzetek esetén minden ember – vagyis minden európai polgár – beleszületik egy meghatározott vallási, történelmi, nyelvi környezetbe, ami nemzetenként különböző lehet. Ez egy európai sajátosság, ugyanakkor nem gyengeség, ez adja Európa erejét. Olyan tulajdonsága a tagállamok által létrehozott közös jogrendnek, amit védenünk, s nem szégyellnünk kell. Ez nem gyengévé, hanem erőssé kell, hogy tegye Európát.

Fontos, hogy meghatározott értékek és érdekek mentén egyesítsük az erőnket, de ez nem feltétlen jelent értékpreferenciát, ugyanakkor közös értékbeli fejlődést kell, hogy jelentsen, ami folyamatként valósul meg. Az Európai Unió Alapító Szerződéseiben lévő értékek fontosak, de ezekre az egyes tagállamoknak nem szükséges mindig azonos tartalommal tekinteni, hiszen történelmi sajátosságainknak is helyet kell adnunk.

Az Európai Unióról Szóló Szerződés 2. cikke szerint: *„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 közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”*

Jelenleg ezek az értékek képezik az európai alkotmányjogi gondolkodás fősodrát. Azonban, mikor az Európai Unióról és ezekről az értékekről, illetve magáról az integrációs folyamatról

gondolkodunk, nem szabad elfelejtenünk az Európai Unió jelmondatát, amely egyfajta eszmeiséget is jelképez: egység a sokféleségben. Ha csak az egységre törekszünk a sokféleség figyelmen kívül hagyásával, akkor féltő, hogy túllépünk az integráció alapeszméjén és rá akarunk erőltetni egy oktrojált jövőképet az európai tagállamokra. Az EUSZ-ben megfogalmazott értékek közösek a tagállamokban. Ugyanakkor a tartalmuk eltérő lehet. Minden tagállam a saját történelmi perspektíváján keresztül értelmezi önmagát és az alkotmányos értékeket is.

Jacques Delors az európai integrációt egy kerékpárhoz szokta hasonlítani: ha nem mozog, akkor elesik. Ebből a jelenségből fakad a folyamatos igény, talán olykor kényszer az integráció megújítására. Az Európai Unió mind földrajzilag, mind pedig a szabályozni kívánt tárgykörök tekintetében egyre bővül. Utóbbi esetében kétféleképpen: egyrészt, ha történelmi távlatokban nézzük, akkor az Alapító Szerződések egy mind szorosabban együttműködő tagállamok által működtetett integrációs ívet rajzolnak ki. Az Alapjogi Karta alapító szerződési rangra emelése, de maga Lisszaboni Szerződés is már messze többet jelentenek, mint gazdasági uniót, amely az integrációs folyamat megelőző időszakát jellemezte. Itt már értékekről beszélünk. A másik bővülési irány a szabályozni kívánt tárgykörök tekintetében az EUB aktivitásához kötődik. Az EUB egyre több és több hatáskört olvaszt ki az Alapító Szerződésekből, a szerződések rendelkezéseit kiterjesztően értelmezi. Ezt hívjuk a lopakodó föderalizmus jelenségének. Az Unió értékközösséggé válása és a lopakodó föderalizmus jelensége az alkotmánybíróságoktól pedig egy jelentős aktivizmust kíván meg, hiszen az integrációs folyamatot nemcsak egyoldalról (az EUB oldaláról) kell védeni, hanem a tagállami oldalról is. Nem csak a tagállamok nem szeghetik meg az Alapító Szerződések rendelkezéseit, de azt az uniós szervek és intézmények sem tehetik meg.

Az európai integráció alapját, egyszersmind lényegét jelenti, hogy a tagállamok megőrzik szuverenitásukat és az abból fakadó egyediségüket és ennek szem előtt tartásával vesznek részt a nagy egészben. Az Európai Unió és az európai jogrend nem olyasvalami, amelyet az uniós intézményeknek a tagállamoktól kell megóvnia. Sokkal inkább egy olyan sui generis jogrend, amely a tagállamok akaratából született, a tagállamok szuverenitásán nyugvóan képes cselekedni és amelyet két oldalról, a tagállamok és az integrációs folyamat szemszögéből is védelemben kell részesíteni. Az európai jogközösséget az európai bíróságoknak és a tagállami alkotmánybíróságoknak közösen kell megvalósítaniuk az Alapító Szerződésekben foglalt korlátok és felhatalmazások keretei között. Ezért úgy gondolom, hogy a tagállami alkotmánybíróságok szerepe a következő évtizedekben éppoly meghatározó kell hogy legyen,

vagy talán még jobban is, mint az elmúlt harminc évben. Feltéve, hogy egy működőképes, stabil alapokon nyugvó európai jogrendet kívánunk létrehozni.

Úgy vélem a Német Szövetségi Alkotmánybíróság azon gondolatmenete, amely szerint az integrációért viselt felelősség a tagállamok és az Európai Unió közös felelőssége, iránymutatásul szolgálhat a jövőben. Bár úgy tűnik, hogy a 2020 május 5-i PSPP döntés óta, amelyben ezen gondolatokat megfogalmazta a Szövetségi Alkotmánybíróság, nem ez az irány vált az uralkodó nézőponttá az integráción belül.

Mint tudjuk, az Európai Unió nem rendelkezik önálló szuverenitással. Létezése, hatáskörei és jellege a tagállamok akaratától függ. Következésképpen az Európai Unió nem haladhat a tagállamok akaratával ellentétes irányba. A német alkotmányjogi dogmatika ezt, a tagállamok akaratának megfelelő és az Alapító Szerződésekből kiolvasható irányt „*Integrationsprogramm*” – nak nevezi. Ez a közös program gyakorlatilag az európai integráció lelkének tekinthető.

Unió megközelítésben az az uralkodó álláspont, hogy az unió jogot és magát az integrációt az unió intézményeknek, különösen is az Európai Unió Bíróságának kell védenie. Ez természetesen vitán felül áll, ugyanakkor azt fontos rögzíteni, hogy ez nem jelent kizárólagosságot. Ellenkezőleg: az integrációs gondolatot, az *Integrationsprogramm*-ot két oldalról kell védeni: Egyrészt az Unió oldaláról, azért, hogy a tagállamok ne sérthessék meg az Alapító Szerződések rendelkezéseit, másrészt tagállami oldalról, hogy az Unió önmaga se léphessen túl a Szerződések keretein. Elvégre az Unió van a tagállamokért és nem a tagállamok az unióért, ezzel tisztában kell lennünk.

A német alkotmányjogi dogmatikában ennek a megközelítésnek nagy hagyománya van és részben erre támaszkodott a Szövetségi Alkotmánybíróság is a nagy vihart kavart Weiss II., vagy PSPP döntésében. A PSPP döntésben az integrációs felelősség szellemében a német Szövetségi Alkotmánybíróság lényegében arra kötelezte a német közjogi szerveket, a német kormányt és a Bundestagot, hogy követeljék meg, hogy az Európai Központi Bank átfogó arányossági vizsgálatot végezzen a döntései meghozatalakor, és folyamatosan kísérik is figyelemmel, hogy az ne lépje túl a hatáskörét.

Az érem másik oldalán a német alkotmányos intézmények európai integrációért viselt felelősségét, az *Integrationsverantwortung*-ot találjuk. Ez az alkotmányos intézmények azon felelősségét jelenti, hogy megfeleljenek az Alapító Szerződésben foglaltaknak, és cselekvésüket mindenkor áthassa az Alapító Szerződések szellemisége.

A tagállami alkotmánybíróságok - a némethez hasonlóan - a tagállami alkotmányok legfőbb őrei és felelősséggel tartoznak azért, hogy az európai integrációs folyamat az Alapító Szerződéseknek megfelelő keretek között maradjon, és ezáltal ne sértse a tagállamok alkotmányos berendezkedésének integritását, amelyet maguk az Alapító Szerződések rendelnek védeni. Legalábbis jelenleg.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az unió és a tagállamok közötti viszony nem lehet ellenséges. A magyar Alkotmánybíróság mindig is nagy hangsúlyt fektetett az európai alkotmányos párbeszédre, és ez a jövőben sem lehet másként. Az esetleges konfliktusokat kétoldalú párbeszéd útján kell elsősorban feloldani, különös tekintettel az Európai Unió Bírósága és a tagállami alkotmánybíróságok közötti kapcsolatra. Ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk, hogy a tagállami alkotmánybíróságok integrációs felelőssége első sorban azon kötelezettségükből fakad, hogy a tagállami alkotmányok rendelkezéseit az uniós klauzulákkal egyetemben érvényre juttassák.

A Magyar Alkotmánybíróságnak az Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a magyar alkotmányos berendezkedésnek, egyszersmind magának az integrációs folyamatnak a védelme. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság és az alkotmánybíráskodás nem csak hazánkban bír a fentiek szerinti meghatározó szereppel. Európa-szerte a nemzeti és európai értékek védelmének zálogát jelentik az alkotmánybíróságok, illetve – jogi kultúrától függően – legfelsőbb bírói fórumok.

Az Európai Unióban tehát 28 sui generis jogrendszert kell összeegyeztetnünk, amely Európa eddigi legnagyobb és ezidáig legsikeresebb békeprojektje. Tennünk kell mindezt az egység a sokféleségben elve mellett, amely nem is annyira elv, sokkal inkább érték. Hiszen az európai integráció alapját, egyszersmind lényegét jelenti, hogy a tagállamok megőrzik szuverenitásukat és az abból fakadó egyediségüket és ennek szem előtt tartásával vesznek részt a nagy egészben. Erre utal az Európai Unió mottója: egység a sokféleségben.

Az Európai Unió alapító szerződéseiből jelenleg még kiolvasható, hogy a tagállamok a Szerződéseken keresztül intézményesen is védelemben kívánják részesíteni ezt a sokféleséget. Elég csak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére gondolni, amely a tagállamok nemzeti identitását és az alapvető állami funkciókat részesíti védelemben. Még akkor is így van ez, ha manapság próbálják ezt a sokféleséget elbogatellizálni és háttérbe szorítani. Aki az egységet hangsúlyozza a sokféleség nélkül, az nem egyensúlyra, sokkal inkább hegemoniára törekszik. Ez azonban távol áll az európai integráció természetétől, hiszen azt mindig is a kompromisszumok és az egyensúlyra törekvés jellemezte és vitte előre. Idézzük csak fel a Luxemburgi

Kompromisszumot, amelynek értelmében Franciaország felhagyott az „üres székek politikájával”, és hét hónap bojkott után visszatért a Tanácsba azzal a feltétellel, hogy amennyiben egy adott tagállamnak létfontosságú érdekei forognak kockán, továbbra is az egyhangúság elvét kelljen alkalmazni.

Az európai integrációs folyamat az elmúlt évtizedekben már régen túllépett az EGK Szerződés eredeti, nagyrészt gazdasági területein és célkitűzésein. A mindinkább értékközösséggé váló európai integrációs folyamat egyre gyakrabban összefonódik a nemzeti alkotmányos értékekkel és politikai törekvésekkel. Ez pedig feszültségek kialakulásához vezet olyan területeken, mint a menekültügy, a bevándorlás, a magánélet védelme. Ahogyan említettem, van egy rendkívül erős törekvés arra nézve, hogy az integrációt egy közös európai értékrend mentén alakítsuk ki. Vitathatatlanul léteznek is olyan értékek Európában, amelyek közősek, azonban nagyon sok más kérdésben (pl. család fogalma, egy-egy alapjog tartalmának megítélése, vagy a politikai kultúra, de a sort hosszasan folytathatnánk) eltérően gondolkodunk.

Az európai integráció nem föderális alapokon nyugszik, ezért az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok között nem állhat fenn hierarchikus viszonyrendszer. A tagállamok nélkül nem létezik integráció, az integráció nélkül pedig nem tudnak megfelelően érvényesülni a globalizált nemzetközi térben a tagállamok. Tehát elsősorban egy szimbiotikus viszonyról, egy egymásra utaltságról van szó. Ez a viszonyrendszer pedig le kell, hogy képződjön a bírói fórumok között is: fontos, hogy az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok együttműködjenek, és megtanulják, hogy nem ellenségei egymásnak: együtt kell dolgozniuk. Ha az egyik fél megpróbálja a másikat háttérbe szorítani, akkor az az egész rendszer stabilitását veszélyezteti. Ezért a szolidaritás és a párbeszéd azok az eszközök, amelyekkel meg kell találnunk a konfliktusok feloldását. A múltban általában ezek az eszközök előremutató kompromisszumokhoz vezettek.

Az európai alkotmánybíróságok már egészen korán elkezdtek nevesíteni azokat az alkotmányos értékeket és intézményeket, amelyek tagállamuk alkotmányos berendezkedésének immanens magját képezik és amelyek a tagállami alkotmányokból olvashatók ki. Így született meg az alkotmányos identitás fogalma is, legalábbis ami az európai alkotmánybírósági gyakorlatot illeti. A tagállami alkotmánybíróságok vagy legfelső bíróságok közül eddig a német alkotmánybíróság volt a legaktívabb annak értelmezésében, hogy mit jelent az alkotmányos identitás, az milyen kapcsolatban áll az ultra vires uniós aktusokkal, és milyen esetben kell elvégezni az identitás, milyen esetekben az ultra vires vizsgálatot. Magyarország hozzáállása az alkotmányos identitás fogalmához speciális és talán nem túlzás azt állítani, hogy valamelyest

úttörő is. Hiszen a tagállami alkotmányok közül egyedülálló módon csak az Alaptörvény tartalmazza az alkotmányos identitás védelmének követelményét, amely így az Alkotmánybíróság számára kötelező.

Összegzésképpen elmondható tehát, hogy a tagállami alkotmánybíróságoknak funkciójukból fakadó kötelezettségük, hogy megóvják a tagállamok alkotmányos berendezkedéseinek egyediségét jelentő értékeket, intézményeket. Csak ennek a védelmével valósulhat meg az egység a sokféleségben és maradhat a Szerződések szerinti mederben az integrációs folyamat.

Az egység összeköt bennünket: az integráció alapértékeinek szükségességéről hasonlóképpen gondolkodunk. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy hasonlóképpen és nem ugyanúgy. Az ebből fakadó mozgásteret meg kell adnunk a tagállamoknak, hiszen ez az egész integráció alapeszméje: egység a sokféleségben. Enélkül pedig nincs európai integráció. Sikeres és hosszú távon fenntartható legalább is nincs. Úgy hiszem ez jelenti a tagállami alkotmánybíróságok számára a következő évek egyik legnagyobb kihívást: integrációs felelősségük érvényre juttatása a tagállami alkotmányok védelmén és az azokban foglalt értékek megőrzésén keresztül.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!