

ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK JÁTSZMÁJA

E cikk az államok nemzeti identitásának és politikai rendszerei változásának az értelmezéséhez vázol fel egy olyan elméleti keretet, amely a megosztó és a befogadó alkotmányos értékek viszonyát zéróösszegű játszmaként írja le. Azon a feltételezésen alapul, hogy különböző társadalmi, gazdasági és politikai folyamatok hatására a megosztó és a befogadó alkotmányos értékek közötti arányok felborulhatnak, és ennek következményeképp az államok a nemzeti identitásukat alkotmányos kereteik átalakításával újradefiniálhatják. E játszmában a megosztó értékek erősödése magával hozza a befogadó értékek gyengülését, vagy ellenkezőleg: a befogadást támogató értékek erősödését a megosztó értékek gyengülése követi. Ebből az is következik, hogy ha a megosztó értékek egy jogrendszeren belül túlnyomóvá és meghatározóvá válnak, akkor autoriter rendszerek jönnek létre.

Így az alkotmányos értékek közötti játszmában a megosztó értékek térnyerésére építő közjogi változások minden sikerét veszteségként könyvelhetik el az alkotmányos demokrácia hívei az egyes államokban. Egy uniós tagállamban is megtörténhet az – amint azt a magyar közjogi fordulat példája mutatja –, hogy a politikai retorikából minden tagállamban ismert, és valamilyen szinten az alkotmányos dokumentumokban is jelen levő, megosztó értékek meghatározóvá válnak a közjogban, és ez megváltoztatja a politikai rendszert.

MEGOSZTÓ ÉS BEFOGADÓ ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK

A következőkben az alkotmányos identitás fogalmán az állam nemzeti identitásának azt az aspektusát értem, ahogyan a politikai nemzet, illetve a nép identitása az alkotmányban – és általában az alkotmányjogban – megjelenik.¹ Az identitást formáló alkot-

mányos értékeket pedig olyan absztrakt, morális normákként értelmezem, melyek megjelenítik a jogrendszerek kulturális forrásait és a társadalmi intézményeik alapjait.²³ Ezek determinálják az alkotmányos dokumentumok végső céljait,⁴ mivel az értékek alapozzák meg a közös nemzeti identitást és az alkotmányos dokumentumok értelmezését.⁵ Így a jogrendszernek keretet szabnak – a politikai közösség alkotmányos alapidokumentumában meghatározott erkölcsi meggyőződések, amelyeket elsősorban az értékek jelenítenek meg, amelyek Dworkin szerint az alkotmányban, illetve amögött húzódnak, s amelyekre folyamatosan támaszkodik a jogot értelmező jogalkalmazó.⁶

Megosztó alkotmányos érték alatt a lakosság domináns pozícióban levő csoportjai identitáselemeinek (etnikai, fizikai képességgel kapcsolatos, társadalmi nemi, kulturális, nyelvi, politikai, vallási és más) az alkotmányjogban való, különféle megjelenéseit tekintem; abban az esetben, ha az identitáselemek reprezentációja során nem kap figyelmet a politikai közösség tagjainak morális egyenlősége. Azért nem a többségi, hanem a domináns jelzőt használom, mivel nem mindig a számszerű többség jut domináns pozícióhoz, s a „többség” amúgy is a hatalmon levők által konstruált, esetenként politikai, hatalmi célok mentén alkotott fogalom.

Minden olyan értéket befogadónak tekintek, amely nem egy domináns hatalmi pozícióban levő csoport identitását preferálja, és nem kreál vagy szentesít a kisebbségi pozíciókban levők számára hátrányosan egyenlőtlen helyzeteket. A befogadó értékek mögött minden esetben ott húzódik az az elképzelés, hogy a politikai közösség minden tagja egyformán értékes.

Azt feltételezem, hogy egy érték a politikai közösség egészét tekintve vagy befogadó, vagy megosztó lehet; nincs harmadik opció.

Bizonyos keretek megtartása mellett befogadók azok a rendelkezések is, amelyek a kisebbségi jogokat (például a nemzeti kisebbségek nyelvi jogait) tá-

* E cikk megírásánál támaszkodtam a Verfassungsblogon a témában megjelent írásomra, lásd Majtényi Balázs: A Game of Values: Particular National Identities Awaken in Europe, *VerfBlog*, 2016/12/21, <http://verfassungsblog.de/a-game-of-values-particular-national-identities-awaken-in-europe>, illetve a Körtvélyesi Zsolttal közös, a *German Law Journal*-ben megjelenés alatt levő, „Game of Values: The Threat of Exclusive Constitutional Identity, the EU and Hungary” című tanulmányunkra. A szöveg a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

mogatják, mivel céljuk éppen az egyenlőség előmozdítása, azaz a különböző csoportokhoz tartozó személyek, illetve a csoportok egyenlőtlen helyzetének kezelése. Ez a kisebbségi jogokra addig vonatkozik, amíg azok nem kérdőjelezzik meg a politikai közösség tagjainak egyenértékűségét, azaz nem korlátozzák a közösség tagjait céljaik elérésében (például nem akadályozzák a csoport elhagyását); ha mégis, akkor ezek az intézkedések is megosztóvá válnak.

A különböző mértékben, de minden alkotmányos demokráciában jelen lévő megosztó értékek elburjánzása a jogrendszerben, a „többségi jogok”⁷ meghatározóvá válása ellehetetleníti az emberi jogok garanciákként való működését, valamint annak a deliberatív politikai térnek a működését, ahol nem rendre az erősebb csoport kényszeríti rá az akaratát a gyengébbre, hanem a versengő érdekek feloldására kompromisszumok születnek.⁸ Ha a megosztó értékek túlnyomóvá válnak, akkor a hatalmon levők mindent felülírhatnak egy vélt/állított többségre való hivatkozással. Így a történelmi utalások is a megosztó értékeket erősítve, az egyenlősítő törekvéseket lerontó formákban jelenhetnek meg; ez történik például akkor, amikor a korábbi „nagyság” felrejtéséhez a gyarmatosított népek és/vagy a kisebbségek ellen elkövetett jogsértések tagadása, illetve elhallgatása társul.

Ha egy alkotmány egyoldalúan a domináns pozíciókban levő csoportok (rendszerint a többség) értékpreferenciáit részesíti előnyben, akkor nem teljesíti a demokratikus alkotmányok integratív funkcióját, mivel ilyen esetben az alkotmány még csak nem is ígéri, hogy egyenlő módon fogja figyelembe venni mindenkiné a szempontjait.

A ZÉRÓÖSSZEGŰ JÁTSZMA

Egy nemzet politikai kultúrája, identitása az alkotmányában és akörül kristályosodik ki,⁹ így az általam leírt zéróösszegű játszma tétje, hogy meg lehet-e őrizni a polgárok közösségének elsőbbségét a monolitiként felfogott többségi identitásértelmezéssel szemben. Az autoriter rendszerek a hatalom egységét hirdetik, és a sokféle identitáson alapuló társadalmakban egy nem létező homogenitást támogatnak. A megosztó értékekre építő politika elvezethet a hatalom centralizálásához; amikor bizonyos politikusok a csoportok közötti együttműködés és szolidaritás kialakulását a többségre támaszkodva – a többséget egy-egy cél mellett mozgósítva – akadályozzák meg.

A következőkben két szilárd alkotmányos demokráciához kötött, fiktív eseten keresztül magyarázom el, hogy miért gondolom azt, hogy az alkotmányos értékek egymáshoz való viszonya zéróösszegű játszmaként írható le.

1) Ha egy állam előnyben részesít egy vagy több (állam)nyelvet a kisebbségi nyelvekkel szemben, akkor sérül az egyenlőség, s ez nyilvánvalóan sérti a kisebbség nyelvi jogait. E területen nehéz elképzelni egyfajta boldog harmóniát a megosztó és befogadó értékek között. Ennek belátásához nézzük meg Kanada példáját, s vegyük a kisebbségek nyelvi jogainak kérdését. Kanada két európai nyelv, az angol és a francia számára biztosít alkotmányos elismerést hivatalos nyelvként, de ennek a költségeit mások, leginkább az őslakos nyelveket beszélők fizetik. A kérdés az, hogy milyen változások képzelhetők el, ha az alkotmányos szabályozás változásait az alkotmányos értékek között feltételezzük, zéróösszegű játszma segítségével próbáljuk ábrázolni. Az egyik lehetséges forgatókönyvként elképzelhető a domináns pozíció-

ban levők helyzetének megerősítése, például az által, hogy a parlament külön törvényben tiltja meg az őslakos nyelvek hivatalos használatát. Egy ilyen intézkedés jelentősen gyengítené az egyenlőség elvének mint befogadó értéknek az érvényesülését, s erősítené

a többségi lakosság identitáselemének a védelmét. A parlament léphet akár ezzel ellentétes irányba is, és elkötelezheti magát a befogadó értékek további erősítése mellett, például oly módon, hogy a képviselők egy olyan módosítás elfogadása mellett döntenek, amely alkotmányos elismerést ad a Kanadában beszélt nyelvek mindegyikének, vagy tovább erősíti a kisebbségi nyelvek alkotmányjogi védelmét. Ez gyengíteni fogja a két európai nyelv védelmének megosztó karakterét, s erősíteni az egyenlőség inkluzív alkotmányos értékét.

2) Feltehetjük azt a kérdést is, hogy mi történik akkor, ha egyszerre több elemet vizsgálunk: például együtt nézzük a nők jogait és a bevándorlók/menekültek jogait. Képzeld el azt a lehetséges forgatókönyvet, hogy 2018-ra sem lankad a megválasztott amerikai elnök felfokozott jogalkotási kedve, s úgy dönt, hogy erősíteni szeretné a Mexikóból érkező migránsok és menekültek jogainak a védelmét (például lebontatná az időközben a déli határon továbbépített és megmagasított falat – ami persze nem túl valószínű), ugyanakkor korlátozni kezdi a nők jogait, jogszabályi úton is igyekezve ellehetetleníteni a kormányzati pozíciókhoz való hozzáférésüket. Azt hiszem, hogy az alkotmányos értékek közötti zéró-

összegű játszma ebben az esetben is működik. Ha mindezt az egyes emberi jogok védelmének a szintjén, a különböző jogok összeütközéseként írjuk le, akkor az elnök e képzelt esetben a bevándorlók és menekültek jogai tekintetében az alapjogok védelmezőjeként jelenik meg, a nők jogainak tekintetében pedig azok korlátozójaként. Ha viszont mindezt az alkotmányos értékek segítségével akarjuk leírni, akkor a következőkre jutunk: általánosságban felmerül, hogy a fenti, elképzelt politika olyan mértékben önkényes, hogy a jog instrumentális használata a jogállamiság alkotmányos értékét veszélyezteti. Azt fogjuk látni, hogy az alkotmányos szinten megjelenő politikai törekvések mögött a következő két alkotmányos érték küzdelme áll: a jogállamiság elve és a többség pillanatnyi politikai preferenciáinak követése. A küzdelmet az alkotmányos értékek szintjén vizsgálva az elnök a jogállamiság inkluzív alkotmányos értékének az ellenfeleként fog megjelenni.

Ez azt is mutatja, hogy a rendszerszintű változások elemzésénél érdemes az alkotmányos értékekre koncentrálnunk, mivel így az absztrakció egy magasabb szintjén maradunk, mint ha az egyes emberi jogok védelmére fókuszálnánk. Ez az elemzés nem zárja ki az elemzés következő fázisában az egyes emberi jogokra fókuszáló vizsgálatokat, csak értelmezési kontextust kínál azokhoz.

A két példa elmesélhető lenne nem fiktív esetekben, hanem például a kelet-közép-európai államok hatályban levő szabályozásain – mondjuk, a szlovák államnyelvtörvényen vagy a magyarországi menekültellenes jogalkotáson – keresztül is, melyek a többség politikai preferenciái alapján vezettek az emberi jogok, az egyenlőség vagy a jogállamiság értékeinek a megsértéséhez.

TÁRSADALMI FOLYAMATOK ÉS A MEGOSZTÓ ÉRTÉKEK ERŐSÖDÉSE

Az alkotmányos értékek a társadalmi értékpreferenciákhoz való kötődésük miatt szimbolikus kódokként arra is lehetőséget kínálnak, hogy túllépjünk az intézmények pusztán jogi értelmezésén; segítségükkel a jogintézményeket alakító társadalmi folyamatok is értelmezhetővé válnak.¹⁰ Az értékekre fókuszálva követhetővé válik az a folyamat, amely során a populista politikusok által támogatott értékek az alkotmányos dokumentumokban is megjelentek. 2015

nyarán a menekültekkel való magyarországi civil szolidaritás, a lengyel alkotmánybírózás és bírósági rendszer körüli folyamatos küzdelmek, vagy az akadémiai szabadság melletti magyarországi tüntetések is bizonyítják, hogy olyan alkotmányos értékek, mint az egyenlőség, az emberi jogok védelme, a jogállamiság nem pusztán a politikusok szolgálatába állított szlogenek, sekélyes retorikai eszközök, hanem olyan eszmék, amelyekkel az emberek készek azonosulni, és azok mellett – vagy épp azok ellen – küzdeni.

Az a szempont, amely szerint az alkotmányos identitások és értékek a politikai közösségek politikai kultúrájának kontextusában értelmezhetőek, és eképpen változ(hat)nak; illetve az, hogy az alkotmányjog is – különböző szinteken és mértékben – reagál a társadalmi változásokra, mindeddig nem kapott kellő figyelmet az alkotmányjogi szakirodalomban. Leginkább az emberi jogi¹¹ és az állam sem-

legességéről¹² szóló szakirodalom szembesül azzal, hogy milyen szerepet játszanak a normák értelmezésekor a kulturális és történelmi különbségek, de ezt általában nem kapcsolják össze a társadalmi folyamatok hatásaival az államok alkotmányos identitásának vizsgálatakor. Mindenesetre az alkotmányos identitás és az alkotmányos értékek olyan fogalmak, amelyek akkor is használhatók és

elemezhetőek maradnak, amikor a politikai közösséget megosztó értékek veszélyeztetni kezdik az állam demokratikus jellegét, vagy már meg is változtatták azt.¹³

Az államok nemzeti identitását és az alkotmányos értékeket regionális és helyi folyamatok mellett olyan globális folyamatok alakítják, mint a gazdasági visszaesés, illetve a gazdasági szerkezetváltás, a helyi közösségek felé fordulás, a felvilágosodás tradíciója ellen ható és az egyenlőséget megkérdőjelező premodern értékekhez való visszatérés. Ezek összefüggésben vannak a jövedelmi, gazdasági egyenlőtlenségek fokozódásával; a technológiák automatizálódásával; a munka, a javak, a tőke és a személyek globális áramlásával (ideértve a migrációs, illetve menekülthullámot is), a munkavállalói érdekvédelem gyengülésével és a jóléti rendszerek leépítésével.¹⁴ A társadalmi folyamatok a politikai rendszerre is hatnak, ez mutatkozik meg a szélsőjobb jelenlegi előretörésében, vagy a liberalizmus és a baloldal válságában.¹⁵ Egyre gyakoribb, hogy a mainstream politikai diskurzusban olyan nézetek jelennek meg, amelyek korábban szélsőségesnek számítottak,¹⁶ és sok országban láthatóan erősödik a rasszizmus.

Nem véletlenül veti fel egyre több szerző, hogy a jelenlegi társadalmi folyamatok és az intézmények válsága összehasonlítható a két világháború közötti európai helyzettel.¹⁷ A hasonlóságok mellett, természetesen, különbségek is vannak a két korszak között, gondoljunk például a média és az állami intézmények – a két világháború közötti korszakhoz képest – időközben megváltozott szerepére. Továbbá, sokan összehasonlíthatónak tartják az 1929-es nagy gazdasági depressziót a közelmúlt gazdasági válságát okozó 2009-es adósságkrízissel; az 1930-as évek diktatúrába torkoló lejtmenetét és antiszemitizmusát pedig összevethetőnek tartják a jelenlegi (roma-,¹⁸ muszlim-, menekültellenes) érzelmekkel, a demokratikus intézmények elleni támadásokkal, valamint az alkotmányos demokráciában igazolhatatlan világnézetek és tevékenységek legitimálására irányuló jogszabályi változásokkal.¹⁹

Az autoriter elemeket erősítő társadalmi folyamatok több országban hasonló, egymással összevethető változásokat generálnak; ehhez talán elég a magyarországi²⁰ és a lengyelországi²¹ demokratikus visszaesésre gondolni, vagy az Egyesült Királyságban az európai emberi jogi rendszerrel és intézményekkel szembeni ellenérzések erősödésére,²² illetve a Brexit-kampányban megjelenő migrációellenes – elsősorban a kelet-európai migránsok elleni – érvekre vagy a zárt határok elvére. De láthatunk az Európai Unió kivül is hasonló folyamatokat: például Törökország kemény diktatúrába való csúszása, az amerikai elnökválasztás eredménye vagy a szélsőjobb által elért eredmény a francia elnökválasztáson. Ezek a folyamatok annak ellenére mutatnak hasonlóságokat, hogy egyes említett országokban – Franciaországban és az USA-ban – nem voltak jelentős hatással az alkotmányjogi intézményekre, de ahogy más példák mutatják, az is egyértelmű, hogy ezeknek a folyamatoknak számottevő következményei is lehetnek (Brexit, közjogi fordulat Magyarországon, Lengyelországban és Törökországban).

Ha az intézmények társadalmi és kulturális alapjait kívánjuk vizsgálni, akkor a szimbolikus szférát is elemeznünk kell: ennek során fontos feltárni, hogy mit értenek az emberek az alkotmányos értékeken, és miért hajlandók az értékek mellett vagy azok ellen fellépni. Fontos kérdés, hogy egy társadalom a befogadó értékeit olyannak látja-e, amelyekért küzdeni kell, vagy éppen ellenkezőleg, a nemzet, a szuverenitás ellenfeleiként azonosítja-e azokat. Lényegi

HA AZ INTÉZMÉNYEK TÁRSADALMI ÉS KULTURÁLIS ALAPJAIT KÍVÁNJUK VIZSGÁLNI, AKKOR A SZIMBOLIKUS SZFÉRÁT IS ELEMEZNÜNK KELL: ENNEK SORÁN FONTOS FELTÁRNI, HOGY MIT ÉRTENEK AZ EMBEREK AZ ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEKEN, ÉS MIÉRT HAJLANDÓK AZ ÉRTÉKEK MELLETT VAGY AZOK ELLEN FELLÉPNI

kérdés, hogy milyen támogatással rendelkeznek az alkotmányos intézmények, és ez a támogatás hogyan változik; mikor jöhet el az a pont, amikor a megosztó értékek egyre erőteljesebben megjelennek az alkotmányjogban is. Ha egy államban a társadalmi és a közjogi értékpreferenciák távol kerülnek egymástól, akkor az intézmények sérülékennyé válnak. Tehát egy, a demokratikus értékek mellett erős elkötelezettséget mutató alkotmányoszöveg – erre lehet jó példa a korábbi, 1989-es magyar alkotmány – nem biztos, hogy fennmarad, ha nincs megfelelő társadalmi támogatottság az intézmények mögött. Egy, a befogadó értékek iránt gyengébb elkötelezettséget mutató, több megosztó értéket tartalmazó alkotmány akár stabilan is működhet, nagyobb társadalmi támogatottság mellett.

AZ ÉRTÉKEK KÜZDELME ÉS A NEMZETI IDENTITÁS VÉDELME AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikke a szervezet saját alapértékei nevesítésekor kizárólag befogadó értékeket sorol fel: „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 a befogadó értékek alkotják azt a közös alapot, amelyre az Unió identitása épülhet, illetve, ahogy Kochenov megállapítja, ha ehhez az értékek szintjén meglévő elköteleződéshez nem is társul hatékony panaszmechanizmus, az értéklista egyértelművé teszi, hogy az autoriter rendszerek nem szívesen látottak az EU-ban.²³

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése szerint az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását. Ugyanakkor az alkotmányos identitások meghatározásánál megjelenő, a politikai közösség egésze szempontjából megosztó értékek ütközhetnek az EUSZ 2. cikkébe foglalt alapértékekkel (például méltóság, egyenlőség).

A különböző alkotmányos identitásokat elismerő 4. cikk (2) bekezdése mögött legalább két, azóta – egyes tagállamok illiberális fordulata következtében – tarthatatlanná váló előfeltételezés is meghúzódik. Az első az, hogy a tagállamok nemzeti identitásának megosztó elemei harmonikusan együtt élhetnek olyan, a politikai közösség egésze számára befogadó

elemekkel, mint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme. A másik ehhez kapcsolódó feltételezés pedig az, hogy az EU tagállamai, ha különböző sebességgel is, de továbbra is egy irányba haladnak. Ezekre a megfontolásokra rációzott a nemzeti identitás megosztó elemei erősödésének egyre nyilvánvalóbb romboló hatása a jogállamiságra, az emberi jogok védelmére és a demokráciára. Ma a „többsebességű Európa” már nem csupán azt jelenti, hogy a tagállamok különböző kiindulópontonról indulva eltérő sebességgel haladnak, hanem olyan tagállamokra (Magyarország, Lengyelország) is utal, akik jelenleg nemcsak eltérő sebességgel, hanem kifejezetten a forgalommal szemben robognak. A megosztó értékek erősödése – a globalizáció, illetve regionális folyamatok hatására – képtelenné teszi az Európai Uniót, a nemzeti identitásnak a 4. cikk (2) bekezdésébe foglalt védelme miatt is, a 2. cikkben nevesített értékei melletti fellépésre.

Az államok nemzeti identitásának elemzésekor a szakirodalom²⁴ mindennek ellenére sok esetben főként a tagállamok alkotmánybíróságainak a határozataira és az Európai Unió Bíróságának ítélezésére, valamint arra a kérdésre fókuszál, hogy ki rendelkezik a végső döntés meghozatalának jogával. Azaz, arra az intézményi kérdésre szűkítik a diskurzust, hogy kinek kell definiálnia az alkotmányos értékeket, holott itt a dilemma jóval mélyebb: az a kérdés, hogy milyen értékek képezik (képezhetik) az alkotmányos identitás részét. Noha több, ebben a keretben tárgyalt eset is érdekes,²⁵ ez a megközelítés – amely a vizsgált intézmények körét is leszűkíti – félrevezető, mivel még a jéghegy csúcsát sem mutatja. Egyrészt nem veszi figyelembe az államok eltérő alkotmányos struktúráit, például figyelmen kívül hagyja a bírói felülvizsgálatnak kisebb szerepet juttató parlamenti szupremácián alapuló brit modell sajátosságait. Másrészt ennek a megközelítésnek a gyengéit mutatja a magyar alkotmányos válság is, amelyben az alkotmánybíróság már nem, vagy nem megfelelően működik: ez egyértelmű jele annak, hogy mostanra az alkotmánybíróságoknak nem mindegyike vesz részt közös diskurzusban, márpedig az alkotmánybíróságok gyakorlatára való fókuszálás előfeltételezi a közös fogalmi keretet (azt, hogy mindenki ugyanazon a jéghegyen tartózkodik). A magyarhoz hasonló módon a lengyel alkotmánybíróság is jó ütemben halad az alkotmányos szerepének elvesztése és a közös diskurzusból való kiiratkozás felé.

Az alkotmánybírósági határozatokat így – néhány tagállam esetében – újabban az teszi érdekessé, hogy az azokban megjelenő vélemények jelzik a társadalmi folyamatok hatását, illetve egyes tagállamoknak a közös diskurzusból való kiszállását is. Ilyen egyértelmű jelzés volt például a magyar alkotmánybíróság határozata a menekültkvóta alkotmányossága kapcsán, mely az állam nemzeti identitását alkotmánytól, nemzetközi jogtól független, mindenekfelett álló értéknek tételezi; olyanak, ami egyszerűen az ország létezéséből fakad – ez kifejezi az uniós joghoz és az EU alapértékeihez való kötődés újragondolásának az igényét is.

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot.”²⁶

A 2011-es magyar Alaptörvény szembefordulása az Unió alkotmányos értékeivel, s az, hogy az Alaptörvény a nemzeti identitást a politikai közösség egésze szempontjából megosztó értékek (például az etnikai nemzethez, kereszténységhez tartozás) mentén fogalmazta meg, a lengyel válsággal együtt világosan jelezte, hogy az EU-ellenesség alkotmányosságellenességgé válhat tagállamokban, illetve azt, hogy az alkotmányosság és az EU-ellenesség egymást támogatja. Az euroszeptizmus és az alkotmányosságellenesség összefonódása részben abból adódik, hogy az Unió alkotmányos fejlődése (például a befogadó értéklista kialakulása) révén sok esetben már nem az Unió, hanem egyes tagállamok szintjén jelentkezik a demokratikus deficit.²⁷ Míg korábban attól féltek, hogy az Unió demokratikus deficitje alááshatja a tagállamokban működő alkotmányos intézményeket, ennek mintha épp az ellenkezője történe; azaz, az Unió demokratikus fejlődése erősíti a tagállamokban zajló populista folyamatokat.

Mindez magával hozza az uniós értékekkel elismert befogadó értékek elutasításának fokozódását, valamint az emberi jogok európai védelmének – mint a nemzeti sajátosságoktól idegen szemléletnek – az elutasítását; miközben előtérbe kerülnek a hivatkozások azokra az értékekre, amelyekkel kizárólag az adott politikai közösség identitáselemeit kívánják leírni.²⁸ Úgy tűnik, hogy a társadalmi folyamatok afelé hatnak, hogy Európa-szerte egyre többen, egy-

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI
HATÁROZATOKAT ÍGY – NÉ-
HÁNY TAGÁLLAM ESETÉBEN –
ÚJABBAN AZ TESZI ÉRDEKES-
SÉ, HOGY AZ AZOKBAN MEG-
JELENŐ VÉLEMÉNYEK JEL-
ZIK A TÁRSADALMI FOLYA-
MATOK HATÁSÁT, ILLETVE
EGYES TAGÁLLAMOKNAK A
KÖZÖS DISKURZUSBÓL VALÓ
KISZÁLLÁSÁT IS

re többször választják az egyedi intézkedések igazolásakor – a hatalom forrásának bemutatásakor – a nemzeti identitás meghatározó elemeit jelentő történelmi, vallási, etnikai identitásokra, valamint a helyi társadalmak közös örökségére, szokásaira való hivatkozást;²⁹ ez pedig lehetővé teszi a politikai közösség identitásának a befogadó értékek ellenében történő meghatározását.

Az önmeghatározás, így az állam nemzeti identitásának meghatározása is történhet úgy, hogy saját magunkat a velünk szembenállónak tekintett másoktól elkülönítve határozzuk meg. A jelenleg zajló folyamatok azt mutatják, hogy a másként meghatározott idegen ('the Other') tipikusan külföldi és/vagy jó eséllyel valamilyen marginalizált társadalmi csoporthoz tartozik. Ebben a folyamatban pedig a befogadó értékekre épülő Európa maga is idegenné válik: a populista politikusok előszeretettel tekintik Európát, illetve a befogadó értékeken alapuló Uniót olyan ellenségnek, amellyel szemben – a szélesebb támogatás megszerzése érdekében – a nemzeti identitást meg kell határozni. Az Európa kifejezés, mint az idegen szinonimája, ugyancsak sok mindenre használatos a közbeszédben: utalhat például az Európai Unióra és az Európa Tanácsra is. Ilyen kontextusban merült fel például a „két Európára” való utalás a Brexit-kampányban, amelynek során esetenként nemcsak az EU-ból, hanem az Európai Emberi Jogi Egyezményből való kilépést is felvetették.³⁰ Ebben a vitában megjelenik egy jóhiszemű, alkotmányos értékeken alapuló álláspont is, miszerint az uniós jogalkotás – a strasbourgi és luxemburgi bíróságokkal együtt – megengedhetetlen módon korlátozza a nemzeti intézmények (például a parlament) és a tagállamok szuverenitását.

Az állam nemzeti identitásának megosztó elemekre építése schmittianus logikát³¹ követ; részben a „Mi a nemzet?” kérdésen, részben pedig a „mi – ők/idegenek” megkülönböztetésén alapul; azaz, az egység tudatot az ellenségkeresés erősíti, és ennek során az idegen lehet akár az Európai Unió, lehet akár az emberi jogok európai védelme, lehetnek akár a kisebbségek, a menekültek vagy egyéb, hatalomtól elzárt csoportok országhatárokon belül – lehet bármilyen ellenség, amely egyszerűen meghatározható. „Brüsszel” fontos negatív referenciaponttá válik a nemzeti identitás meghatározásakor, amikor a „Ki vagyunk mi?” kérdésre keressük a választ. Az ilyen

típusú, megosztó schmittianus logikát követő gondolkodás szembemegy azzal – a szuverén habermasi fogalmának megfelelő – döntéshozatallal, amelyben minden polgár egyenlően vehet részt, és amely fellép a marginalizált helyzetben levők integrációját akadályozó intézkedések ellen.³² A populista politikusok amiatt támaszkodnak megosztó értékekre, mert ha hatalmi-stratégiai céljaikat az azok mögötti társadalmi folyamatokra építik, széles körű támogatásra tehetnek szert, illetve a lakosságot a saját céljaikra mobilizálhatják – a populista politikusok elfogadják azt az árat is, hogy ezáltal tovább erősítik az adott társadalmon belüli strukturális egyenlőtlenségeket.

*

Az emberi jogok univerzalitását és a demokratikus értékeket kétségbevonó politikai diskurzusok egyre hangosabbá és befolyásosabbá válnak. A diskurzusokat erősítő folyamatokra támaszkodó populista politikusok rendre a nemzeti identitás és az állami szuverenitás fontosságát hangsúlyozzák; ez fejeződik ki az ebben a kontextusban elfogadott jogszabályokban is. A szöveg arra próbált rámutatni, hogy az alkotmányos demokráciákban különböző globális, regionális és helyi társadalmi folyamatok hatására olyan kirekesztő nemzeti identitások jöhetnek létre, amelyek magának az alkotmányos demokráciának a működését és az Unió jelenlegi intézményi rendjét sodorják veszélybe. Ha ezt a folyamatot az alkotmányos értékek közötti zéróösszegű játszma keretében írjuk le, azzal jól szemléltethetjük, hogy az alkotmányos identitás konstrukciójának társadalmi folyama-

tok hatására zajló átalakulása hogyan veszélyezteti az emberi jogokat, az alkotmányos intézményeket, és miként erősíti az Európa-ellenességet.

Amikor az Európai Unió választ keres a tagállamok demokratikus visszaesésére (például új intézményi mechanizmusok létrehozására törekszik), hiba lenne, ha csak a jobban látható kelet-európai közjogi változásokra fókuszálna – mivel a változások mögött részben globális társadalmi folyamatok hatásai állnak. Az is meg-

válaszolandó kérdés, hogyan tud az EU az új tagállamokban tapasztalható demokratikus visszaesés ellen fellépni anélkül, hogy erősítené a régi tagállamok nemzeti identitásáért aggódó, és az uniós értékeket elutasító euroszeptikusokat, illetve az autoriter törekvések támogatóit.

JEGYZETEK

1. Monika POLZIN: *Constitutional Identity in the Age of Global Immigration: Constitutional Identity as a Constructed and Restless Soul* (Manuscript).
2. Dimitry KOCHENOV: The Acquis and its Principles: The Enforcement of the ‘Law’ vs. the Enforcement of ‘Values’ in the European Union, in: *The Enforcement of EU Law and Values*, András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (eds.), Oxford, Oxford University Press 2017, 10.
3. Pierre SCHLAG: Values, *Yale Journal of Law & the Humanities*, 1994/2, 222.
4. Lásd az értékek meghatározásához például: Davis DENNIS – Alan RICHTER – Cheryl SAUNDERS: Introduction, in *An Inquiry into the Existence of Global Values: Through the Lens of Comparative Constitutional Law*, Dennis DAVIS – Alan RICHTER – Cheryl SAUNDERS (eds.), London, Hart Publishing, 2015, 1–14.; Pierre SCHLAG (3. vj.) 219–232.
5. SCHLAG (3. vj.) 221.
6. Ronald DWORIN: *Law’s Empire*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986, 225–258.
7. A kisebbségek kulturális jogai mintájára veti fel Liav Orgad könyvében a többség kulturális jogainak kérdését. Liav ORGAD: *The Cultural Defense of Nations, A Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015. Szerintem nem tehető egyenlőségjel a kisebbségi jogok és „többségi jogok” közé, mert a többségnek az államon belüli domináns pozíciójából adódóan a „többségi jogok” azoknak a hátrányoknak az okozói, amelyeknek a kiegyenlítésére a kisebbségi jogok irányulnak.
8. Jürgen HABERMAS: *The Inclusion of the Other*, Cambridge, MIT Press, 1998, 246.
9. HABERMAS (8. vj.) 118.
10. Tomasz WARCZOK – Hanna DĘBSKA: Sacred Law and Profane Politics: The Symbolic Construction of the Constitutional Tribunal, *Polish Sociological Review*, 2014/4, 461–474.
11. Lásd például: Eva BREMS: *Human Rights: Universality and Diversity*, Martinus Nijhoff, 2001.
12. Lásd például: János KÍ: State Neutrality, in *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, Michel ROSENFELD – András SAJÓ (eds.), Oxford, Oxford University Press, 2012, 318–335.
13. Tom GINSBURG – Alberto SIMPSON: *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
14. Ronald INGLEHART – Pippa NORRIS: Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash, HKS Working Paper No. RWP16-026, August 2016, 30. elérhető: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2818659>, 2.
15. Margit FEISCHMIDT – Balázs MAJTÉNYI: Introduction in *The Hungarian Fundamental Law and the Origins of New Nationalism*, eds. Margit Feischmidt – Balázs Majtényi (kézirat).
16. Lásd ehhez a témához Margit FEISCHMIDT – Peter HERVIK: Mainstreaming the Extreme: Intersecting Challenges from the Far Right in Europe, *Intersections*, 2015/1, 3–17.
17. Aristotle KALLIS: ‘Far-Right “Contagion” or a Failing “Mainstream”? How Dangerous Ideas Cross Borders and Blur Boundaries’ *Democracy and Security* 2013/9, 221–246.
18. Alliance against Antigypsyism, 2016, Reference Paper, elérhető: <http://antigypsyism.eu/>
19. KALLIS (17. vj.) 235.
20. Lásd például: Miklós BÁNKUTI – Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE: From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s Old and New Constitutions, in *Constitution for a Disunited Nation Hungary’s New Fundamental Law*, Gábor Attila TÓTH (ed.), Budapest, CEU Press 2012, 268.; Kim Lane SCHEPPELE: Understanding Hungary’s Constitutional Revolution, in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Armin von BOGDANDY – Pál SONNEVEND (eds.), Oxford-Portland, Hart, 2015.; Opinion on Hungary’s New Constitutional Order: Amicus Brief to the Venice Commission on the *Transitional Provisions of the Fundamental Law and the Key Cardinal Laws*, Gábor HALMAI – Kim Lane SCHEPPELE (eds.), February 2012, http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Amicus_Cardinal_Laws_final.pdf
21. Piotr RADKIEWICZ: The Axiological Clash as a Key Determinant of Expanded and Destructive Political Conflict in Poland, *East European Politics and Societies*, 2017/2, 382.
22. Lásd például: Katja S. ZIEGLER – Elisabeth WICKS – Loveday HODSON (eds.): *The UK and European Human Rights: A Strained Relationship*, Oxford and Portland, Hart, 2015.
23. KOCHENOV (2. vj.) 12.
24. Lásd például Alejandro Sariz ARNAIZ – Carina Alcoberto LLIVINA (eds.): *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge, Intersentia, 2013; vagy Armin von BOGDANDY – Stephan SCHILL: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty, *Common Market Law Review*, 2011/5, 1417.
25. Például a Sayn–Witgenstein-ügy (C-208/09) érdekes és tanulságos is egyben. Az esetben egy német állampolgárságú személy örökbe fogadott egy osztrák állampolgárt, előbbi vezetékneve nemesi címet is tartalmazott. Az osztrák hatóságok módosították az

- örökbefogadott nevét, és megfosztották a nemesi címtől. A Bíróság szerint figyelembe kell venni, hogy a nemesi cím eltörléséről szóló törvény része az osztrák nemzeti identitásnak. Ennek a magyarázatához: Armin von BOGDANDY – Stephan SCHILL (24. vj.) 1423–1425.
26. Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata, ABH 2016, 456, 473.
27. Lásd az ehhez kapcsolódó irodalomhoz például R. Daniel KELEMEN: Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, *Government and Opposition*, 2017/2, 211–238.
28. Lásd például ZIEGLER–WICKS–HODSON (22. vj.).
29. FEISCHMIDT–MAJTÉNYI (15. vj.).
30. ZIEGLER–WICKS–HODSON (22. vj.) 510.
31. Carl SCHMITT: *The Concept of the Political*, Chicago, University of Chicago Press, 2007, 28–29.
32. HABERMAS (8. vj.) 139.