

Az Országgyűlés szerepe az alkotmányos identitás védelmében

ABSTRACT

The constitutional identity plays a significant role in public law discourse. This matter influences principally the relationship between the European Union and the Member States. Beside several aspects, I centre on the Hungarian National Assembly in this essay. In the first place, I deal with the consultation obligation between the Government and the Parliament, that is connected with EU decision-making process, because the constitutional identity is determined by the primary and the secondary EU sources equally, therefore the standpoint of the Member State is an essential part in the identity matters.

On the other hand, I make a theoretical attempt in this paper. Let us suppose that the final instrument of the defence of the constitutional identity is leaving the European Union. In this case, the National Assembly would have an important role, so it is worth examine the possible ways.

Keywords: constitutional identity ■ the National Assembly ■ Government ■ consultation ■ committee

I. BEVEZETÉS

Az alkotmányos identitással kapcsolatos diskurzus már évek óta meghatározó részét képezi a közjogi gondolkodásnak. Az alkotmányos identitásról szóló vita leginkább az Európai Unió és a tagállamok közötti érőterben zajlik, melynek alapvető oka, hogy az Európai Unió csatlakozás a tagállamok részéről szuverenitáskorlátozással jár(t), másrészt az Európai Unióról szóló szerződés (továbbiakban: EUSz.) 4. cikk (2) bekezdése a következőt is rögzíti: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tart

ja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.” Ezzel párhuzamosan Magyarország Alaptörvényében a következő rendelkezést találjuk: „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”^[1]

Az alkotmányos identitás azonban az eddigi tudományos munkák alapján rendkívül nehezen meghatározható fogalom, ezért tanulmányomban nem is törekszem fogalom-meghatározásra, pusztán csak röviden utalok az eddigi kutatási eredményekre. Ehelyett az Országgyűlést állítom a vizsgálódásaim középpontjába. Abból az alap gondolatból indulok ki, hogy az alkotmányos identitás létező jelenség, és immanens részévé vált az Európai Unió és a tagállamok közötti kapcsolatrendszernek, ami a nemzeti parlamentek szerepének vizsgálatát is szükségessé teszi. A tagállamok és az Unió relációjában az Országgyűlés szerepe több szempontból is vizsgálható, írásomban azonban két területre koncentrálok. Az egyik az Országgyűlés és a Kormány közötti konzultáció, amely az Unió döntéshozatali eljárással van összefüggésben. Az alkotmányos identitással kapcsolatos diskurzus alapja az elsődleges jogforrások mellett ugyanis az uniós – tehát másodlagos – jogalkotás, amely a tagállamok részvételével zajlik. Így egyáltalán nem elhanyagolható tényező az, hogy a tagállamok milyen álláspontot képviselnek a döntéshozatali eljárásban. Tanulmányomban másrésről egy elméleti kísérletet is teszek: tételezzük fel, hogy az alkotmányos identitás védelmének leghatékonyabb eszköze az Európai Unióból való kilépés. Ez ugyanis már nem csak elméleti kategória, hiszen az Egyesült Királyság első tagállamként hagyta el az Uniót. Természetesen nem lehet párhuzamot vonni a Brexit-folyamatok és egy esetleges magyar gyakorlat között, viszont a hatályos alkotmányos szabályok alapján érdemes felvázolni egy lehetséges forgatókönyvet arra az esetre, ha hazánk is úgy döntene, hogy kilép az Európai Unióból. Ebben pedig nélkülözhetetlen az Országgyűlés szerepének meghatározása is.

Ahhoz azonban, hogy a fenti kérdésekkel érdemben foglalkozni tudjunk, el kell helyeznünk az Országgyűlést a hatalommegosztás rendszerében. Ezt követően érdemes bemutatni az uniós csatlakozási eljárást is. Véleményem szerint ugyanis a jelenlegi gyakorlatra vonatkozóan következtetéseket vonhatunk le abból, hogy az Országgyűlés milyen funkciókat töltött be az integrációs folyamatokban.

[1] Alaptörvény R) cikk (4) bekezdés.

II. (ALKOTMÁNYOS) IDENTITÁS ÉS SZUVERENITÁS

Amint a bevezetésben is utaltam rá, nem teszek kísérletet az alkotmányos identitás fogalmának meghatározására, pusztán néhány rövid gondolatra hivatkozom a témával foglalkozó tudományos diskurzusból. Teszem ezt egyrészt terjedelmi korlátok miatt, másrészt elfogadom azon álláspontokat, amelyek az identitással kapcsolatos fogalomalkotás nehézségeire utalnak, annak ellenére, hogy egy létező jelenségről van szó. Ezzel kapcsolatban rögzíteném azt is, hogy osztom azokat a véleményeket, amelyek szerint az identitás és a szuverenitás egymástól elválaszthatatlan kategóriák.^[2] Akkor mondhatjuk el egy államról, hogy szuverén, ha külső kapcsolataiban önállóan tud cselekedni, illetve önálló államisága más országok által elismerésre kerül. Az államiság klasszikus feltétele az ún. szuverenitás-triász, vagyis, hogy az adott ország rendelkezze területtel, a területen élő lakossággal és főhatalommal. Amennyiben valamelyik feltétel nem teljesül, akkor nem beszélhetünk önálló állami szuverenitásról.^[3] A szuverén a saját hatókörén belül nyugalmat és biztonságot ígér, így a szuverenitás egy különleges főhatalmi állapot, hiszen egyszerre jelent tényleges erőpozíciót és annak elfogadását, nemcsak politikai határokon belül, hanem nemzetközileg is.^[4] Az alkotmányos identitás jelentőségének alapja pedig a tagállamok Európai Unióban való szuverenitása. Az Európai Unió ugyanis mára már a jogközösség és az önálló államiság között helyezkedik el, elérve azt a kritikus tömeget, ami a tagállamokat egyre inkább arra ösztönzi, hogy ténylegesen kijelöljék saját szuverenitásuk határait.^[5]

Az alkotmányos identitás tehát a tagállamok és az európai integráció közötti viszony meghatározásakor kerül előtérbe. Az alkotmányos identitás fogalmának meghatározásáról számos koncepció jelent meg az elmúlt években, mégsem sikerült egységes definíciót meghatározni. Az alkotmányos identitás értelmezése tagállamonként különbözik, és a legnagyobb kihívást a fogalmi elhatárolások jelentik: meg kell különböztetni egymástól az alkotmányos és a nemzeti identitás fogalmát, választóvonalat kell húzni az alkotmányos identitása és az alkotmányos identitás között, illetve meg kell határozni az alkotmányos identitás és a szuverenitás közötti kapcsolatot is.^[6] Az alkotmányos identitás általános, különféle nemzetközött és magyar jellemzőinek azonosítására az irodalom több, néha egymással kapcsolatban sem álló, különböző tényezőt emel ki, és eltérő megközelítéseket alkalmaz. Hazánkban az identitás többféle sajátosságát fogalmazták már meg, de az még nem állt össze koherens tanná. A fogalmi bizonytalanság jelentős, és a hetedik alaptörvény-módo-

[2] Tóth-Matolcsi, 2015, 369-382.

[3] Trócsányi, 2014, 21.

[4] Gombár, 1996, 14.

[5] Stumpf, 2020, 229.

[6] Szakály - Tribl, 2018, 10.

sítással ez a bizonytalanság csak növekedett.^[7] Amennyiben az alkotmányban megfogalmazott identitásképző rendelkezésekre gondolunk, egyes vélemények szerint e szöveg csak korlátozottan képes identitás kialakítására. Egy normatív dokumentum csak az első lépést jelenti a hosszú és kanyargós úton egy kollektív identitásra szabott politikai vázról egy, a társadalomba beágyazott intézményig, amelynek már hatása is van erre az identitásra.^[8] Vannak azonban szkeptikus vélemények is, amelyek szerint az identitás nem lehet több egy tendenciózusan használt címkénél, amellyel a használója arra törekszik, hogy elérje az elképzelt politikai és alkotmányos célját.^[9]

III. AZ ORSZÁGGYŰLÉS A HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉBEN

A hatalommegosztást a jogállam fogalmi elemeként lehet meghatározni, melynek alapja az államszervezet működése, hatáskörök gyakorlása, illetve az állami szervek egymáshoz való viszonya.^[10] A hatalommegosztás érvényesülésének garanciája pedig az, hogy az egyes hatalmi ágak hatáskörei pontosan meghatározásra kerüljenek, illetve megtörténjen az elválasztásuk.^[11] A hatalommegosztás megsértése számos formában megvalósulhat, két fő kategóriát azonban megállapíthatunk: az első kategóriába tartozik az az eset, amikor az egyik hatalmi ág meggátol egy másik hatalmi ágat alkotmányos funkciójának teljesítésében anélkül, hogy erre hatásköre lenne. A második eset, amikor egy állami szerv felhatalmazás hiányában gyakorolja egy másik állami szerv hatásköreit.^[12]

Az alkotmányos demokráciákban a politikai döntéshozatal centruma a parlament, biztosítva ezáltal a politikai küzdelmek legfontosabb arénáját, ahol a többségi és kisebbségi politikai erők küzdelme zajlik. Így a parlament biztosítja a különböző politikai akaratok megjelenítését, melyekből döntési alternatívák szülehetnek.^[13] Azonban a demokratikus felhatalmazás alapján létrehozott törvényhozó hatalom koncepciója mára már áttevődött a végrehajtó hatalomra. A döntéshozatali centrum a törvényhozásról a kormányzat felé tolódott el, ahol a törvényhozás-központú rendszer a kormányzat számára biztosított parlamenti többségként fogalmazódik át.^[14] Tehát elindult a parlamentek hanyatlásának folyamata, amely körülbelül százéves múltra tekint vissza. A parlamentek súlyának erodálódása már a választójog kiterjesztésekor felmerült, amit tovább fokozott a modern pártok – főleg a tömegpártok – növekvő szerepe, illetve

[7] Drinóczi, 2016, 2.

[8] Jacobsohn, 2013, 5.

[9] Jacobsohn, 2013, 5.

[10] Csink, 2014, 23.

[11] Balássy, 2020, 4.

[12] Burns - Markman, 1987, 585.

[13] Petrétei, 2011, 7.

[14] Frivaldszky, 2015, 412.

a parlament által létrehozott, formálisan attól függő, ám fokozatosan mégis fölé kerekedő kormány.^[15] Ez a folyamat a magyar politikai és alkotmányos gondolkodásban mintha egy évtized alatt ment volna végbe. Úgy tűnik, hogy az 1980-as évek második felében kialakult parlamentarizmus-illúziót az 1990-es évek első felében a kiábrándulás váltotta fel. A parlament kritikusan a kormány parlamenti diktatúráját, a parlament szavazógép-szerepét hangsúlyozták, így az Országgyűlés iránti bizalom a közvéleményben alacsonyra süllyedt.^[16] E folyamatot aztán tovább erősítette az Európai Unióhoz való csatlakozás is.^[17]

A fent bemutatott tendencia alapvetően a parlamentáris kormányformákra jellemző, ahol a kormány csak a legfőbb népképviselői szerv akaratából, annak bizalmát élvezve alakulhat meg és működhet. Ennek lényege pedig a végrehajtó hatalom politikai felelőssége.^[18] A hatalommegosztás azonban a parlamentáris kormányformákban is megvalósul, amit a törvényhozás és a végrehajtó hatalom elkülönült hatáskörei támasztanak alá a legjobban. Minthogy a kormánynak szüksége van a parlamenti többség politikai támogatására, a parlamentáris kormányforma jellemzője a szigorú frakciófegyelem. Ezzel összefüggésben alakult ki e kormányforma másik sajátossága, a parlamentáris hatalommegosztás, amit a kormánytöbbség és az ellenzék szembenállása jellemez. Ebben az esetben nem az összes képviselő fonódik össze a kormányzó oldallal, hanem csak a parlamenti többség, amellyel élesen szemben áll az ellenzék.^[19]

IV. AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZEREPE AZ UNIÓS CSATLAKOZÁSI FOLYAMATOKBAN

A rendszerváltozással párhuzamosan megindultak az előkészületek arra vonatkozóan, hogy hazánk tagja legyen az európai integrációs folyamatoknak. Ennek eredményeként, 1994 januárjában, az 1994. évi I. törvénnyel az Országgyűlés kihirdette a társulás létesítéséről szóló megállapodást, melyet 1991. december 16-án írtak alá Brüsszelben.^[20] 1994 márciusában pedig az Országgyűlés felhatalmazta a Kormányt, hogy Magyarország benyújtsa csatlakozási kérelmét az Európai Unió Tanácsához.^[21] A csatlakozási folyamatokkal kapcsolatos munka nagyobb része az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága keretei között folyt. A Bizottság hátránya azonban az volt, hogy tevékenysége elszigetelt maradt a parlamenten belül, és a képviselők nagyobb része gyakran nem is értesült az

[15] Gyulai, 2015, 135-136.

[16] Körösnéyi, 1998, 289-290.

[17] Pokol, 1998, 91-92.

[18] Halász, 2018, 39.

[19] Smuk - Erdős, 2018, 24-25.

[20] Paczolay, 2004, 36.

[21] 16/1994. (III. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Kormányának felhatalmazásáról a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozási kérelme beadására.

integrációs folyamatokról. Az Európai Unióval folyó csatlakozási tárgyalások tulajdonképpen parlamenti felhatalmazás nélkül indultak meg, és az Országgyűlés nem határozta meg jogosítványait sem a csatlakozási folyamatokban. Ennek következtében a tárgyalásokról csak *ex post* tájékozódott, így a kormányzati pozícióra sem volt ráhatással.^[22]

Természetesen már a csatlakozás folyamataiban is felmerült az Országgyűlés szerepének meghatározása az Európai Unión belül. Egyes álláspontok azt hangsúlyozták, hogy a parlamentnek egy középerős szerepet kellene betöltenie az integrációban. Azonban a rendszerváltás utáni kormányzatok a minimális kötelezettségvállalásra törekedtek a parlamenttel szemben. E vélemény szerint tehát, ha az Országgyűlés nem törekszik pozíciója megerősítésére a csatlakozás után, akkor azt a Kormány soha nem fogja önszántából kezdeményezni, így ebből a játszmából csak a törvényhozás kerülhet majd ki vesztesen.^[23]

Az Országgyűlés pozícióját gyengítette az is, hogy 1998 tavaszán a Horn-kormány megakadályozta, hogy a csatlakozási tárgyalások megindulásáról, és e folyamatban az Országgyűlést illető jogosítványokról a parlament határozatot hozzon.^[24] A tárgyalások így parlamenti felhatalmazás nélkül indultak meg. 1998 őszén azonban a már ellenzékbe került MSZP szorgalmazta az országgyűlési határozat elfogadását. Ezt azonban a Fidesz, mint a legnagyobb kormánypárt hiúsította meg. Így az Országgyűlés szerepéről az új parlament sem döntött. Látható, hogy az MSZP-nek – miután ellenzékbe került – hirtelen fontos lett ez a kérdés, a Fidesz pedig már nem találta szükségesnek a határozat meghozatalát. Mind a magyar gyakorlat, mind a nemzetközi tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy a törvényhozás szerepéről folyó vitában inkább a kormány és az ellenzék között húzódik a törésvonal, semmint a pártok között.^[25] E folyamatot kitűnően igazolja a parlamentáris hatalommegosztás koncepciója is.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás megvalósításának lényeges eleme volt az Alkotmány módosítása is, melyet több mint két hónapig tartó vitasorozat után, 2002. december 17-én, 316:4 arányban fogadott el az Országgyűlés. Hangsúlyozandó viszont, hogy széleskörű szakmai és társadalmi vita nélkül került sor az alkotmány módosítására,^[26] hiszen a társadalomnak nem volt lehetősége alaposan megismerni annak főbb kérdéseit. Ezen felül a szakmai körökből is csak kevesek tudhatták közlelő nyomon követni az alkotmánymódosítás elő-

[22] Győri, 2004, 446-447.

[23] Győri, 2004, 447.

[24] Az európai integrációs ügyek bizottságának akkori elnöke Orbán Viktor volt.

[25] Győri, 2003, 25-26.

[26] A korábbi Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskör gyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

készületeit, a tervezetek sorsának érdemi alakulását.^[27] Chronowski Nóra és Petrétai József álláspontja szerint a stabil alkotmányhoz szükséges minimális konszenzus helyett sok sebből vérző politikai kompromisszum született, ugyanis a négypartis konszenzus csak az alkotmánymódosítás szükségességére vonatkozott, és nem terjedt ki a revízió szakmai színvonalának tartalmi garantálására.^[28] Az Európai Unió ügyekkel összefüggésben nem került bele az Alkotmányba az sem, hogy milyen modell fog működni az Országgyűlés és a Kormány közötti kapcsolatban. Az úgynevezett „erős” modell alapján ugyanis, ha az Országgyűlés vagy annak bizottsága valamilyen álláspontot fogalmaz meg, a kormánynak kötelezettsége azt nemzeti álláspontként képviselni az Európai Unióban. A „gyenge” modell alapján viszont a kormány a parlament álláspontját nem köteles képviselni, legfeljebb csak figyelembe venni.^[29]

V. AZ ORSZÁGGYŰLÉS INTEGRÁCIÓBAN BETÖLTÖTT SZEREPÉNEK ELMÉLETI ALAPJAI

Ahhoz, hogy pontos képet kapjunk arról, hogy milyen szerepet töltenek be a tagállami parlamentek az Európai Unióban, az Unió intézményrendszeréből és döntéshozatali folyamataiból kell kiindulnunk. Az Európai Unió legfőbb döntéshozó szerve a Tanács, amelybe a tagállamok miniszteri szintű képviselőket delegálnak. A Tanács (legtöbb esetben az Európai Parlamenttel közösen) a tagállamok állampolgáira közvetlenül kötelező jogi normákat alkothat. Ezek olyan tárgyköröket is érintenek, amelyek a csatlakozás előtt a nemzeti parlamentek hatáskörébe tartoztak. Nagyon lényeges, hogy a Tanács nem tartozik felelősséggel egyetlen uniós intézmény felé sem. A Tanács tagjait csak az őket delegáló tagállam országgyűlései vonhatják felelősségre a belső alkotmányos szabályok alapján, és tagállami parlamentek a kormányuk tevékenységének ellenőrzésével tudják befolyásolni az európai döntéshozatali mechanizmust.^[30] A nemzeti parlamentek és a kormányok európai uniós ügyekben történő együttműködését angol terminológiával *scrutiny*-nek nevezzük. Tágabb értelemben a nemzeti parlamentek hatáskörébe tartozik minden olyan jogszabvány, amelyek segítségével megvitathatják, befolyásolhatják, ellenőrizhetik a kormányuk Európai Unióban folytatott tevékenységét, a Tanácsban képviselt kormányzati álláspontról is beszámoltathatják a végrehajtó hatalmat. A tagállami parlamentek így befolyásolhatják az Unióban képviselendő tagállami álláspontot, vagyis lényegében az európai uniós döntéshozatalt is. A *scrutiny* eljárásnak azonban van egy szűkebb értelme is. Ennek lényege, hogy a nemzeti parlamentek egy egyeztetési eljárás

[27] Kecskés, 2009, 913.

[28] Chronowski - Petrétai, 2003, 449.

[29] Balogh-Békési, 2015, 266-267.

[30] Juhász-Tóth, 2005, 9.

keretében figyelemmel tudják kísérni a végrehajtó hatalom Tanácsban kifejtett tevékenységét. A *scrutiny*-val összefüggésben nincsenek kötelező jogforrások az Európai Unióban, így tulajdonképpen a tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy milyen módon szabályozzák a végrehajtó hatalom és a parlament közötti kapcsolatrendszerét.^[31] A kormányok feletti nemzeti parlamentek által gyakorolható kontrollmechanizmusok két főbb csoportra oszthatók: létezik *ex post* és *ex ante* ellenőrzés. *Ex ante* ellenőrzés keretében a tagállami parlament előzetesen jóváhagyja a kormány által képviselendő tagállami álláspontot, míg *ex post* ellenőrzés esetén a parlament utólag tájékozódik, illetve tudomásul veszi a kormány által képviselt álláspontot. Napjainkban általánosságban az *ex ante* ellenőrzés működik a tagállamokban.^[32] A parlamentek kormányaik felé kialakított állásfoglalásainak hatása tekintetében lehetnek politikailag kötelezőek vagy konzultatív jellegűek. Előbbi esetben arról van szó, amikor a kormánynak figyelembe kell vennie a parlamenti állásfoglalást saját álláspontja kialakításakor, és köteles megindokolni, ha eltér attól. Konzultatív jellegű a parlamenti állásfoglalás, ha a kormány megtekinti azt, de nem köteles figyelembe venni a saját álláspontja kialakításakor, képviselésekor. Létezhetnek még jogi kötőerővel bíró állásfoglalások is, de ez nem jellemző a tagállamokban.^[33] Az országgyűlés szerepét illetően érdemes hangsúlyozni egy másik csoportosítást is, ami a következőképpen alakul:

1. Az országgyűlés kötött mandátumot ad a kormánynak, de ennek jogszabályi alapjait nem teremti meg, így a kormány csak politikai felelősséggel tartozik. Ez azt jelentené, hogy az országgyűlésnek vagy egy bizottságnak folyamatosan üléseznie kellene, s a mindenkori kormány keze teljesen meg lenne kötve: nem köthetne alkukat, továbbá az uniós döntéshozatal is lelassulna.
2. Az országgyűlés álláspontja jogilag is köti a végrehajtó hatalmat.
3. Az országgyűlés álláspontja köti a kormányt, amely politikai felelősséggel tartozik a törvényhozásnak. A parlamenti állásfoglalástól csak rendkívül indokolt esetben térhet el a kormány, s a történelekről haladéktalanul beszámol a törvényhozásnak.
4. A kormánnyal való konzultáció után a parlament álláspontot fogalmaz meg, de annak csak tájékoztató jellege van.
5. A kormánnyal való konzultáció nélkül az országgyűlés esetlegesen álláspontot fogalmaz meg, de annak csak tájékoztató jellege van.^[34]

[31] Juhász-Tóth, 2005, 9-10.

[32] Kende - Szűcs - Jeney, 2007, 1065.

[33] Juhász-Tóth, 2005, 59.

[34] Győri, 2003, 27-28.

VI. AZ EURÓPAI UNIÓ DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ KONZULTÁCIÓ AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KORMÁNY KÖZÖTT MAGYARORSZÁGON

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (továbbiakban: Ogytv.) külön, a VI. fejezetében rendelkezik az Országgyűlés és a Kormány Uniós ügyekben történő együttműködéséről,^[35] amely kimondja, hogy az Országgyűlés a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti ellenőrzési jogokat bizottság útján is gyakorolhatja. Az Országgyűlés európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságának (továbbiakban: Európai ügyek bizottsága vagy EÜB) az e fejezetben meghatározott eljárások során – ha e fejezet vagy a házszabályi rendelkezések másként nem rendelkeznek – ügydöntő hatásköre van.^[36] Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (továbbiakban: HHSz.) az állandó bizottságok hatáskörébe utalja az uniós tervezetek országgyűlési tárgyalását, a Kormány álláspontjavaslatával kapcsolatos állásfoglalás kialakítása pedig az EÜB hatáskörébe tartozik.^[37]

Az Európai ügyek bizottsága tehát egy állandó bizottság, amelyet az Országgyűlésnek kötelező létrehozni.^[38] Lényeges még, hogy az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámaránynak megfelel.^[39] Ez azt jelenti, hogy az állandó bizottságok arányos összetételűek, vagyis a plenáris ülésnek megfelelő létszámúak az állandó bizottságokban is érvényesül. Visszautalva a parlamentáris hatalommegosztásra, elmondható, hogy az állandó bizottságokban is működik a hatalommegosztásnak e sajátos dimenziója, ami egyértelműen befolyásolja a bizottsági munka eredményességét.

Nézzük meg, hogy milyen hatással lehet az EÜB az uniós döntéshozatalra a Kormány konzultációs kötelezettsége alapján. A bevezetésben utaltam rá, hogy mind az elsődleges, mind a másodlagos uniós jogforrások^[40] – tehát az uniós jogalkotás – egyaránt befolyásolják az alkotmányos identitásról szóló diskurzust. Az uniós döntéshozatal eredményeit pedig a tagállami álláspontok határozzák meg, amiben az Országgyűlésnek is szerepe van. Fontos, hogy a Kormánynak biztosítania kell a hozzáférést az Országgyűlés számára minden uniós jogi aktustervezetchez,

[35] Ezt az Ogytv. hatályba lépése előtt külön törvény rendezte: Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény.

[36] Ogytv. 63. § (1)-(2) bekezdés.

[37] HHSz. 140. § (1) bekezdés.

[38] Ogytv. 16. § (2) bekezdés.

[39] Ogytv. 17. § (1) bekezdés.

[40] Kitérő példa erre az Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott határozat, amely az akkori menekültválságra reagálva a menedékjogot kérők kvóta szerinti elosztását rendelte el a tagállamokban. Ezt a határozatot ultra vires alapon, hatásköri és az eljárási szabályok megsértésére hivatkozva a magyar és a szlovák kormány is megtámadta az Európai Unió Bírósága előtt, amelyet a fórum elutasított (Chronowski – Vincze – Szentgáli-Tóth, 2021, 644-645.).

javaslatához és dokumentumhoz, amely napirenden szerepel az Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában (továbbiakban: európai uniós tervezet). Ezenfelül az Országgyűlés kérésére a Kormánynak minden egyéb, pontosan megjelölt dokumentumot is meg kell küldenie a parlamentnek.^[41] Az EÜB az elnökének javaslatára dönt arról, hogy mely európai uniós tervezetekről kíván egyeztetést kezdeményezni, továbbá mely uniós szervezetekkel kapcsolatban kíván a Kormánytól álláspontjavaslatot vagy bővített álláspontjavaslatot kérni.^[42]

A Kormány továbbá megjelöli az álláspontja szerint az Országgyűlés feladat- és hatáskörét érintő tárgykörbe tartozó uniós tervezeteket, különösen azokat, amelyek olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak. Ezen felül a Kormány a soros tanácsi elnökségi fél-év elején megjelöli azokat az európai uniós tervezeteket is, amelyek álláspontja szerint Magyarország szempontjából rendkívüli jelentőségűek, ezért indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat.^[43] Ezeket kiegészítve, az Országgyűlés bármely európai uniós szervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormány által képviselni kívánt álláspontból (a továbbiakban: álláspontjavaslat), illetve a Kormány bármely uniós szervezettel kapcsolatban megküldheti álláspontjavaslatát a parlamentnek, és arról egyeztetést kezdeményezhet,^[44] valamint az Országgyűlés is egyeztetést kezdeményezhet az álláspontjavaslat ismeretében vagy az európai uniós szervezetre figyelemmel.^[45] E szabályok az Országgyűlés informálódási jogával vannak összefüggésben, és ez jelenti a parlament állásfoglalásának alapját is. Az Országgyűlés ugyanis az európai uniós szervezettel kapcsolatban állásfoglalást fogadhat el, amiben megjelöli azokat a szempontokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni,^[46] a Kormány pedig az uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki. Ha az európai uniós szervezet olyan tárgykörrel kapcsolatos, amelyet érintően az Alaptörvény szerint az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.^[47] A Kormány az Unió intézményének döntése után írásban tájékoztatja az Országgyűlést arról a döntésről, amellyel kapcsolatosan az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el, vagy amelyet az Országgyűlés pontosan megjelöl. Ezen felül a Kormány az Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után szóbeli indokolást ad az Országgyűlésnek, ha az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától. Ha az eltérés olyan tárgykörrel kapcsolatos, amelyet érintően az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szük-

[41] Ogytv. 62. § (1)-(2) bekezdés.

[42] HHSz. 140. § (2) bekezdés.

[43] Ogytv. 63. § (3)-(4) bekezdés.

[44] Ogytv. 64. § (1)-(2) bekezdés.

[45] Ogytv. 64. § (6) bekezdés.

[46] Ogytv. 65. § (1)-(2) bekezdés.

[47] Ogytv. 66. § (5)-(6) bekezdés.

séges, az indokolás elfogadásáról az Országgyűlés dönt.^[48] A Kormány által az Ogytv. szerint adott, az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntése utáni írásbeli, valamint szóbeli tájékoztatással összefüggésben az EÜB jár el, és a bizottság dönt az indokolás elfogadásáról is.^[49]

Látható, hogy a Kormány eltérhet a parlament állásfoglalásától, és csak akkor köteles az eltérést indokolni, ha minősített többséget igénylő döntés szükséges az uniós döntéssel kapcsolatban. Korábban utaltam rá, hogy az EÜB arányos bizottság, tehát a plenáris létszámarányoknak felel meg az összetétele. Ez két szemponttól is érdekes. Egyrésztől összefüggésben van az Országgyűlés állásfoglalásával, melyet a Kormánynak figyelembe kell vennie, és érvényre kell juttatni az Uniós döntéshozatali eljárásban. A hatályos bizottsági rendszerben azonban csekély a valószínűsége annak, hogy az arányos összetételű EÜB a Kormány által kialakított állásponttal ellentétes vagy attól eltérő álláspontot fogalmaz meg. Az arányosság ugyanis azt jelenti, hogy a mindenkori parlamenti erőviszonyok érvényesülnek a bizottságban is. Tehát a plenáris ülésen meglévő politikai akarati tömbök állnak szemben egymással, ami a magyar parlamentáris rendszerben azt jelenti, hogy a mindenkori kormányzó oldal akarata leuralja a bizottsági döntéshozatalt is. Ez összefügg a bizottság határozatképességére és döntéshozatali eljárására vonatkozó szabályokkal is. Az EÜB ugyanis akkor határozatképes, ha tagjainak több, mint fele jelen van,^[50] határozatait pedig a jelen lévő bizottsági tagok több, mint felének szavazatával hozza, kivéve akkor, ha a HHSz. eltérően rendelkezik.^[51] A HHSz. azonban nem tartalmaz eltérő szavazati arányokat az állásfoglalás elfogadására tekintettel.

Másrésztől az EÜB fog szavazni arról is, hogy az Országgyűlés elfogadja-e a Kormány indokolását arra vonatkozóan, hogy miért tért el a bizottság állásfoglalásától. E tekintetben ugyanazokat a megállapításokat tehetjük, mint amit az első esetben tettünk, hiszen a parlamenti állásfoglalástól eltérő, kormányzó oldalhoz tartozó bizottsági többség kevés eséllyel fogja visszautasítani az eltérés indokolását. Tételizzük fel azonban, hogy a bizottság mégsem fogadja el az indokolást. Nagy valószínűséggel ennek sem lennének következményei, hiszen sem az Ogytv. sem a HHSz. nem tartalmaz rendelkezéseket a jogkövetkezményeket illetően, másrésztől a Kormány csak az uniós döntéshozatal után értesíti az Országgyűlést az állásfoglalástól való eltérésről. Ebben az esetben tehát már egy elfogadott uniós jogi aktusról van szó, amelynek tartalmára szintén kevés hatása van az Országgyűlésnek. Ezek alapján egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a kormányzati részvétellel működő uniós döntéshozatallal összefüggő, az Országgyűlés és a Kormány közötti konzultáció alapján hazánk legfőbb népképviselési szervének szinte semmilyen ráhatása nincs az uniós döntések tartalmának kialakítására, hiszen az teljes egészében a Kormány kompetenciájába tartozik.

[48] Ogytv. 67. § (1)-(2) bekezdés.

[49] HHSz. 140. § (6) bekezdés.

[50] Ogytv. 27/C. § (1) bekezdés.

[51] Ogytv. 27/C. § (2) bekezdés.

Érdekességként megemlíteném még, hogy az állandó bizottságok mellett vizsgálóbizottságot is felállíthat az Országgyűlés,^[52] bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására. A vizsgálóbizottság paritásos bizottság,^[53] így a kormányzó oldal és az ellenzéki oldal képviselői egyenlő arányban vesznek részt az bizottság ülésén. Ez az állandó bizottsághoz képest eltérően befolyásolhatja a döntéshozatal kimenetelét, azonban a vizsgálóbizottságok felállításának, munkájának vannak korlátai, melyet az Ogytv. részletesen szabályoz. Ezek közül számukra talán legérdekesebb az, hogy a bizottság vizsgálata nem terjedhet ki olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének a szakaszában van.^[54] Ezt a kizáró okot tehát az uniós döntéshozatali eljárásra kell értelmezni. Mivel a Kormány által, az uniós döntéshozatali eljárásban képviselt álláspont is a parlamenti ellenőrzés hatálya alá tartozik, ezért kijelenthetjük, hogy a vizsgálóbizottsági eljárás akadály lehet a fent meghatározott kizáró ok.

VII. AZ EURÓPAI UNIÓBÓL VALÓ KILÉPÉS KÉRDÉSEI

A bevezetésben utaltam rá, hogy egy elméleti kísérletet teszek arra vonatkozóan, hogy mi történne akkor, ha Magyarország az alkotmányos identitás védelme érdekében ki akarna lépni az Európai Unióból, és ebben a folyamatban vajon milyen szerepe lenne az Országgyűlésnek. Az európai integráció több, mint fél évszázados történelmében mind a mai napig csak egyetlenegy tagállam, mégpedig az Egyesült Királyság hagyta el az Európai Uniót,^[55] így bevett gyakorlatról aligha beszélhetünk. Mindezekre tekintettel fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy gondolatmenetem pusztán hipotézis jellegű, hiszen az esetleges hasonló-

[52] A bizottsági rendszeren kívül még vannak egyéb ellenőrzési eszközei is az Országgyűlésnek, amelyek természetesen uniós ügyekre is vonatkozhatnak. Ezek közé tartozhat például a kérdés és interpelláció; politikai vita; jelentések és beszámolók (Szalay – Juhász-Tóth, 2007, 125.).

[53] Ogytv. 24. § (5) bekezdés.

[54] Ogytv. 24. § (1) bekezdés.

[55] Az Egyesült Királyságban 2016-ban tartottak népszavazást az Európai Unióból való kilépésről, ahol a választópolgárok 51,9 %-a döntött a kilépés mellett. Ez egy többéves alkotmányos és politikai folyamatot indított el az országban. Megemlíteném, hogy a brit közjogi gondolkodás egyik meghatározó eleme a parlamenti szuverenitás, melynek lényege az, hogy a brit szuverenitást a parlament testíti meg, és nem a nemzet. Érdekes az is – a parlamenti szuverenitásból fakadóan –, hogy brit jogrendszer nem ismeri a nép által kezdeményezett referendumot, nincs egységes szabályozás, a parlament esetről esetre dönt az érvényességről és eredményességről. Mindezek pedig erősen befolyásolták a Brexit-folyamatokat, ami több évig elhúzta a tényleges kilépést. Ennek alapvető oka pedig az volt, hogy a kormány a parlament megkerülésével akarta végigvinni az Európai Unióval való szakítást, beleértve a kilépési szándék bejelentését, illetve a megállapodás nélküli távozást is. Ezt azonban a brit Legfelsőbb Bíróság akadályozta meg. A Brexittel kapcsolatos folyamatokat részletesen lásd: Ósze, 2020.

ságok ellenére (itt főleg a parlamentáris kormányformára gondolok, annak eltérő jegyeivel) nem vonható párhuzam a brit és a magyar alkotmányos rendszer között.

Egy tagállam kilépését az EUSz. teszi lehetővé: „Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból.”^[56] Mielőtt azonban a hatályos szabályokat megvizsgáljuk, ismételten vissza kell mennünk a csatlakozási folyamatokig. Vannak alkotmányok, melyek alapján népszavazást kell tartani az európai uniós tagságról. Ilyen a például a lett alkotmány is, amely a következőképpen fogalmaz: „Lettország Európai Uniói tagságáról nemzeti népszavazás útján kell dönteni, mely népszavazás tartását a Parlament indítványozza. Lettország Európai Uniói tagságára vonatkozó feltételekben beálló lényeges változást nemzeti népszavazás útján kell eldönteni, mely népszavazást a parlamenti képviselők fele kezdeményezi.”^[57] Látható, hogy a lett alkotmány alapján kötelező népszavazást tartani az Unióhoz való csatlakozásról, és gondol az esetleges kiválásra is.^[58] Az uniós csatlakozás előtt Magyarországon is tartottak népszavazást. A 2002. évi LXI. törvénnyel történő alkotmánymódosítás a csatlakozást megerősítő népszavazásról szólt. Szokatlan megoldás volt viszont, hogy a népszavazás időpontját és a kérdést is az Alkotmányba foglalták, amely így hangzott: „Ügydöntő országos népszavazást kell tartani a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő, a csatlakozási szerződés szerinti csatlakozásáról. E népszavazás időpontja: 2003. április 12. A népszavazásra bocsátandó kérdés: »Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság az Európai Unió tagjává váljon?«” A népszavazás az Alkotmány 28/C. § (6) bekezdése szerint eredményes volt,^[59] a választásra jogosultak 45,62%-a jelent meg a referendumon, amelyből 83,76% döntött a csatlakozás mellett, ami az összes választójogosult 38%-át jelentette. A fenti alkotmánymódosítással kapcsolatos megoldást „pillanatfelvetés” vagy „önkioldó” szabályoknak hívjuk, amelyek, ha teljesülnek, eltűnnek a jogrendszerből. Kukorelli István kritikája szerint: „Enyhe kifejezés a megoldásra, hogy nem jogállami; a szuverenitást súlyosan korlátozó, az arról való lemondást lehetővé tevő alkotmányos szabályokat stabilizálni illene (lásd lett alkotmány) és általános szabályokká tenni, kötelező népszavazási tárgyként minden ehhez hasonló népszavazásra. E megoldással az alkotmányozó hatalom elvonta a népszavazási eljárási rendben hatáskörrel bíró szervek (köztársasági elnök, OVB, Legfelsőbb Bíróság, Alkotmánybíróság) hatáskörét, kizárta a jogorvoslatokat.”^[60]

[56] EUSz. 50. cikk (1) bekezdés.

[57] A Lett Köztársaság Alkotmánya.

[58] Kukorelli, 2019, 119.

[59] „Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

[60] Kukorelli, 2019, 123-124.

Az Alaptörvény Európa-klauzuláját az E) cikk rögzíti, melynek (2) bekezdése így rendelkezik: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”^[61] Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.” Látható, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezést arra az esetre, hogyha Magyarország úgy döntene, hogy elhagyja az Európai Uniót. Hatályos alkotmányunk ugyanis szinte változatlanul emelte át az Európa-klauzulát a korábbi alkotmányból, és az Országgyűlés vagy nem gondolt rá, vagy nem tartotta lényegesnek egy olyan szabály rögzítését, amely megteremti hazánk Európai Unióval történő esetleges szakításának alkotmányos alapjait. Persze az sem kizárt, hogy az akkori alkotmányozó hatalom elképzelhetetlennek tartotta az Unióból való kilépést.

Milyen lehetőségei lennének tehát Magyarországnak egy ilyen helyzetben? Talán az első gondolat, ami mindenkinek az eszébe jut, az egy népszavazás: „Egyetért-e azzal, hogy Magyarország kilépjen az Európai Unióból?” – hangozhatna a népszavazásra bocsátott kérdés. A népszavazásra bocsátott kérdés hitelesítésének azonban vannak feltételei, melyből kettőt maga az Alaptörvény rögzít, a többit a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII törvény (továbbiakban: Nsztv.). Számunkra most csak az alaptörvényi feltételek relevánsak, tekintettel arra, hogy a hitelesítés feltételei konjunktívák. Első feltétel, hogy az országos népszavazás tárgya kizárólag az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés lehet.^[62] Kétségtelen, hogy ennek a feltételnek megfelelnie a kérdés. Azonban az Alaptörvény rögzíti a tiltott tárgykörök listáját is, melyekből kettőt emelek ki: egyrésztől nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről,^[63] illetve nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.^[64] Az első esetben a kérdés egyértelműen az

[61] Az Alaptörvény szövege nem sokban különbözik a korábbi Alkotmány már idézett, 2/A. § (1) bekezdésében rögzített klauzulától. A csatlakozási klauzula felvételének szükségessége pedig az Alkotmánybíróság 30/1998. (VI. 25.) határozatában megfogalmazott követelményéből ered. Eszerint meg kell teremteni az alkotmányos jogalapot a közösségi közhatalom-gyakorlásnak, összhangban az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezéseivel, vagyis a független, demokratikus jogállam és a népszuverenitás elvével. Az Alkotmánybíróság szerint „általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimáción alapuljon”. A demokratikus legitimáció követelménye pedig a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően arra vezet, hogy „azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen”.

[62] Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés.

[63] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont.

[64] Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pont.

Alaptörvény módosítására irányulna, hiszen az Európa-klauszult biztosan ki kellene emelni az alkotmányból.^[65] Másrészt, a kilépés nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget is érintene,^[66] hiszen uniós tagságunk nemzetközi szerződésen alapul.^[67] A leírtak alapján tehát arra következtethetünk, hogy népszavazással nem lehetne rákényszeríteni az Országgyűlést arra, hogy a kilépés alkotmányos feltételeit megteremtse.

Természetesen az Országgyűlésnek népszavazás nélkül is lenne lehetősége módosítani az Alaptörvényt, ami által megteremthetné az Európai Unióból való kilépés alkotmányos alapjait. Ezt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhetné.^[68] Persze izgalmas kérdéseket vetne fel az Alaptörvény-módosítás időpontja is, hiszen egyáltalán nem mindegy, hogy a kilépési szándék bejelentésének időpontja előtt vagy után kerülne sor az alkotmánymódosításra. Mindezek pusztán hipotézisek, de kétségtelen, hogy, az Egyesült Királysághoz hasonlóan, Magyarországon is egy több éves jogi és politikai procedúra indulna el, előreláthatatlan következményekkel. Ennek a folyamatnak pedig megkerülhetetlen szereplője lenne az Országgyűlés.

VIII. KÖVETKEZTETÉSEK

Összességében elmondható, hogy az alkotmányos identitás kérdésköre erőteljesen befolyásolja az Európai Unió és a tagállamok kapcsolatát. Ebben a viszonyrendszerben pedig valamilyen formában a nemzeti parlamentek is szerepet vállalnak. Magyarországot illetően megállapítható, hogy a csatlakozási folyamatokban kevés szerep jutott az Országgyűlésnek. Ez egyrészt visszavezethető a parlamentek hatalommegosztás rendszerében beöltött gyengülő súlyára, valamint a hatalommegosztás egy sajátos dimenziójára is, amit parla-

[65] Habár az Alkotmány explicit nem tartalmazta e tiltott tárgykört, az Alkotmánybíróság 2/1993. (I. 22.) számú határozatában kimondta, hogy „A népszavazásra bocsátott kérdés nem foglalhat magába burkolt alkotmánymódosítást.” Nyilván ez a csatlakozási folyamatokban nem jelentett problémát, hiszen az Alkotmány módosítására 2002-ben került sor, míg a népszavazást 2003-ban tartották meg.

[66] Korábban nyújtottak be népszavazási kérdést, melynek célja az Európai Unióból való kilépés volt. A kérdés így hangzott: „Akarja-e, hogy Magyarország Kormánya bejelentse kilépési szándékát az Európai Unióból a Lisszaboni Szerződés I. Cikk 50. cikke alapján?” A Kúria a Kvk.II.37.185/2012/2. számú határozatában azonban kimondta, hogy az adott kérdésben nem lehet népszavazást tartani, hiszen a nemzetközi kötelezettség megszüntetése a nemzetközi kötelezettségről való döntést jelent.

[67] Érdekeséggé említeném, hogy hasonlóan az európai uniós csatlakozást megerősítő népszavazáshoz, nem elképzelhetetlen a kilépéséről szóló népszavazás Alaptörvényben történő rögzítése. Rendkívül izgalmas alkotmányjogi kérdést vetne fel, hogy egy ilyen megoldás esetén vajon érvényesülnének-e a lex specialis derogat legi generali és a lex posterior derogat legi priori általános jogelvek, és az alkotmányban rögzített népszavazás, mint speciális és későbbi szabály vajon alkotmányosan felülírhatná-e a tiltott tárgykörök listáját.

[68] Alaptörvény S) cikk (1) bekezdés.

mentáris hatalommegosztásnak nevezünk. E jelenség pedig egyaránt érzékelhető a tagállami alkotmányos és politikai folyamatokban, illetve nemzetközi – beleértve az Európai Uniót – szinten is. Az Országgyűlés szerepe aztán nem változott a csatlakozás utáni időszakban sem, és a hatályos szabályok alapján elmondható, hogy hazánk legfőbb népképviselői szervének kevés ráhatása van az uniós döntéshozatali eljárásra. Az Országgyűlés bizottsági rendszere alapján ugyanis kevés esély mutatkozik arra, hogy a Kormánytól eltérő állásfoglalást alakítson ki a parlament, amit aztán a végrehajtó hatalomnak figyelembe kell vennie az uniós döntéshozatali eljárásban. Másrészt a Kormány a parlament által felelősségre sem vonható, ha esetleg eltér az Országgyűlés állásfoglalásától, hiszen annak indokolásáról is az európai ügyekkel foglalkozó állandó bizottság dönt. Mindezek alapján az alkotmányos identitást meghatározó európai uniós döntéshozatali eljárásban az Országgyűlésnek szinte semmilyen szerep nem jut, hiszen abban kizárólag a Kormány akarata érvényesül.

Teljesen más következtetésre jutunk azonban, ha az alkotmányos identitás védelmének végső eszközét venné igénybe hazánk, ami nem más, mint az Európai Unióból való kilépés. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény semmilyen rendelkezést nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen módon indulhatna meg a kilépési folyamat, kétségtelen, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként megkerülhetetlen szereplője lenne egy esetleges Huxitnak.

IRODALOM

- A Lett Köztársaság Alkotmánya (2016). In: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Balássy Ádám Miklós (2020): A hatalommegosztás és a hatalomfelosztás doktrínája. In: *Jogelméleti szemle*. 2020/1. sz.
- Balogh-Békési Nóra (2015): Szuverenitásféltség és alkotmány. In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadó, Budapest-Győr.
- Burns, Arnold I. – Markman, Stephen J. (1987): Understanding Separation of Powers. In: *7 Pace L. Rev.* 575.
- Chronowski Nóra – Petrétei József (2003): EU-csatlakozás és alkotmánymódostás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. In: *Magyar Jog*. 2003/8. sz.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila – Szentgáli-Tóth Boldizsár (2021): 22/2016. (XII. 5.) AB határozat – az uniós közös hatáskörnyakorlás. In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990-2020*. Második kötet. Társadalomtudományi Kutatóközpont-HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Csink Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest.
- Drinóczi Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? In: *MTA Law Working Papers*. 2016/15. sz.

- Frivaldszky János (2015): Az állami szuverenitás problematikájának érvénytelenítése: (Good) Governance avagy mi a jó kormányzás és a helyes hatalomgyakorlás? In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Gondolat Kiadó, Budapest–Győr.
- Gombár Csaba (1996): Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. Magyarország szuverenitásáról. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Várnai Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata.* Korridor, Budapest.
- Győri Enikő (2003): Hogyan őrizheti meg szuverenitását az Országgyűlés az EU-csatlakozás után? In: *Politikatudományi Szemle.* 2003/4. sz.
- Győri Enikő (2004): *Nemzeti parlamentek és az Európai Unió.* Osiris Kiadó, Budapest.
- Gyulai Attila (2015): Az Országgyűlés. In: Körösényi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után.* Osiris Kiadó, Budapest.
- Halász Iván (2018): Az állam szerkezeti felépítése, illetve az állam- és a kormányforma. In: Téglási András (szerk.): *Az állam szervezete.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Jacobsohn, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. In: *Fundamentum.* 2013/1. sz.
- Juhász-Tóth Angéla (2005): *A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi új tagállamában.* Magyar Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, Budapest.
- Kecskés László (2009): *EU-jog és jogharmonizáció.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
- Kendé Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (2007): *Európai közjog és politika.* Complex Kiadó, Budapest.
- Körösényi András (1998): *A magyar politikai rendszer.* Osiris Kiadó, Budapest.
- Kukorelli István (2019): *Kell-e nekiünk népszavazás? Elrendelt népszavazások Magyarországon (1989-2019).* Antológia Kiadó, Lakitelek.
- Ósze Áron (2020): A parlament a Brexitben: cselekvő alany. In: *Parlament Szemle.* 2020/2. sz.
- Paczolay Péter (2004): A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás. In: *Politikatudományi Szemle.* 2004/1-2. sz.
- Petrétei József (2011): A kétharmados parlamenti többség hatása a törvényhozásra. In: *Jog-Állam-Politika.* 2011/3. sz.
- Pokol Béla (1998): Uniós csatlakozás és magyar parlamentarizmus. In: *Politikatudományi Szemle.* 1998/1. sz.
- Smuk Péter – Erdős Csaba (2018): A parlamentarizmus elméleti alapjai. In: Dukán Ildikó – Varga Aida (szerk.): *Parlament jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények.* Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Stumpf István (2020): *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás.* Gondolat Kiadó, Budapest.
- Szakály Zsuzsa – Tribl Norbert (2018): Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. In: *Pro Futuro.* 2018/4. sz.
- Szalay, Klára – Juhász-Tóth, Angéla (2007): Control of EU Decision-making in the Hungarian National Assembly: the Experience of a new Member State. In: Tans, Olaf – Zoethout, Clara – Peters, Jit (ed.): *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism.* European Law Publishing, Groningen.
- Tóth-Matolcsi László (2015): Hogyan hat a nemzeti identitás és annak változása az állam szuverenitására? In: Takács Péter (szerk.) *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság? Interdiszciplináris megközelítések.* Gondolat Kiadó, Budapest–Győr.
- Tócsányid László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

JOGFORRÁSOK

- 10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről.
- 16/1994. (III. 31.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Kormányának felhatalmazásáról a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozási kérelme beadására.
- 2/1993. (I. 22.) AB határozat.
- 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
- 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról.
- Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény.
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya (korábbi Alkotmány).
- Az Európai Unióról szóló szerződés.
- Kúria a Kvk.II.37.185/2012/2. számú határozata.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)