



---

**MTA Law Working Papers**

**2017/14.**

**Alkotmányos értékek játszmája az  
Európai Unióban:  
egyől a huszonnyolcig**

***Majtényi Balázs***

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

## **Alkotmányos értékek játszmája az Európai Unióban: egytől a huszonnyolcig<sup>1</sup>**

E szövegben amellet érvelek, hogy jobban megértjük és reálisabban látjuk az emberi jogok nemzetközi és európai védelmének a nemzetállamokra gyakorolt hatását akkor, amikor a bevett gyakorlattól eltérően nem csak az emberi jogokat támogató befogadó (inkluzív) alkotmányos értékeket vesszük számba (pl. emberi méltóság, egyenlőség). Hanem ezek mellett a politikai közösséget megosztó (exkluzív) a tagok morális egyenlőségét figyelmen kívül hagyó -- rendszerint az államon belül domináns pozíciókban levők identitáselemeire épülő -- értékek megjelenését is vizsgáljuk az alkotmányos dokumentumokban. Ezek alapján elemzem azokat a jelenlegi társadalmi, politikai és jogi folyamatokat, amelyek alapján megosztó értékekre hivatkozva kétségbe vonják az emberi jogok univerzalitását, és a megosztó értékeket egyre láthatóbbá teszik az alkotmányos demokráciákban. Az ezeket a folyamatokat támogató diskurzusokban politikusok a nemzeti identitás és az állami szuverenitás szupremáciáját hangsúlyozzák. Ezek vizsgálata során -- a játékelméletnek egy a közgazdaságtanban előszeretettel használt fogalmának -- a zéróösszegű játszmának az alkotmányjogi változásokra alkalmazásával olyan modellt keresek, amelynek a segítségével elemezhetővé válik a jelenlegi társadalmi folyamatok hatása az államok alkotmányos identitására és ezen keresztül segít megérteni az államok politikai rendszereinek változásait.

Bár e kérdésfelvetés tágabb keretben is vizsgálható lenne, -- a fogalmi keret tisztázása után -- mindezt az Európai Unió alkotmányos keretein belül és a nemzeti identitás uniós védelmére fókuszálva elemzem, s a kérdéskört egy tagállam, Magyarország által elfogadott új alkotmány és az itt bekövetkezett autoriter fordulat példáján keresztül vizsgálom. A tanulmányban azért a 2011-es magyar Alaptörvény példáját használom, mivel Magyarország az egyetlen olyan uniós tagállam, ahol a megosztó értékek már az alkotmányos szöveg szintjére kerültek és a közjogi dokumentumokban meghatározóvá váltak, továbbá a magyar az Unióban elfogadott egyetlen nemzeti alkotmány, amelyet a Lisszaboni szerződés és az Eurózónát 2009-ben elérő globális pénzügyi válság után fogadtak el. Azaz Magyarországon a megosztó értékek nem csak a politikai diskurzusokban jelentek meg, hanem az intézmények szintjén is túlnyomóvá váltak.

A következőkben a globális, regionális és lokális társadalmi folyamatok hatására felerősödő vagy akár az alkotmányokban újonnan megjelenő az etnikai nacionalizmussal összekapcsolódó értékekkel foglalkozom, ehhez először a következő fogalmak tisztázására törekszem: nemzeti és alkotmányos identitás, megosztó és befogadó alkotmányos értékek. Ezt követően térek rá az alkotmányos értékek küzdelmének modellezésére és az általam feltételezett a befogadó és megosztó értékek közötti zéróösszegű játszma leírására. Majd az értékek közötti játszma alapján vizsgálom -- az uniós alkotmányos keret és a magyar a közjogi fordulat után elfogadott alkotmányos dokumentumok példáján keresztül --, hogy ezek fényében hogyan értelmezhetjük az uniós értékek védelmét és a

---

<sup>1</sup> Köszönettel tartozom Körtvélyesi Zsoltnak és Sente Zoltánnak a szöveg első változatához fűzött megjegyzéseikért – illetve az MTA TK Jogtudományi Intézetében 2017. március 30-án tartott műhelyvita résztvevőinek a szöveggel kapcsolatos észrevételeikért.

tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartásának egymáshoz való viszonyát. Illetve amellet érvelek, hogy a globális, regionális és lokális indokokat egyaránt figyelembe vevő komplex szemléletre van szükség a demokratikus államokban erősödő autoriter tendenciák értelmezésekor.

Foglalkozom azzal a kérdéssel is, hogy a magyar közjogi fordulatot követően újra kell-e gondolni az Európai Unóról Szóló Szerződésnek a nemzeti identitásra és az uniós alapértékek védelmére vonatkozó cikkei értelmezéseit és az azokhoz kapcsolódó szakirodalmi állításokat. Továbbá választ keresek arra, hogy lehetséges-e az alkotmányos intézményeket gyengítő különböző szintű társadalmi folyamatokat modellezni, s milyen módon határozhatja meg az Európai Unió az erősödő autoriter tendenciákkal szembeni válaszlépéseit.

### **Nemzeti identitás és alkotmányos értékek**

Bár a zéróösszegű játszma nem csak az uniós keretben lenne alkalmazható, e szövegben az uniós keretre fókuszálok, és a használt fogalmi keretet is ehhez igazítom. A továbbiakban ugyan egyaránt használom az alkotmányos és a nemzeti identitás -- az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz) által felcserélhetőként kezelt – fogalmait, azokat hasonlóan az EUSz-hez nem határolom el egymástól. Az alkotmányos és nemzeti identitás közötti fogalmi elkülönítés egyébként sem adna hozzá a vizsgálat tárgyához, mivel a szöveg az alkotmányos értékeken keresztül vizsgálja, hogy történelmi, kulturális, vallási elemek hogyan jelennek meg a nemzeti és alkotmányos identitások, illetve az alkotmányos értékek meghatározásakor. Az alkotmányos/nemzeti identitás több meghatározása az alkotmányos örökséget megjelenítő közös értékeket<sup>2</sup> mindkét identitás definíciós elemeként kezeli és e tanulmányban is ilyenként tekintek rájuk.

Az alkotmányos identitást, ahogy a politikai nemzet/a nép identitása az alkotmányban és az alkotmányjogban megjelenik, lehet a nemzeti identitásnál szűkebben értelmezni.<sup>3</sup> Elfogadom, hogy a nem demokratikus rendszereknek is van alkotmányos/nemzeti identitásuk, ez tehát nem kizárólag az alkotmányos demokráciák sajátja, csak épp a nem demokratikus rendszerek esetében az identitást a politikai közösséget egyesíteni nem képes megosztó elemek dominálják. Ahogy Tóth Gábor Attila írja „a modern autoritarizmus változatos politikai és alkotmányjogi jelenség.”<sup>4</sup> Az, hogy az autoritarizmus alkotmányjogi jelenség is, így az autoriter államoknak is van alkotmányos identitásuk, azt a magyar Alaptörvény példáján keresztül igazolom, hiszen az alkotmány által meghatározott alkotmányjogi keret érvelésem szerint valóban leírja az illiberális rendszer működését. Amiatt fókuszálok az alkotmányos értékekre, mert azt gondolom, hogy azokon keresztül, mind a demokratikus, mind a nem demokratikus rendszerekben zajló társadalmi és alkotmányjogi változások modellezhetőek.

A nemzeti identitást alakító alkotmányos értékeket olyan absztrakt, morális normákként értelmezem, melyek megjelenítik a jogrendszerek kulturális forrásait és a társadalmi intézményeik alapjait.<sup>5</sup> Ezek

---

<sup>2</sup> Michel Rosenfeld, Constitutional Identity in: Rosenfeld, Michel, András Sajó, *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford University Press, 2012, 756-757.

<sup>3</sup> Monika Polzin, Constitutional Identity in the Age of Global Immigration: Constitutional Identity as a Constructed and Restless Soul (Manuscript)

<sup>4</sup> Tóth Gábor Attila: Demokrácia es diktatúra között: az autoritarizmus, *FUNDAMENTUM* 2016/2-4. 5. Lásd még tőle Tóth Gábor Attila: Authoritarianism, *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2017).

<sup>5</sup> Dimitry Kochenov, The Acquis and its Principles: The Enforcement of the 'Law' vs. the Enforcement of 'Values' in the European Union, in: András Jakab and Dimitry Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values* (Oxford: Oxford University Press 2017)

determinálják az alkotmányos dokumentumok végső céljait,<sup>7</sup> mivel az értékek alapozzák meg a közös nemzeti identitást és az alkotmányos dokumentumok értelmezését.<sup>8</sup> Így a jogrendszernek keretet szabnak, azok az elsősorban az értékek által megjelenített a politikai közösség alkotmányos alapdokumentumában meghatározott erkölcsi meggyőződések, amelyek Dworkin teleologikus értelmezése szerint az alkotmány mögött húzódnak, s amelyekre folyamatosan támaszkodik a jogot értelmező jogalkalmazó.<sup>9</sup>

Az államok alkotmányos/nemzeti identitása és az általuk konstituált közösség gyakran túl absztrakt ahhoz, hogy a lakosság erős lojalitására számíthasson. Ezért az államok alkotmányos és nemzeti identitásuk újradefiniálásakor rendszerint igyekeznek nemzeti és alkotmányos önazonosságukat történelmi, kulturális, vallási, etnikai elemekhez kötni, így erősítve lakosságuk kötődését az alkotmányhoz, növelve ezzel a politikai rendszer stabilitását.<sup>10</sup> E politikai rendszerek stabilitásának megőrzésére irányuló törekvések az autoriter államok esetében a kormányzati hatalom megtartását szolgáló végletes intézményes megoldásokhoz vezethetnek. Ilyenkor a jogszabályi változások révén olyan viszonyokat alakítanak ki, ahol a vezetés az autoriter rendszerekben megszokott módon „kizárólagos igényt támaszt a nép morális képviselőjére”, s a nemzet akaratának a kifejezésére.<sup>11</sup>

A következőkben az Európai Unióról Szóló Szerződés szóhasználatát követem, amikor nem teszek különbséget elvek (principles) és értékek (values) között, az EUSZ a 2. cikkében úgy sorol fel értékeket, hogy értéklistájában az uniós jogban elvként ismert fogalmakat is nevesít. Amúgy sem látom, hogy miképpen lehetne különbséget tenni azon az alapon, hogy az értékeket elérendő eszmékként (desirable ideals) az elveket pedig kötelező szabályokként (binding rules) értelmezzük.<sup>12</sup> Nem tűnnek meggyőzőnek az azon az alapon tett különbségek, hogy az értékek homályosabbak, nehezebben interpretálhatók. Inkább emellett érvelek, hogy nehéz a megosztó érték tartalmát egy alkotmányos demokráciában értelmezni, ahogy egy alkotmányos dokumentumba foglalt befogadó érték is rendszeridegen elemként interpretációs nehézséget okoz egy autoriter állam működésének leírásakor. Fejtörést okozhat, hogy mit jelenthet például az alkotmányos demokráciában a politikai

---

<sup>6</sup> Pierre Schlag: Values, *Yale Journal of Law & the Humanities*, 1994/2. 222.

<sup>7</sup> Lásd az értékek meghatározásához például: Davis, Dennis, Alan Richter, and Cheryl Saunders. "Introduction." *An Inquiry into the Existence of Global Values: Through the Lens of Comparative Constitutional Law*. ed. Dennis Davis, Alan Richter and Cheryl Saunders. London, Hart Publishing, 2015. 1–14.; Pierre Schlag, Values, *Yale Journal of Law & the Humanities*: 1994 (2).

<sup>8</sup> Pierre Schlag, Values, *Yale Journal of Law & the Humanities*: 1994 (2), 221.

<sup>9</sup> Ronald Dworkin: *Law's Empire*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986.

<sup>10</sup> Arnaz Sariz and Llivina Carina Alcoberto (ed.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge: Intersentia, 2013.; Frank Bechhofer, David McCrone, National Identity, Nationalism and Constitutional Change, in *National Identity, Nationalism and Constitutional Change*, Palgrave, 2009, 1-16.; Leonard F. M. Besselink, 'National and Constitutional Identity before and after Lisbon', (2010) 6 *Utrecht Law Review* 36-49.; Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.; Armin von Bogdandy, Stephan Schill, Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty, *Common Market Law Review* 2011 (48) 1417-1453.; Michel Rosenfeld, Constitutional Identity in: Michel Rosenfeld, András Sajó, *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford University Press, 2012, 756-757.

<sup>11</sup> Tóth Gábor Attila: Demokrácia es diktatúra között: az autoritarizmus, *FUNDAMENTUM* 2016/2-4. 7.

<sup>12</sup> Dimitry Kochenov, The Acquis and its Principles: The Enforcement of the 'Law' vs. the Enforcement of 'Values' in the European Union, in: András Jakab and Dimitry Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values* (Oxford: Oxford University Press 2017), 10.

közösség minden tagjának közös értékeként a kereszténységre<sup>13</sup> vagy akár a Szentháromságra<sup>14</sup> való támaszkodás, mi következik abból az állam semlegességére vagy a vallásszabadságra nézve. De egy autoriter rendszer szabályainak tárgyalásakor is kérdésként merülhet fel, hogyha például meg is jelennek az emberi jogok az alkotmányos dokumentumokban, azok működhetnek-e valódi garanciákként, s összeegyeztethetők lehetnek-e, más, a rezsim által deklarált és a hatalmi elit céljait szolgáló értékekkel, például egy államszocialista rendszerben a munkásosztály vezető szerepe összeegyeztethető lehet-e a véleménynyilvánítás szabadságával.

Az államok nemzeti identitását lokális társadalmi folyamatok mellett regionális és globális hatások is alakítják, így hat rájuk a demokratikus<sup>15</sup> és a nem demokratikus eszmék migrációja.<sup>16</sup> Az alkotmányos értékek migrációja alatt azt értem, amikor globális és regionális folyamatok hatására több politikai közösségben különböző társadalmi folyamatok hatására a befogadó vagy a megosztó alkotmányos értékek együtt erősödnek vagy gyengülnek.

Az összehasonlító alkotmányjog irodalma gyakran figyelmen kívül hagyja azt a lehetőséget, hogy az alkotmányos értékek migrációja a demokratikus elvek és az emberi jogok ellenében is hathat. A csak a befogadó értékekre (pl. az emberi jogok nemzetköziesedésére) fókuszáló elemzések mögött sokszor kimondva vagy kimondatlanul ott lappang a modernizációs modellbe és a haladásba vetett hit,<sup>17</sup> így például az a bizakodás, hogy az emberi jogok védelme az univerzális vagy akár a regionális színtereken (például Európában) mind hatékonyabbá és elfogadottabbá válik. E szövegben alapvetően a befogadó vagy megosztó értékeket erősítő társadalmi folyamatokra fókuszálok, emellett természetesen más hatások is vannak, például a nemzetközi szervezetek vagy az alkotmányos demokráciák (pl. az USA) által végzett demokráciaerősítés, de a tekintélyelvű államok (pl. Oroszország) autokrácia támogatása (autocracy promotion)<sup>18</sup> is ismert és elemzett jelensége a nemzetközi kapcsolatoknak. A fő kérdésem, hogy a társadalmi változások hogyan és milyen módon veszélyeztethetik a változóként elképzelt alkotmányos keretet, hiszen ahogy Habermas is megállapítja, maguk az alkotmányos normák is változnak, még az alkotmány által örökösként nyilvánítt normák is átalakulhatnak olyan esetekben, amikor a politikai rendszer változik.<sup>19</sup>

## **Befogadó és megosztó alkotmányos értékek**

---

<sup>13</sup> Így tesz például a 2011-es magyar Alaptörvény preambuluma a következő kinyilvánításakor „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét.”

<sup>14</sup> Így jár el az 1939-es Ír Alkotmány „In the Name of the Most Holy Trinity, from Whom is all authority and to Whom, as our final end, all actions both of men and States must be referred,”

<sup>15</sup> Az összehasonlító alkotmányjog régóta foglalkozik az alkotmányos értékek migrációjával. Lásd például: Sujit Choudhry, *Migration As a New Metaphor in Comparative Constitutional Law* (2006), in: Sujit Choudhry (ed.), *Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press; Anne Peters, „Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law”, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2009, (3) 170-198. Bruce Ackerman, *The Rise of World Constitutionalism*, *Virginia Law Review* 1997, (87); Mark Tushnet, *The Inevitable Globalisation of Constitutional Law*, *Virginia Law Journal of International Law* 2009, (49); Gábor Halmai: *Perspectives on Global Constitutionalism: The Use of Foreign and International Law by Domestic Courts*, Eleven International Publishing, 2014.

<sup>16</sup> A szakirodalom viszont csak elvétve foglalkozik az antidemokratikus eszmék migrációjával, néhány példa az ezzel a témával is foglalkozó irodalomra: *The Post-9/11 Globalization of Public Law and the International State of Emergency*, in: Sujit Choudhry (ed.), *Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge University Press, 2006.

<sup>17</sup> Ronald Ingelhart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>18</sup> Oisín Tansey: *The problem with autocracy promotion*, *Democratization*, 2016/1, 141–163.

<sup>19</sup> Jürgen Habermas: *The Inclusion of the Other* (Cambridge MA: MIT Press, 1998) 255.

Azon az alapon teszek különbséget befogadó illetve megosztó alkotmányos értékek között, hogy egy alkotmányos érték épít-e a lakosság domináns pozícióban levő csoportjai identitáselemeire vagy épp ellenkezőleg ilyen szempontból semlegesnek mutatkozik a polgárai irányába, így az értékeket a politikai közösség egésze szempontjából sorolom a két kategória valamelyikébe.

Kirekesztő/megosztó alkotmányos érték alatt a lakosság domináns pozícióban levő csoportjai identitása kulturális/etnikai/vallási/nyelvi/gender/politikai elemeinek az alkotmányjogban való különféle megjelenéseit tekintem, ha az figyelmen kívül hagyja a politikai közösség tagjainak morális egyenlőségét. Abból indulok ki, hogyha egy alkotmány egyoldalúan a domináns pozícióban levő csoportok (rendszerint a többség) értékpreferenciát részesíti előnybe, akkor nem teljesíti a demokratikus alkotmányok integratív funkcióját, mivel ebben az esetben az alkotmány még csak nem is ígéri, hogy mindenki szempontjait egyenlő módon fogja figyelembe venni. Ez ellehetetleníti az olyan deliberatív politikai tér működését, ahol nem az erősebb csoport kényszeríti rá az akaratát a gyengébbre, hanem a versengő érdekek feloldására rendre kompromisszumok születnek.<sup>20</sup> Ezek a megosztó értékek sok minden mást is determinálhatnak, s mindent egy vélt többség elképzelésének megfelelően alakítanak át. Így a történelmi utalások is a megosztó értékek erősítve, az egyenlősítő törekvéseket lerontó formákban jelenhetnek meg, például amikor a korábbi „nagyág” felelőtlensége a gyarmatosított népek és/vagy a kisebbségek ellen elkövetett jogsértések tagadása, vagy egyszerűen az elhallgatása társul, amelyre a későbbiekben még hozok példákat a magyarországi Alaptörvény kapcsán.

Minden olyan értéket befogadónak tekintek, ami nem egy hatalmi pozícióban levő csoport identitását preferálja és emellett nem kreál vagy szentesít már létező egyenlőtlen helyzeteket. A befogadó értékek mögött ott húzódik az az elképzelés, hogy a politikai közösség minden tagja egyformán értékes. Az Európai Unióról szóló Szerződés a szervezet saját alapértékei nevesítésekor a befogadó értékek következő felsorolását adja: „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.”<sup>21</sup> Ahogy ez a felsorolás is tükrözi, befogadók azok a rendelkezések is, amik a kisebbségi jogokat (például a nemzeti kisebbségek nyelvi jogait) támogatják, mivel céljuk a különböző csoportokhoz tartozó személyek és a kisebbségi csoportok közötti egyenlőtlen helyzetek kezelése. Ez ugyanakkor a kisebbségi jogokra addig vonatkozhat, amíg nem kérdőjelezi meg a politikai közösség tagjainak egyenértékűségét, például nem korlátozzák a csoport bizonyos tagjait céljaik elérésében, mert ha ez megtörténik, akkor ezek az intézkedések is megosztóvá válnak. Kochenov szerint, ha ehhez az értékek szintjén meglévő elköteleződéshez -- nem is társul hatékony panaszmechanizmus --, az értéklista azt egyértelművé teszi, hogy az autoriter rendszerek nem szívesen látott vendégei az EU-nak.<sup>22</sup> Azt feltételezem, hogy egy érték a politikai közösség egészét tekintve vagy befogadó, vagy megosztó lehet, s nincs harmadik opció.

---

<sup>20</sup> Habermas i.m. 246.

<sup>21</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke a következőt tartalmazza: 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.

<sup>22</sup> Dimitry Kochenov, *The Acquis and its Principles: The Enforcement of the 'Law' vs. the Enforcement of 'Values' in the European Union*, in: András Jakab and Dimitry Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values* (Oxford: Oxford University Press 2017).

Természetesen az eddig említettek (pl. etnikai nemzethez, kereszténységhez, nemhez tartozás) mellett a társadalom domináns hatalmi helyzetben levő csoportjához köthető bármilyen más érték is lehet megosztó. Így például ha a kontextus, amiben a megosztó értékek megjelenését vizsgálom az államszocialista rendszerek működése és letűnt politikai rendszerek elemzése lenne, akkor az 1949. évi XX. törvény által preferált munkásosztályhoz való tartozást, is elemezhetjük megosztó értéként. Az államszocialista rendszereket jellemző értékpreferenciákkal azért nem foglalkozom, mert elsősorban azok a jelenlegi globális és regionális társadalmi folyamatok érdekelnek, amik hatására populista politikusok az etnikai nacionalizmussal karöltve megjelenő megosztó értékek mellett kötelezik el magukat. Így elsősorban az a folyamat foglalkoztat, amikor a globalizációnak a nemzetállami szuverenitást erősítő<sup>23</sup> hatásaként az egyenlő jogokra épített közösség elé sorolják a közös történelmi sors által meghatározott etnikai közösség vízióját.<sup>24</sup>

Az állam lakosainak egyenlőként kezelése esetenként kiegészítve a kisebbségi csoportok elismerésével és az azokat támogató intézkedések „az elismerés politikája” hozza létre azt a teret ahol a deliberatív politika működhet, ha ezt a teret a kisebbségi vélemények ellehetetlenítése és elhallgattatása révén felszámolják, akkor az alkotmányos demokrácia működése is ellehetetlenül. A kialakuló megosztó értékeken alapuló jogszabályi környezet önmagában is gátjává válik a társadalmi diskurzusok kialakulásának.

Azt gondolom, hogy mind a megosztó, mind a befogadó értékeket figyelembe kell venni az alkotmányos értékek nemzetközi vándorlásának (migrációjának) leírásakor és értelmezésekor. Megosztó értékeket nagyon sok erős intézménnyel rendelkező demokratikus rendszer alkotmányában találunk, a kérdés az, hogy mi történik, ha ezek erősödnek, illetve ha túlnyomóvá válnak. Azt feltételezem, hogy globális, regionális és helyi folyamatok hatására a megosztó és a befogadó alkotmányos értékek között egy zéróösszegű játszma zajlik.

Befogadó és megosztó értékek minden alkotmányos rendszerben jelen vannak, a megosztó értékek jelenlétének célja az alkotmányos demokráciában olyan intézményi megoldások kialakítása, amik az állam alkotmányos identitásának a lakosság többsége általi támogatását szolgálják. A játszma tétje, hogyha a megosztó értékek erősödése következtében túlnyomóvá válnak, akkor autoriter rendszerek jönnek létre, ha pedig a befogadó értékek a meghatározók, az lehetővé teszi az alkotmányos demokráciák működését.

### **A zéróösszegű játszma**

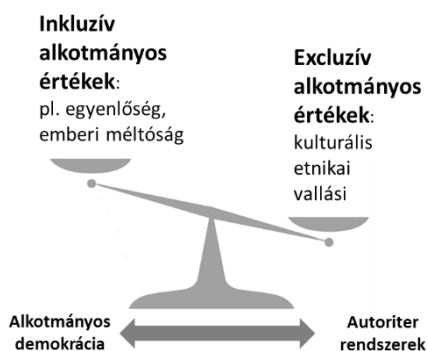
E tanulmány szerint a jelenleg zajló társadalmi folyamatokat kísérő érték-átstrukturálódások modellezhetők, ha egy olyan fogalmi keretet alkalmazunk, amivel nem csak alkotmányos demokráciákat erősítő, hanem az azokat gyengítő folyamatokat is figyelembe veszi. A következőkben a zéróösszegű játszmat alkalmazom a megosztó és befogadó alkotmányos értékek viszonyára, azzal a céllal, hogy egy olyan fogalmi rendszert találjak, amivel a jelenlegi autoriter és a demokratikus rendszerekben zajló változások is leírhatók. Természetesen a kérdés nem csak a megosztó és befogadó alkotmányos értékek felől, hanem más elméleti alapról is elemezhető lenne, például azt a kérdést feltéve, hogy az identitás etnikai, kulturális, vallási hovatartozáson, vagy egy érték alapú állampolgárságon alapul.

---

<sup>23</sup> Habermas i.m. 107.

<sup>24</sup> Habermas i.m. 115.

Azt feltételezem, hogy a megosztó és a befogadó alkotmányos értékek között zajló küzdelem eredményeképp az államok a nemzeti identitásukat a jelenleg zajló gyors, részben globális társadalmi, gazdasági és politikai változások között alkotmányos kereteik átalakításával újradefiniálják, s a társadalmi folyamatok hatására a megosztó értékek erősödése együtt jár az Unióban alapértékeként elfogadott befogadó értékek gyengülésével. Ugyanez fordítva is igaz, azaz a befogadást támogató értékek erősödése a megosztó értékek gyengüléséhez vezet. Így az alkotmányos értékek közötti játszmában az egyes államokban erősödő autoriter törekvések minden nyereségét veszteségként könyvelhetik el az alkotmányos demokrácia hívei. Ebből az is következik, hogyha az exkluzív értékek egy jogrendszeren belül túlnyomóvá és meghatározóvá válnak, akkor -- még ha befogadó értékek továbbra is jelen vannak az alkotmányjogban -- autoriter rendszerek jönnek létre.



Populista politikusok azért építenek a megosztó értékekre, mivel azok alkalmasak arra, hogy a tömegeket a saját céljaik érdekében mobilizálhassák. Egy nemzet politikai kultúrája az alkotmányában és akörül kristályosodik ki,<sup>25</sup> így az általam leírt zéróösszegű játszma tétje, hogy meg lehet-e a polgárok közösségének az elsőbbségét a monolitiként felfogott többségi identitásértelmezéssel szemben őrizni. Az autoriter rendszerek a hatalom egységét hirdetik és a sokféle identitásokon alapuló társadalmakban egy nem létező homogenitást támogatnak. Ez a populista politika elvezethet a hatalom centralizálásához, amikor politikusok egy-egy cél mellett mozgósítható többségre támaszkodva akadályozzák a csoportok közötti együttműködés és szolidaritás kialakulását.

Az alkotmányos/nemzeti identitás<sup>26</sup> és az általa meghatározott képzelt közösség gyakran túl absztrakt ahhoz, hogy az emberek kötődjenek hozzá. Így az államok, hogy erősítsék az állampolgári lojalitást, nemzeti identitásukat részben történelmi, kulturális, vallási, etnikai identitáselemek segítségével határozzák meg.<sup>27</sup> Az alkotmányos demokráciák identitásukat döntően olyan inkluzív elemekre

<sup>25</sup> Habermas i.m. 118.

<sup>26</sup> Ebben a szövegben a nemzeti és alkotmányos identitás fogalmait felcserélhetően használom.

<sup>27</sup> Arnaiz Sariz and Llivina Carina Alcoberto (ed.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge: Intersentia, 2013.; Frank Bechhofer, David McCrone, National Identity, Nationalism and Constitutional Change, in *National Identity, Nationalism and Constitutional Change*, Palgrave, 2009, 1-16.; Leonard F. M. Besselink, 'National and Constitutional Identity before and after Lisbon', (2010) 6 *Utrecht Law Review* 36-49.; Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.; Armin von Bogdandy, Stephan Schill, Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty, *Common Market Law Review* 2011 (48) 1417-1453.; Michel Rosenfeld, Constitutional Identity in: Michel Rosenfeld, András Sajó, *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford University Press, 2012, 756-757.



alapítják, mint az egyenlőség és az emberi méltóság. Az, hogy ezek az értékek minden alkotmányos demokráciában közösek, nem jelenti azt, hogy más olyan exkluzív értékek ne jelennének meg, amelyek támogatják a többségi identitás különböző elemeit, például azok a rendelkezések, amelyek az államon belül beszélt nyelvek közül csak az államnyelvet részesítik védelemben.

A következőkben két példán keresztül magyarázom, hogy miért gondolom azt, hogy egy zéróösszegű játszma keretében az alkotmányos értékek egymáshoz való viszonya leírható.

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 egy szilárd alkotmányos demokrácia, Kanada példáját, s vegyük az említett esetet, 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 a zéróösszegű játszma segítségével próbáljuk ábrázolni. Egyik lehetséges forgatókönyvként elképzelhető a megosztó értékek oly módon történő erősödése, hogy például a parlament egy külön törvényben megtiltja az őslakos nyelvek hivatalos használatát. Ez az intézkedés tovább gyengíti az egyenlőség elvének az érvényesülését, s erősíti a többségi lakosság identitáselemének a védelmét. De a parlament léphet ezzel ellentétes irányba is, és elkötelezheti magát a befogadó értékek további erősítése mellett, például ha a képviselők úgy döntenek, hogy elfogadják egy olyan módosítást, ami alkotmányos elismerést ad az összes Kanadában beszélt nyelvnek, 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 női jogokat és a bevándorlók/menekültek jogait. Képzeljük 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 (pl. lebontatná az addigra a déli határon felhúzott új falat, ami persze nem túl valószínű), egyúttal korlátozza a nők jogait, ezáltal jogszabályi úton is igyekezve ellehetetleníteni a kormányzati pozíciókhoz való hozzáférésüket. Azt hiszem, az alkotmányos értékek közötti zéróösszegű játszma ebben az esetben is működik. Ha mindezt az egyes emberi jogok védelmének a szintjén és különböző jogok összeütközéseként írjuk le, akkor azt találjuk, hogy összeütközés van a női jogok védelme és a korlátozásuk között, valamint a bevándorlók jogainak védelme és a korlátozásokra irányuló törekvések között. Az elnök a képzelt esetben a bevándorlók és menekültek jogai tekintetében az alapjogok védelmezőjeként jelenik meg, a női jogok tekintetében pedig azok korlátozójaként. Ha viszont mindezt az alkotmányos értékek segítségével akarjuk leírni, akkor a következőket kapjuk: általánosságban felmerül, hogy ez a képzelt politika olyan mértékben önkényes, hogy az a jogállamiság alkotmányos értékét veszélyezteti, és azt fogjuk találni, hogy az alkotmányos törekvések mögött a következő két alkotmányos érték küzdelme áll: a jogállamiság elve és a többség politikai preferenciái. 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, mintha egyes emberi jogokra fókuszálnánk. A két példa

természetesen elmondható lenne kelet-európai államok szabályozásain keresztül is, például a szlovák államnyelvtörvény vagy a magyarországi menekültellenes jogalkotás kapcsán, melyek a többség politikai preferenciái alapján vezettek az emberi jogok, az egyenlőség, vagy a jogállamiság értékeinek a megsértéséhez.

### **Az interdiszciplináris megközelítés értelme és szükségessége**

Azt gondolom, hogy az a szempont, ami szerint az alkotmányos identitások és értékek a politikai közösségek politikai kultúrájának a kontextusában értelmezhetők és változnak, illetve a társadalmi változásokra reagál különböző szinteken és mértékben az alkotmányjog, mindeddig nem kapott kellő figyelmet az alkotmányjogi szakirodalomban. Leginkább az emberi jogi<sup>28</sup> és az állam semlegességéről<sup>29</sup> szóló szakirodalom szembesül azzal, hogy a kulturális és történelmi különbségek milyen szerepet játszanak a normák értelmezésekor, de ezt általában nem kapcsolják az államok alkotmányos identitásának vizsgálatához és a társadalmi folyamatok hatásaihoz. Mindenesetre a nemzeti identitás olyan fogalom, ami akkor is használható és fogalmi készletünkkel elemezhető marad, amikor a politikai közösséget megosztó értékek már az állam demokratikus jellegét veszélyeztetik, vagy megváltoztatták azt.<sup>30</sup>

Az alkotmányos értékek szimbolikus kódokként arra is lehetőséget kínálnak, hogy túllépjünk az intézmények pusztán jogi értelmezésén, így azok segítségével a jogintézményeket alakító társadalmi folyamatok is értelmezhetővé válnak.<sup>31</sup> Segítségükkel követhetővé válik az a folyamat, aminek révén a populista politikusok által támogatott értékek az alkotmányos dokumentumokban is megjelennek. 2015 nyarán a menekültekkel való magyarországi civil szolidaritás, a lengyel Alkotmánybíróság 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 szlogenek és sekélyes retorikai eszközök a politikusok szolgálatába állítva, hanem olyan eszmék, amelyekkel az emberek készek azonosulni, és azok mellett vagy épp azok ellen küzdeni.

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

A modell működőképességétől független kérdés, hogyha a társadalmi és a közjogi értékpreferenciák egymástól távol vannak, akkor kilenghet az inga, tehát egy a demokratikus értékek melletti erős elkötelezettséget mutató alkotmányszöveg, s erre lehet jó példa a korábbi 1989-es magyar

---

<sup>28</sup> Lásd például: Eva Brems, *Human Rights: Universality and Diversity*, Martinus Nijhoff, 2001.

<sup>29</sup> Lásd például: János Kis, *State Neutrality*, in: Michel Rosenfeld, András Sajó, *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford University Press, 2012, 318-335.

<sup>30</sup> Tom Ginsburg and Alberto Simpser, *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, 2014.

<sup>31</sup> Tomasz Warczuk, Hanna Dębska, *Sacred Law and Profane Politics: The Symbolic Construction of the Constitutional Tribunal*, *Polish Sociological Review*, 2014 (4), 461-474.

alkotmány (ahogy azt a későbbiekben az esettanulmányon keresztül látni fogjuk), 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, nagyobb társadalmi támogatottság mellett akár annál stabilabban működhet.

Az Európai Uniónak a másikként, idegenként történő feltűntetése amiatt is olyan népszerű a populista politikusok előtt, mivel az Unió értéklistájában kizárólag befogadó értékek szerepelnek, azaz olyan az európai szinten is többségiként meghatározó identitáselemeket, mint például a kereszténységhez tartozás, az EU értéklistája nem tartalmaz.

### **Globális, regionális és lokális folyamatok**

E tanulmány a magyarországi autoriter fordulatnak azokon a feltételezett regionális indokain kívül, amiket általában úgy idéz a szakirodalom, mint a kelet-európai elmaradottság és a demokratikus deficit, a posztkommunista rendszerekben hiányzó demokratikus tapasztalat, a gyenge civil társadalom,<sup>32</sup> valamint állítólag az ezeket a társadalmakat átható eredendő vágy egy erős vezető iránt, szeretné a globális és lokális folyamatok hatására is felhívni a figyelmet. Azt gondolom, hogy a nemzeti identitásokat alakító és a megosztó elemek felerősödését hozó változásokban a regionális sajátosságok mellett nagyon sok jelenség globális folyamatokon alapul és így közös Európa nyugati és keleti felében, mások pedig lokálisak és eltérők a tagállamokban.

Ahhoz, hogy ne fogadjuk el kétkedés nélkül általános magyarázatként a demokratikus visszarendeződésre az Európa régiói közötti különbségtételt, érdemes felidézni a „német különút elméletet” (the German Sonderweg theory), ami jó példa arra, hogy sokak által várt és később széles körben elfogadott magyarázatokról is kiderülhet, hogy megállapításaik nem tarthatók. Sokan kerestek a II. világháború után általános magyarázatot arra, hogy miért pont Németországban juthatott hatalomra egy totalitáriánus diktatúra és ez az elmélet erre talált egy választ. Azt állította, hogy a németek engedelmesebbek és elfogadóbbak a hatalommal szemben (gyengébbek körükben a demokratikus hagyományok, erőtlenebb a polgárság, a lutheri hagyománynak nem része az ellenállási jog) mint a nyugat-európai polgárok. Később Geoff Eley és David Blackbourne megcáfolta az elméletet, s kimutatták, hogy a francia vagy az angol polgári tradíció sem erősebb.<sup>33</sup> De általánosságban is elmondható, hogy egy-egy tényezőnek meghatározó szerepet gondoló magyarázatok később leegyszerűsítőnek vagy tévesnek bizonyulhatnak.

Ha meg akarjuk érteni az új társadalmi trendeket és a tagállamokban növekvő populizmust, ahhoz elemezni kell az egymással összefüggő folyamatokat, s a regionális mellett a globális trendeket. Ehhez fel kell mérni, hogy mik az állandó és a változó elemek a tagállamokban zajló alkotmányos átalakulásokban. Egy több tagállam értékpreferenciáira kiterjedő összehasonlító elemzés magyarázhatná a jelenlegi autoriter tendenciák okait Kelet-Közép-Európában különösen abban a tekintetben, hogy ezek a folyamatok előre jelezhetik-e azt, hogy mi történik majd Nyugat-Európában.

---

<sup>32</sup> Lásd például: András Sajó, 'Constitution without the Constitutional Moment: A View from the New Member States' *Icon-International Journal of Constitutional Law* 2005 (3) 243-261.; or the literature, that differentiates between old and new Member States: Paul Blokker, *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia* London and New York, Routledge, 2013; Wojciech Sadurski, Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe, *European Law Journal*, 2004 (10), 371–401.

<sup>33</sup> David Blackbourn, Geoff Eley, *The Peculiarities of German History: Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, Oxford: Oxford University Press, 1984.

Fontos kérdés az is, hogy valóban vitán felül állónak tekinthetjük-e az olyan típusú állításokat, hogy a konszolidált demokráciák intézményei erősebbek, hatékonyabban képesek védeni, illetve képesek megvédeni az inkluzív alkotmányos értékeket. Az is kérdés, hogy miben rejlik ezeknek az intézményeknek az ereje, ha az a társadalmi elfogadottságukban, akkor az éppen változhat is, s az veszélybe sodorhatja az intézményeket is.

Azt gondolom, hogy egy az Unió számos államára vonatkozó összehasonlítás értékvizsgálat fontos lenne annak eldöntéséhez, hogy általános magyarázatként mennyire tartható a Kelet-Közép és Nyugat-Európa közötti különbségtétel, vagy mennyiben van szükség annak a meghaladására. Talán sok nem globális, de több tagállamban jelentkező folyamatnál is felmerülhet, hogy nem leegyszerűsítő-e a pusztán regionális összefüggésekre koncentráló magyarázatok. Felvethető például, hogy sok esetben a történelmi nagyság iránti nosztalgia támogatja a megosztó eszmék terjedését. Ez a nosztalgia például határozottabban megjelenhet Magyarország és az Egyesült Királyság, mint akár Szlovákia vagy Belgium esetében.

Vegyük sorra néhány olyan globális, illetve helyi tényezőjét az autoriter fordulatnak, amik árnyalhatják, kiegészíthetik a regionális megközelítést. A tagállamok nemzeti identitását legalábbis részben az alkotmányos értékeket megváltoztató olyan globális folyamatok alakítják, mint a gazdasági visszaesés és szerkezetváltás, a helyi közösségek felé fordulás, visszatérés a felvilágosodás tradíciója ellen ható és az egyenlőséget megkérdőjelező premodern értékekhez. Ezek összefüggésben vannak olyan folyamatokkal mint a nagyobb jövedelmi és gazdasági egyenlőtlenségek kialakulása, a technológiák automatizálása, a munka, a javak a személyek (ideértve a migrációs és menekülthullámot is) és a tőke globális áramlása, a munkavállalói érdekvédelem gyengülése, a jóléti rendszerek leépítése.<sup>34</sup> Ezek a folyamatok a politikai rendszerre is hatnak, ez mutatkozik meg a szélsőjobb jelenlegi előre törésénél, vagy a liberalizmus és a baloldal válságában.<sup>35</sup> Olyan nézetek, amik korábban szélsőségesnek számítottak egyre inkább bekerülnek a mainstream politikai diskurzusba, a rasszizmus pedig sok országban láthatóan erősödik.

Nem véletlen, hogy egyre több szerző veti fel, hogy a jelenlegi helyzet összehasonlítható-e a két világháború közötti Európával.<sup>36</sup> Természetesen a hasonlóságok mellett különbségek is vannak a két korszak között, gondolhatunk például a média és az állami intézményeknek -- a két világháború közötti korszakhoz képest -- napjainkra megváltozott szerepére. Illetve sokan összehasonlíthatónak tartják az 1929-es nagy gazdasági depressziót a közelmúlt gazdasági válságát okozó 2009-es adóság krízissel. Valamint az 1930-as évek diktatúrába torkoló lejtmenetét és antiszemitizmusát is összevethetőnek tartják, a jelenlegi (roma,<sup>37</sup> muszlim, menekültellenes érzelmekkel), valamint a

---

<sup>34</sup>Ronald Inglehart and Pippa Norris (2016) 'Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash' HKS Working Paper No. RWP16-026, 30. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2818659>, 2.

<sup>35</sup> Margit Feischmidt, Balázs Majtényi, Introduction in: Margit Feischmidt, Balázs Majtényi (ed.) *The Hungarian Fundamental Law and the Origins of New Nationalism* (manuscript)

<sup>36</sup> Aristotle Kallis, 'Far-Right "Contagion" or a Failing "Mainstream"? How Dangerous Ideas Cross Borders and Blur Boundaries' *Democracy and Security* 2013/9, 221-246.

<sup>37</sup> Alliance against Antigypsyism, 2016, Reference Paper, available at: <http://antigypsyism.eu/>.

demokratikus intézmények elleni támadásokkal és azokkal a jogszabályi változásokkal, amik az alkotmányos demokráciában igazolhatatlan világnézeteket és tevékenységeket legitimálnak.<sup>38</sup>

Az autoriter elemeket erősítő társadalmi folyamatok több országban hasonló és összevethető változásokat generálnak, ehhez talán elég a magyarországi<sup>39</sup> vagy a lengyelországi<sup>40</sup> demokratikus visszaesésre vagy az Egyesült Királyságnak az európai emberi jogi rendszerrel és intézményekkel szemben táplált ellenérzéseire,<sup>41</sup> a Brexitre, vagy akár az Európai Unió kívüli hasonló folyamatokra (például Törökország kemény diktatúrába való csúszására, vagy az amerikai elnökválasztásra, vagy a szélsőjobb által a francia elnökválasztáson elért eredményekre) gondolni. Ezek a folyamatok annak ellenére mutatnak hasonlóságokat, hogy nem minden említett országban voltak jelentős hatással az alkotmányjogi intézményekre (pl. Franciaország, USA), de ahogy más példák mutatják, az is egyértelmű, hogy azoknak számottevő hatással lehetnek az intézményekre is (Brexit, lengyel és magyar közjogi fordulat, törökországi fordulat).

A magyar példára és a lokális folyamatok szerepére visszatérve kérdés az is, hogy a régió országai közül miért pont Magyarországon játszódott le az autoriter visszarendeződés és buktak el sorra a demokratikus intézmények. A globális és regionális folyamatok nyilván a térség más államaiban is hatnak, így annak lokális okai is lehetnek. Egyrészt ebben nyilván szerepe lehetett azoknak a magyarországi populista politikusoknak, akik másoknál tehetségesebben lovagolnak meg társadalmi folyamatokat. De akár az is az okok között lehetett, hogy a magyar alkotmány intézményei erősek voltak (ez a megállapítás még nyugat-európai összehasonlításban is igaz lehet),<sup>42</sup> viszont talán részben emiatt nem élveztek megfelelő támogatást.

Vegyünk erre egy példát: más kelet-közép-európai alkotmányokhoz képest (például a szlovák Alkotmányhoz viszonyítva) a korábbi '89-es magyar alkotmány a politikai közösség egésze szempontjából jóval inkluzívabb politikai nemzetkonceptiót használt, s a többségi (magyar) etnikum nem is jelent meg az alkotmányban csak a politikai nemzet illetve a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek.<sup>43</sup> Ugyanakkor ezt a nemzetkonceptiót a politikai közbeszéd sem követte, a politikusok továbbra is magyarokról beszéltek, s az etnikai nemzetfelfogás a politikai közbeszédben mind meghatározóbbá vált, s talán ez is azok között a tényezők között volt, amik sérülékennyé tették a 89-

---

<sup>38</sup> Aristotle Kallis, 'Far-Right "Contagion" or a Failing "Mainstream"? How Dangerous Ideas Cross Borders and Blur Boundaries' *Democracy and Security* 2013/9, 221-246.

<sup>39</sup> Lásd például: Miklós Bánkúti – Gábor Halmai – Kim Lane Scheppelle: 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*, ed. Gábor Attila Tóth, Budapest, CEU Press 2012, 268., Kim Lane Scheppelle: Understanding Hungary's Constitutional Revolution in *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, eds. Armin von Bogdandy – Pál Sonnevend, 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, eds. Gábor Halmai and Kim Lane Scheppelle (eds.), with Miklós Bánkúti, Tamás Dombos, Zoltán Fleck, Gábor Halmai, Krisztina Rozgonyi, Balázs Majtényi, László Majtényi, Eszter Polgári, Kim Lane Scheppelle, Bernadette Somody, Renáta Uitz.

<sup>40</sup> Piotr Radkiewicz, *The Axiological Clash as a Key Determinant of Expanded and Destructive Political Conflict in Poland* *East European Politics and Societies* 2017, <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0888325416679695>

<sup>41</sup> Lásd például: Katja S. Ziegler and Elisabeth Wicks and Loveday Hodson (ed.), *The UK and European Human rights (A Strained relationship)* Hart, Oxford and Portland, 2015.

<sup>42</sup> Salát Orsolya, *The Universality of Human Rights from an Eastern European Perspective* /kézirat/

<sup>43</sup> Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája: multikulturalizmus Magyarországon*, Budapest: Gondolat Kiadó, 2007.

es Alkotmányt. Ettől eltérő utat követett az 1992-es szlovák alkotmány, mely kizárólag a kulturális nemzet fogalmát használja,<sup>44</sup> preambuluma ugyanis alkotmányozó hatalomnak a szlovák kulturális nemzetet tekinti, mely a „nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival” közösen fogadja el az alkotmányt. Ebben az alkotmányban a nemzethez kötődő összetartozás-tudat nem terjed ki az állam valamennyi polgárára, s abban hiába keressük a politikai nemzet bármilyen formában történő említését, a „mi a nép” fordulat által kifejezett azonosságtudat nem jelenik meg a szövegben. A szlovák Alkotmány viszont, szemben az 1989-es magyar Alkotmánnyal, talán éppen a befogadó értékek szempontjából látszó intézményi gyengesége miatt fennmaradt, s az instabilitás különösebb jeleit sem mutatja. Az 1989-es Alkotmányt felváltó Alaptörvény viszont a szlovák Alkotmány szövegéhez képest is egy hatalmast ugrást tett egy exkluzív értékek alapján meghatározott alkotmányos identitás felé akkor, amikor túlnyomóvá tette a megosztó értékeket, például oly módon a nemzetiségeket egyszerűen kihagyta az alkotmányozók közül, így ezt az Alkotmányt a preambuluma értelmében már csupán az etnikai értelemben vett magyar nemzet fogadja el.<sup>45</sup>

### **Az értékek küzdelme és a nemzeti identitás védelme az Európai Unióban**

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

A különböző nemzeti identitásokat elismerő 4. cikk (2) bekezdése mögött szerintem legalább két -- mára a tagállami politikai változások fényében -- tarthatatlanná váló megfontolás is meghúzódik az egyik, hogy a nemzeti identitás megosztó elemei képesek békésen együtt élni olyan a politikai közösség egésze számára befogadó elemekkel, mint a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme. A megosztó értékeknek a globalizáció, illetve regionális folyamatok hatására történő erősödése pedig így az Európai Uniót, a nemzeti identitásnak a 4. cikk (2) bekezdésébe foglalt védelme miatt is védtelenné teszi. A másik megfontolás pedig, hogy az EU tagállamai, ha különböző sebességgel is, de továbbra is egy irányba haladnak.

Mindkét megközelítésnek korlátozott a magyarázó ereje akkor, ha a jelenleg az Európai Uniót és az alkotmányos demokráciákat érő kihívásokat akarjuk értelmezni. A “többsebességű Európa” ma már talán nem is csupán azt jelenti, hogy a tagállamok különböző kiindulópontonról indulva eltérő sebességgel haladnak, hanem olyan tagállamokra is utal, akik ugyan továbbra is különböző sebességgel, de már az ellenkező irányba robognak. Emellett a nemzeti identitás megosztó elemeinek egyre nyilvánvalóbbak a negatív hatásai a jogállamiságra, az emberi jogok védelmére és a demokráciára.

Az államok nemzeti identitásának elemzésekor a szakirodalom<sup>46</sup> ennek ellenére sok esetben főként a tagállamok Alkotmánybíróságainak a határozataira és a luxemburgi bíróság ítélezésére fókuszál, s arra a kérdésre, hogy ki rendelkezik a végső döntés meghozatalának a jogával. Noha több ebben a

---

<sup>44</sup> Lásd a szlovák alkotmány magyar fordítását. Tóth Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai*. 302–329.

<sup>45</sup> Majtényi Balázs, Alaptörvény a nemzet akaratából, *ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY*, 2014/1, 77-96.

<sup>46</sup> Lásd például Alejandro Sariz Arnaiz, Carina Alcoberto Llivina (ed.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge: Intersentia, 2013. or Armin von Bogdandy and Stephan Schill, ‘Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty’, (2011) 48 *Common Market Law Review* 1417.

keretben tárgyalt eset is érdekes,<sup>47</sup> ez a megközelítés félrevezető, mivel csak a jéghegy csúcsát mutatja. Az 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 szintén ennek a megközelítésnek a gyengéit mutatja a magyar alkotmányos válság, ahol az Alkotmánybíróság már nem, vagy nem megfelelően működik, de a lengyel Alkotmánybíróság is jó ütemben halad az alkotmányos szerepének elvesztése felé, ami arra is utal, hogy már nem minden Alkotmánybíróság vesz részt ugyanabban a diskurzusban, pedig ez a megközelítés előfeltételezi a közös fogalmi keretet (mindenki egy jéghegyen tartózkodik).<sup>48</sup>

Az AB határozatokat az is érdekessé teszi, hogy az azokban megjelenő vélemények társadalmi folyamatok hatását és egyes tagállamoknak a közös diskurzusból való kiszállását is jelzik. Ilyen egyértelmű jelzés pl. a magyar Alkotmánybíróságnak a menekültkvóta alkotmányossága kapcsán elfogadott határozata, mely az állam nemzeti identitását alkotmánytól, nemzetközi jogtól független mindenekfelett álló értéként tételezi, olyannak, ami egyszerűen az ország létezéséből fakad, és az egyértelműen jelzi az uniós joghoz és az EU alapértékeihez való kötődés újragondolásának az igényét.

„[67] 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.”

Így az a jelenség, hogy a 2011-es magyar Alaptörvény szembefordult az Unió alkotmányos értékeivel, s a nemzeti identitását a politikai közösség egésze szempontjából megosztó értékek (pl. etnikai nemzethez, kereszténységhez tartozás) segítségével fogalmazta meg az a determinálta a jogalkotást és a joggyakorlatot is, egyúttal az a lengyel válsággal együtt világosan jelezte, hogy az EU-ellenesség a tagállamokban alkotmányosság ellenességgé válhat, illetve, hogy az alkotmány és EU ellenesség egymást támogathatja. Az euroszkeptizmus és az alkotmányosságellenesség összefonódása részben abból adódik, hogy az Unió alkotmányos fejlődése révén sok esetben a demokratikus deficit már nem az Unió, hanem egyes tagállamai oldalán jelentkezik.<sup>49</sup> Míg korábban attól féltek, hogy az Unió demokratikus deficitje áthatja alá a tagállamokban működő alkotmányos intézményeket, ennek mintha épp az ellenkezője történe, azaz az Unió demokratikus fejlődése erősítené a tagállamokban zajló populista folyamatokat.

---

<sup>47</sup> Például a Sayn-Witgenstein ügy (C-208/09) érdekes és tanulságos is egyben. Az esetben az az osztrák állampolgárságú felperes örökbefogadott egy német állampolgárt, akinek a vezetékneve nemesi címet is tartalmazott, majd az osztrák hatóságok emiatt módosították a nevét és megfosztották a nemesi címtől. A Bíróság szerint kell figyelembe venni, hogy a nemesi cím eltörléséről szóló törvény része az osztrák nemzeti identitásnak. Ennek a magyarázatához: Armin von Bogdandy, Stephan Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, (2011) 48 *Common Market Law Review* 1423-1425.

<sup>48</sup> Lásd például: Miklós Bánkúti – 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*, ed. Gábor Attila Tóth, 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*, eds. Armin von Bogdandy – Pál Sonnevend, 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*, eds. Gábor Halmai and Kim Lane Scheppele (eds.), with Miklós Bánkúti, Tamás Dombos, Zoltán Fleck, Gábor Halmai, Krisztina Rozgonyi, Balázs Majtényi, László Majtényi, Eszter Polgári, Kim Lane Scheppele, Bernadette Somody, Renáta Uitz.

<sup>49</sup> Lásd az ehhez kapcsolódó irodalomhoz például *Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union Government and Opposition*, 2017/2, 211–238.

Egyes tagállamok demokratikus visszaesése vagy éppen az euroszeptikusok erősödése azt mutatja, hogy az Unióval szembeni bizalmatlansághoz az alkotmányos demokrácia iránti, és annak az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkébe foglalt értékeivel szembeni gyanakvás társulhat. Ez a gyanakvás felerősítheti az Európai Unióban az uniós értékeként elismert befogadó értékek elutasításának a növekvő támogatását, vagy az emberi jogok európai védelmének a nemzeti sajátosságoktól idegen értékeként történő elutasítását, és ehelyett olyan értékekre való hivatkozás, amikkel kizárólag az adott politikai közösség identitáselemeit kívánják leírni.<sup>50</sup> Úgy tűnik a társadalmi folyamatok afelé hatnak, hogy Európa szerte egyre többen preferálják a hatalom forrásaként a nemzeti identitás meghatározó elemeként a történelmi, vallási, etnikai identitásokra, valamint a helyi társadalmak közös örökségére szokásaira való hivatkozást,<sup>51</sup> ez lehetővé teszi a közösség identitásának az inkluzív 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 Európa maga válhat az idegenné, a populista politikusok előszeretettel tekintik Európát vagy az Uniót olyan ellenségnek, amivel szemben a szélesebb támogatás megszerzése érdekében a nemzeti identitást meg kell határozni. Az Európa kifejezés is sok mindent jelenthet a közbeszédben az akár egyszerre is utalhat az Európai Unióra és az Európa Tanácsra, ilyen kontextusban merült fel például a két Európára való utalás a Brexit kampányban, s a kampányban esetenként nem csak az EU-ból való kilépést, hanem az Európai Emberi Jogi Egyezményből való kilépést is felvetették.<sup>52</sup>

Az állam nemzeti identitásának megosztó elemekre történő építése egy schmittianus logikát<sup>53</sup> követ, az részben a „Mi a nemzet” és az ők/idegenek megkülönböztetésén alapul, azaz az egységesség-tudatot az ellenségkeresés erősíti, ahol az idegen lehet akár az Európai Unió, az emberi jogok európai védelme, a kisebbségek, a menekültek, de bármely más a hatalomtól elzárt államon belüli csoport, vagy egyszerűen meghatározható külső ellenség. 'Brüsszel' egy fontos negatív referencia ponttá válik a nemzeti identitás meghatározásakor, amikor a Ki vagyunk mi? kérdésre keressük a választ. Ez a típusú megosztó schmittianus logikát követő gondolkodás szembe megy a szuverén habermasi fogalmának megfelelő döntéshozatallal, amiben minden polgár egyenlően vehet részt, és ami fellép a marginalizált helyzetben levők integrációját akadályozó intézkedések ellen.<sup>54</sup> A populista politikusok amiatt támaszkodnak a megosztó értékekre, mivel azok révén széleskörű támogatásra tehetnek szert, illetve a lakosságot a saját céljaikra mobilizálhatják, elfogadva azt is, hogy ez akár azon az áron is történhet, hogy tovább erősítik a társadalmakon belül a strukturális egyenlőtlenségeket.

Az Unió keleti bővítése előtt volt egy komoly mégis nem kellően komolyan vett félelem az új demokráciák jogállami teljesítményét illetően, illetve egy az esetükben várható jövőbeni

---

<sup>50</sup> Lásd például Katja S. Ziegler and Elisabeth Wicks and Loveday Hodson (ed.), *The UK and European Human rights (A Strained relationship)* Hart, Oxford and Portland, 2015.

<sup>51</sup> Margit Feischmidt, Balázs Majtényi, Introduction in: Feischmidt Margit, Majtényi Balázs (ed.) *The Hungarian Fundamental Law and the Origins of New Nationalism* (manuscript)

<sup>52</sup> Katja S. Ziegler and Elisabeth Wicks and Loveday Hodson, i.m. 510.

<sup>53</sup> Carl Schmitt, *The Concept of the Political* (Chicago: University of Chicago Press, 2007) 28–9.

<sup>54</sup> Jürgen Habermas, *The Inclusion of the Other* (Cambridge MA: MIT Press, 1998) 139.



demokratikus visszaeséstől.<sup>55</sup> Bár a korábbi államszocialista országok a Bizottság szerint alkotmányos demokráciákká váltak és teljesítették a csatlakozásnak a koppenhágai kritériumok szerinti politikai feltételeit (az intézmények stabilitását, a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok védelmét és a kisebbségek tiszteletben tartását). Ezzel szemben a jelenlegi közjogi változások azt látszanak igazolni, hogy a csatlakozási folyamat során az Európai Unió jónéhány új tagállamról sokkal kedvezőbb képet alakított ki, mint amit a tényleges helyzetük indokolt volna. Az ok részben az lehetett, hogy azok leginkább a joganyagának való megfelelésre fókuszáltak és azt gondolták, hogy a kelet-közép-európai államok tovább fognak fejlődni az EU-n belül. Ez a túl optimista nézőpont abban a véleménybe is testet öltött, hogy épp a csatlakozás lesz az, ami a demokratikus átmenetet visszafordíthatatlanná teszi. Wojciech Sadurski például azt feltételezte, hogy a csatlakozás oly módon fogja átalakulni a politikai és diskurzusokat, amik majd gátolják az autoriter kísérleteket.<sup>56</sup>

Mindennek ellenére nehéz lenne azt állítani, hogy néhány jelenlegi összeütközés a tagállamok nemzeti identitása és az Európai Unió között ne lett volna valamilyen mértékben előre borítékolható, így például az Egyesült Királyság és az Unió, valamint Lengyelország és az Unió közötti konfliktusok. Érdemes felidézni, hogy a Lisszaboni szerződéshez fűzött 30. jegyzőkönyvvel például Lengyelország és az Egyesült Királyság ki kívánta vonni magát az Alapjogi Charta kötelező rendelkezései alól. A jegyzőkönyv szerint a Charta nem ad a nemzeti vagy az európai bíróságoknak hatáskört ahhoz, hogy lerontsák, vagy újraértelmezzék az Egyesült Királyság vagy Lengyelország jogát ideértve a szociális jogokra vonatkozó vagy a munkajogi jogalkotást. Az Európai Parlament viszont ezt vitatta azzal, hogy a 30. jegyzőkönyv nem jelenthet opt out-ot, az nem módosítja a Chartát és nem változtatja meg a kialakult jogi helyzetet. A Parlament és más EU intézmények egy olyan tényezőként tekintettek a jegyzőkönyvre, ami veszélyezteti a jobbiztonságot és ezen keresztül a jogállamiságot is. A luxemburgi Bíróság az NS ítéletben a tagállami döntésekkel szemben megállapította, hogy a 30. jegyzőkönyv "nem kérdőjelezi meg, hogy a Charta hatálya az Egyesült Királyságra, illetve Lengyelországra is kiterjed."<sup>57</sup> Figyelemre méltó, hogy az EU és Magyarország közötti konfliktusoknak talán kevesebb előjelük volt. Ez azt jelzi, hogy nagy szerepük lehet a helyi folyamatoknak és egyes politikusoknak is abban, hogy mennyire építenek az erősödő megosztó alkotmányos értékekre a politikai diskurzusokban.

### **Lehetséges jogi és policy válaszok**

Az autoriter tendenciákkal szembeni uniós intézkedések kidolgozásához szükségesek lennének az erősödő autoriter fordulat állandó és egyedi elemeinek azonosítására irányuló összehasonlító kutatások. Akár már meglévő értékvizsgálatokra alapítva a tagállamok értékpreferenciát összevető elemzések is segíthetnének annak a meghatározásában, hogy olyan nemzetközi szereplők, mint az Európai Unió, milyen hatékony politikákat tudnak a megosztó értékek erősödésével szemben kidolgozni. Azt gondolom, hogy a hatékony politika azokra a befogadó alkotmányos értékekre

---

<sup>55</sup> Lásd például: András Sajó, 'Constitution without the Constitutional Moment: A View from the New Member States' *Icon-International Journal of Constitutional Law* 2005 (3) 243-261.;

<sup>56</sup> Wojciech Sadurski, *Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe*. (2004) *European Law Journal*, 10: 371-401.

<sup>57</sup> A Bíróság (nagytanács) 2011. december 21-i ítélete.

N. S. (C-411/10) kontra Secretary of State for the Home Department és M. E. és társai (C-493/10) kontra Refugee Applications Commissioner és Minister for Justice, Equality and Law Reform.

Előzetes döntéshozatal iránti kérelmek: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - Egyesült Királyság és High Court of Ireland - Írország. 119 para.

építhet, amelyek közősek az EU tagállamaiban, s azokkal a megosztó értékekkel szemben képzelhető el a hatékonyabb fellépés, amik a tagállamok többségében nem jelennek meg.

### Értékmátrix

értékek típusa	állandó	változó
inkluzív/befogadó	inkluzív értékek, amik minden tagállamban megjelennek	inkluzív értékek, amik nem jelennek meg minden tagállamban
exkluzív/megosztó	exkluzív értékek, amik minden tagállamban megjelennek	exkluzív értékek, amik nem jelennek meg minden tagállamban

Értékmátrix. A kijelölt táblázatrészek azt mutatják, hogy milyen értékek lehetnek kiemelten fontosak az Európai Unióhoz hasonló államok feletti szereplőknek, amikor olyan politikákon dolgoznak, amikkel felléphetnek az exkluzív értékekkel szemben.

Mindezek alapján azt állítom, hogy a megosztó és befogadó értékek társadalmi elfogadása és az alkotmányos dokumentumokban való megjelenésére koncentráció összehasonlítás kis és nagy, keleti és nyugati állam között egyaránt lehetséges. A globális folyamatok szempontjából a leghasznosabbak azok a kutatások lehetnek, amelyek Európa különböző régióinak az országait hasonlítják össze, olyan folyamatokat elemezve, amik feltételezhetően különböző válságjelekre reflektálnak. Vegyünk egy példát: a közvéleményt az Egyesült Királyságban és az Unió más tagállamaiban is foglalkoztatják a Brexitet és a magyarországi közjogi fordulatot övező kérdések, ideértve azok hatásait az európai és a tagállami alkotmányos struktúrákra. Ezeket az Unió válságát is jelző eseményeket hiba lenne elszigetelten kezelni, szükség van az olyan kérdések feltételére, hogy van-e közös ezekben a történésekben; ennek során célszerű lehet az alkotmányos változásokat a közpolitikai viták kontextusába helyezve tárgyalni. Fontos lehet egy uniós politika kidolgozásánál, hogy a nem minden tagállamban megjelenő megosztó értékek esetén egyáltalán felfedezhető-e valamiféle regionális sajátosságok.

Minden alkotmányos rendszernek szüksége van annak az alkotmányos alanynak a megkonstruálására, akinek a nevében a rendszer cselekszik. A fő kérdés, hogy a tagállamok esetében a nemzeti identitás és az alkotmányos értékek meghatározásakor, hogyan vált Brüsszel negatív referenciaponttá. Hogyan történhetett meg, hogy az uniós alkotmányos dokumentumok által elfogadott alapértékek, ideértve az emberi jogok védelmét is, "idegenné" válnak, s azok az állam nemzeti identitását veszélyeztető értékeként jelennek meg. Például amikor kétségbe vonják az uniós polgárok szabad mozgását (Egyesült Királyság), vagy amikor elutasítják a menekülteket védő normákat (Magyarország). Brüsszel mind a magyar közjogi fordulat esetén, mind a Brexittől egy fontos negatív referencia ponttá válik a nemzeti identitás meghatározásánál, amikor a politikusok a „Kik vagyunk mi?” kérdésre keresték a választ.

Az identitáspolitikai játszmákban populista politikusok az érintett országok közvéleménye számára Brüsszelt igyekeznek a távoli 'másikként' ('otherization') megjeleníteni. Így Brüsszel olyan idegen entitásként jelenik meg, amire a tagállam polgárainak nincs érdemi befolyása, és ami a nemzeti identitást veszélyezteti. Ez erősít fel egy olyan folyamatot, amiben ahelyett, hogy a nemzeti

alkotmányos identitás és az európai alapértékek összedolgozására kerülne sor, az európai értékek (de legalábbis azok értelmezése az EU intézmények által) a megkülönböztetett 'másik' pozíciójába kerülnek, ami az exkluzív értékek erősödéséhez vezet.

Összefoglalva azt gondolom, hogy a tagállami demokratikus visszaeséssel kapcsolatos bármilyen uniós policy kidolgozását segítené a tagállami értékpreferenciáknak összevetése, s a szervezet hatékony fellépése leginkább a kevés tagállamban megjelenő megosztó értékekkel szemben, a minél több tagállamban megjelenő inkluzív értékekre támaszkodva lenne elképzelhető. Ugyanakkor ezt is nehezítené a tagállami nemzeti identitás már említett védelme.

Logikailag olyan intézkedés is lehetséges, hogy a szervezet az intézményei védelmében a legtöbb tagállamban megjelenő megosztó értéke(ke)t, ha az nem ellentétes a tagállami alkotmányokkal az uniós szinten is megjeleníti, gyengítve ezzel az uniós intézményeket és az értéklista befogadó jellegét. Ennek a veszélye, hogy ezzel a demokratikus intézmények elleni fellépés lehetőségének az alapját az uniós jogban is megteremtenék. Ez a folyamat valamilyen szinten, még ha nem is az uniós szerződések módosításával, de jelenleg is zajlik, ilyen jelként értelmezhető például az EU és Törökország közötti 2016-os megállapodás a menekültekről, ami többek között tartalmazta az irreguláris bevándorlók Törökországba való visszatoloncolását.

### ***Az elvesztett játszma: a magyar eset***

A bevezetőben említettem, hogy a magyar példát nemzetközi összehasonlításban is érdekessé teszi, hogy az a megosztó értékeken alapuló politikai retorika, ami számos más tagállamban is jelen van a mindennapi politikai csatározások szintjén, az Magyarországon ténylegesen meghatározza az alkotmányjogot és az intézményi szféra működését, azaz megszűnt csupán az aktuálpolitikai küzdelmeket determináló tényező lenni. Az alkotmány pedig az autoriter rendszerekben megszokott módon nem korlátozza a kormányzatot, de leírja a rendszer karakterét és a hatalomgyakorlás módját.<sup>58</sup>

A 2011-es magyar alkotmány a globális folyamatok hatásai mellett olyan regionális folyamatokat is tükröz, amik Kelet-Közép-Európában láthatóbbak pl. a liberális intézmények válsága. Ezen hatások mellett a közjogi váltásnak nyilván olyan okai is voltak, amik sem globálisnak, sem regionálisnak nem nevezhetők, hanem helyiek (azaz országon belüliek). Így szerintem a fordulatnak a tanulmány által nem vizsgált okai közé sorolhatók azok a FIDESZ-KDNP 2010-es választási győzelmét megelőző az 1989-es rendszerváltás utáni kormányzati politikák, amik képtelenek voltak egy hatékony és befogadó társadalompolitikát megvalósítani, így például a magyarországi romák helyzetét a rendszerváltás után az egyre növekvő társadalmi elszigeteltség, az etnicizált szegénység és a rasszizmus kísérte.<sup>59</sup> De a bukás okai között lehet a '89-es alkotmány társadalmi támogatottságának alacsony szintje is.

A parlament 2011. április 18-án fogadta el Magyarország új alkotmányát, és az 2012. január 1-jén lépett hatályba. Míg a legtöbb európai alkotmány, ahogyan az 1989-es magyar is, a nemzet politikai

---

<sup>58</sup> Tóth Gábor Attila: Demokracia es diktatura kozott: az autoritarizmus, *FUNDAMENTUM* 2016/2-4. 9. Lásd még tőle Tóth Gábor Attila: Authoritarianism, *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2017).

<sup>59</sup> Ladányi János - Szelényi Iván, *Patterns of Exclusion: Constructing Gypsy Ethnicity and the Making of an Underclass in Transitional Societies of Europe*. (Columbia University Press: New York, 2006).

koncepcióját használja a politikai közösség identitásának leírásakor, ezzel szemben mint azt korábban említettük az Alaptörvény Nemzeti hitvallásnak nevezett preambuluma az etnikai (kulturális) nemzet használatát teszi elsődlegessé. Az Alaptörvény elsősorban a magyarokhoz, az etnikai nemzet tagjaihoz szól, mint az alkotmányozó hatalom forrásaihoz, ezzel szembefordul a korábbi alkotmányba foglalt, a politikai nemzet koncepciójához kötődő állami identitással.<sup>60</sup> Feltételezhető, hogy a dokumentum és az átalakuló magyar alkotmányjog egyrésztől reflektált az EU alkotmányosodására (így a befogadó alkotmányos értékek erősödésére az EU alkotmányos dokumentumaiban) és emellett globális társadalmi folyamatok is otthagyták nyomukat az Alaptörvény szövegén.

Az Alaptörvény megváltoztatta az állam nevét Magyar Köztársaságról Magyarországra. Takács Péter ennek a jelentőségét egy monográfiájában a következőképp jelzi: „A Magyar Köztársaság név megváltoztatása szimbolikus jelentőségű az identitással függ össze”<sup>61</sup>, ezt az Alaptörvény támogatói sem látják ezt másképp,<sup>62</sup> amikor a váltás lényegéként a nemzeti elem előtérbe helyezését emelik ki. A közjogi változást levezénylő jelenlegi miniszterelnök Orbán Viktor már 2006-ban úgy fogalmazott, hogy a „köztársaság egy üres szó, (...) az csak egy ruha, valójában a nemzet a test”.<sup>63</sup>

Az alkotmány preambuluma, az alapvető értékek (például az etnikai nemzethez, a kereszténységhez tartozás, a család, a nemzet, a hűség, a hit és a szeretet) felsorolásakor az egyenlőséget vagy az emberi jogok védelmét nem nevesíti, egyértelművé teszi az új identitás lényegét.<sup>64</sup> A magyarországi Alaptörvény a kereszténységet, az etnikai nemzethez tartozást tehát értékeként tartalmazza. Ezek a rendelkezések az egységesként elképzelt és meghatározott többségi identitás egy-egy elemét támogatják, egyúttal arról szóló állásfoglalások, hogy melyik világnézet helyes és sértik azoknak az érdekeit, akik nem tartoznak a kereszténységhez, vagy az etnikai nemzethez, továbbá egyenlőtlen státust teremtenek a számukra. Az ilyen típusú értéklisták a modernitással való szembefordulás kifejeződési formáiként is értelmezhetők, például az egyes egyházak privilégiumainak alkotmányjogi felerősítése, összevethető azoknak a modernitás előtt élvezett előjogaival. Vagy a hűség és az etnikai nemzethez tartozás alkotmányos értékeként való összekapcsolódása hasonlítható a nacionalizmusnak ahhoz a korszakához, amikor elvárás volt, hogy a nemzet függetlenségét akár a „fiai vére” árán is, de meg kell védeni.<sup>65</sup>

Ahogy azt korábban említettem a megosztó értékek felértékelődése rendszerint együtt jár a nemzeti történelem nem egyenlőség alapú olvasatának előtérbe helyezésével. Kis János például a magyar Alaptörvény kapcsán a következő megállapítást teszi: az „csak a ('44 előtti) magyar történelem dicső lapjait ismeri, az önbírálatra okot adó tettekről és mulasztásokról nem vesz tudomást. Csak a magyar népnek idegen hatalmak által okozott -- vélt vagy valódi -- sérelmeket tartja számon, a magyar állam

---

<sup>60</sup> Lásd a korábbi modellről részletesebben: MAJTÉNYI Balázs: „What Has Happened to Our Model Child? The Creation and Evolution of the Hungarian Minority Act” *European Yearbook of Minority Issues* 2005/6. 397--419.

<sup>61</sup> Takács Péter: A rózsza neve: Magyar Köztársaság - Az államok nevééről és a magyar állam átnevezéséről 28.

<sup>62</sup> Schanda Balázs: Constituent and Constitutional Entities in: *The Basic Law of Hungary A First Commentary*, eds. Lorant Csink – Balazs Schanda – Andras Zs. Varga, (Dublin, Clarus Press – National Institute of Public Administration, 2012.

<sup>63</sup> <http://www.ma.hu/tart/rcikk/a/0/143121/1>

<sup>64</sup> Kovács Kriszta: „Equality: The Missing Link” in TÓTH Gabor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law* (Budapest: CEU Press 2012) 186.

<sup>65</sup> Habermas i.m. 114.

saját polgárai és más népek ellen elkövetett vétkeiről nem akar tudni.”<sup>66</sup> Befogadónak értékeknek tekintem a megosztó értékek kiegyenlítésére, hatásainak enyhítésére törekvő kisebbségvédelmi intézkedéseket.

A hűség a szabályozási környezet kontextusában összekapcsolódik az etnikai nemzet iránti hűséggel, ami a gyakorlatban a kormányzat iránti lojalitást jelent, de a szöveg nem véletlenül használja a lojalitás modernitás előtti szinonimáját. A szeretethez mint alkotmányos értékhez sokféle nyugtalanító értelmezés is társítható, az a nemzet iránti (az alkotmányos szinten elvárt) emocionális odaadás kifejezése mellett arra is lehetőséget kínál, hogy arra egy politikai vezető iránti személyi kultuszt lehessen építeni. Egy olyan országban ahol a politikát és az instrumentális jogalkotást a különböző csoportok elleni gyűlöletkampány (menekültek, civilek, Soros) határozza meg, a szeretet alkotmányos értéke az ellenségnek tekintettekre, jó eséllyel, nem terjed ki.

A többség érdekeit preferáló rendelkezések tehát a csoportok között egyenlőtlen helyzeteket keletkeztetnek, illetve rögzítenek. Ilyenek azok az alkotmányos rendelkezések is, amik azt várják el a nőktől, hogy „számban és kulturálisan”<sup>67</sup> reprodukálják a nemzetet. Ilyenként értelmezem például egyebek mellett az Alaptörvény L cikk (1) bekezdését is: „Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és 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 ilyen típusú rendelkezésekhez aztán különböző érvelések társulhatnak így például egy magyarországi az Alaptörvény után létrehozott és a kormány politikáját minden tekintetben támogató civil szervezet az Alapjogokért Központ szerint az isztambuli egyezményben foglaltak ellentétesek lehetnek az Alaptörvénnyel, és a ratifikáció elleni tiltakozásához a következő érvelést fűzte: „A férfiak és nők közötti egyenlőséget Magyarországon a legmagasabb szintű jogszabály biztosítja, ráadásul az Alaptörvény értelmében a nőket az állam külön intézkedésekkel is védi. [...] Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Egyezmény ugyanis bár látszólag a nőkkel szembeni erőszak ellen lép fel, célja valójában a hagyományos családmodell lebontása minden európai államban.”<sup>68</sup>

Az új Alkotmány elfogadását olyan máshol részletesen elemzett mélyreható intézményi változások is követték, amikkel ez a tanulmány nem foglalkozik részletesen. Miután korlátozták illetve esetenként leszámolták a független intézmények jogköreit (például az Alkotmány, ombudsman, bíróságok), ezt követően 2013 augusztusától, a kormány és az állami intézmények lépéseket tettek a független NGO-kal szemben – ideértve az adóhatósági vizsgálatokat és a büntető eljárásokat, a rendőri erők aránytalan alkalmazását is hasonló módon ahhoz, ahogy az autoriter államokban szokás.<sup>69</sup> Mindezek során az alapvető jogok értelmezését is egyre inkább autoriter rendszerekben megszokott módon a hatalmi pozíciókban levők érdekeihez igazítják.<sup>70</sup> Utóbbi akár az alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek az átírása árán is megtörténik, így az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése a

---

<sup>66</sup> Arató András – Halmai Gábor – Kis János (szerk.), Vélemény Magyarország alaptörvényéről 2011, *Fundamentum* 2011/1. 61–81.

<sup>67</sup> P. Hill Collins (1998). It's all in the family: Intersections of gender, race, and nation. *Hypatia*, 3(3):62–82.

<sup>68</sup> Nem a genderegyleményre <http://alapjogokert.hu/nem-a-genderegylemenyre/>

<sup>69</sup> Governmental attacks against Hungarian NGO sphere, [http://tasz.hu/files/tasz/imce/timeline\\_of\\_gov\\_attacks\\_against\\_hungarian\\_ngos\\_20140921.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/timeline_of_gov_attacks_against_hungarian_ngos_20140921.pdf)

<sup>70</sup> Tóth Gábor Attila: Demokrácia es diktatúra között: az autoritarizmus, *FUNDAMENTUM* 2016/2-4. 12. Lásd még tőle Tóth Gábor Attila: Authoritarianism, *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2017).

negyedik módosítás után a megfelelő lakhatáshoz való jog részeként hatalmazza fel arra a parlamenti többséget, hogy a hajléktalanokat szankcionálja például a kulturális értékek védelme érdekében.

Az állam új, a megosztó értékeken mentén definiált nemzeti identitása, amellelt hogy tovább erősítette a hatalmon levő populista politikusokat össztársadalmi szinten is hatott. Az új identitást követő jogalkotás a politikai propagandával összekapcsolódva tovább erősítette a magyar társadalomban amúgy sem alacsony szintű idegengyűlöletet. A TÁRKI kutatása szerint a 2015-ös menekültválságot és az azt kísérő kormányzati menekültellenes kampány eredményeképp 2016 januárjára a xenofóbia mértéke soha nem látottra növekedett, a xenofília pedig gyakorlatilag eltűnt,<sup>71</sup> mindez annak a menekültellenes jogalkotásnak<sup>72</sup> és kormányzati propagandának eredménye, ami az állam új alkotmányos identitásán alapult.

### Összegzés

E tanulmány a globális, regionális és helyi társadalmi folyamatok hatását vizsgálja az államok politikai rendszerére és alkotmányos identitására, s amellelt érvel, hogy a három közül bármely tényezőnek a változások egyedüli magyarázataként való elfogadása -- az exkluzív értékek erősödése okainak a keresésekor -- leegyszerűsítő lehet. Ehhez példaként a 2011-es magyarországi Alaptörvényt használok, mivel azt gondolom, hogy az új alkotmány identitásfordulata és az azt kísérő populista fordulaton keresztül jól szemléltethetők a jelenleg zajló társadalmi változások.

Az emberi jogok univerzalitását és a demokratikus értékeket kétségbevonó politikai diskurzusok és jogszabályi változások világszerte egyre láthatóbbá válnak. Az ezt erősítő folyamatokra támaszkodó populista politikusok és az ezek hatására elfogadott jogszabályok rendre a nemzeti identitás és az állami szuverenitás fontosságát hangsúlyozzák. A szövegben arra próbálok rámutatni, hogy hogyan születhet meg az alkotmányos demokráciákban különböző szintű globális, regionális és helyi társadalmi folyamatok hatására olyan kirekesztő nemzeti identitás, amely már magát az alkotmányos demokrácia működését sodorja veszélybe. A tanulmány ezt a folyamatot az alkotmányos értékek közötti zéróösszegű játszmaival kísérli meg leírni, s ezt követően a magyar nemzeti identitás példáján keresztül ábrázolja, hogy a nemzeti identitás átalakuló konstrukciója, hogyan veszélyezteti az emberi jogokat, az alkotmányos intézményeket és erősíti az Európa ellenességét.

A tanulmány elemzi, hogy a megosztó értékek mentén definiált nemzeti identitás az uniós tagállamokban hogyan ronthatja le az emberi jogok nemzeti, európai és nemzetközi védelmi szintjét, és az milyen hatással lehet a jogállamiságra, valamint az intézmények működésére. Az európai keret vizsgálata kapcsán arra jut, hogy az euroszkepticizmus és a befogadó alkotmányos értékek elleni fordulás -- részben a csak befogadó értékeket EUSz-be foglalt értéklista hatásaként -- akár egymást erősítve is jelentkehetnek.

---

<sup>71</sup> Endre Sik, *The Socio-Demographic Basis of Xenophobia in Contemporary Hungary* in: Bori Simonovits and Anikó Bernát ed., *The Social Aspects of the 2015 Migration Crisis in Hungary*, 41.

<sup>72</sup> Tóth Judit, „... a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére” *Fundamentum* 2015/4 62.

Amikor az EU választ keres a magyarországi közjogi fordulatra (például új intézményi mechanizmusok létrehozására törekszik), hiba lenne csak a magyarországi eseményekre fókuszálni. Az is megválaszolendő kérdés, hogy képes lehet-e az EU az új tagállamokban megjelenő demokratikus visszaesés ellen fellépni anélkül, hogy ezzel erősítené a régi tagállamok nemzeti szuverenitásért aggódó euroszeptikusait. A tagállami demokratikus visszaesésekre reagáló uniós policy kidolgozását segítené a tagállami értékpreferenciák összehasonlítása és annak megtalálása, hogy melyek azok a megosztó értékek, amelyek kevesebb tagállamban meghatározóak, s az uniós értékek befogadó jellegét megőrző és a szupranacionális intézményeket erősítő policy javaslatok kidolgozásánál az ezekkel szembeni fellépésre lehetne koncentrálni.

© Majtényi Balázs, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: : mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515