

Identitás-forradalom, nemzeti, alkotmányos és európai identitás

ABSTRACT

Two sharply contrasting views have emerged on today's constitutional thinking. Some believes that Hungarian constitutionalism has moved away from legal constitutionalism towards political constitutionalism. Others say that the "illiberal constitutionalism" of the populist political majority has become dominant with the support of political constitutionalism and the strongly emotional national identity concept. Yet, in contrast to fundamentalism, the 'niche revolution' in 2010 marked the triumph of political constitutionalism. Constitutional court activism was replaced by activism based on a two-thirds majority and a parliamentary supermajority. The relationship between law and politics has undergone remarkable changes in recent decades. The politicization of law has been accompanied by the politicization of politics, which has attracted particular attention from analysts and researchers. In this volume we seek to answer the following questions: Do we need a constitution based on national identity or a neutral constitution would be sufficient? What is the constitutional significance of national identity today? What is the role of the National Assembly in the protection of constitutional identity, and what are the characteristics of the recent practice of the Constitutional Court on this issue? Who is considered to be the subject of constitutional identity, what is the role of the political community in a conservative national strategy? What is the position of the German Federal and Polish Constitutional Courts in their recent decisions on the conflict between EU law and national constitutions?

Keywords: constitutional identity ■ national identity ■ constitutionalism ■ historical constitution ■ integration

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Ronald Inglehart több mint negyven évvel ezelőtt, 1977-ben publikálta a *The Silent Revolution* című munkáját. Ebben a kötetben „csendes forradalomként” jellemezte a második világháborút követő gazdasági, politikai és társadalmi változások nyomán bekövetkezett, mély társadalomszerkezeti átalakulásokat kísérő intergenerációs értékvtáltási tendenciát a nyugati társadalmakban.^[1] Mindezek a folyamatok egymást támogatva vezettek el az új társadalmi mozgalmak megjelenéséhez, az identitáskérdések és küzdelmek előtérbe kerüléséhez, majd pedig a hagyományos politikai-ideológiai törésvonalak átalakulásához.

A bal-jobb megosztottságot korábban jellemző gazdasági konfliktusokról baloldalon egyre inkább a marginalizált csoportok (nők, etnikai kisebbségek, menekültek, LGBT-közösségek) érdekvédelmének felkarolására és a nyitott társadalom eszméjének támogatására helyeződött a hangsúly, míg a jobboldal esetében a szabad piac és az egyéni szabadságjogok támogatása mellett a konzervatív politika középpontjába mindinkább a tradicionális nemzeti identitás, a patriotizmus és szuverenitás védelme került.^[2]

Úgy vélem, hogy napjainkban kétségtelenül a posztmaterialista csendes forradalomhoz hasonló mélységű változások zajlanak. A 2008-as pénzügyi válság és a 2010-es euróválság alapjaiban rendítette meg a liberális világregend és a piactgazdaság mindenhatóságába vetett hitet, s elvezetett az állami beavatkozás és az állam szerepének újragondolásához, a nemzetállami megoldások felértékelődéséhez, s nem utolsósorban az erőskezű – liberális értelmezés szerint populista –, elitellenes vezetők térnyeréséhez. A folyamat két meghatározó állomása volt 2016-ban az amerikai elnökválasztás, amelyet Donald Trump „Make America Great Again” jelszavával, és a státuszbeli sülyyedésen átesett, identitásában megsértett amerikai fehér középosztály többségének támogatásával nyert meg, illetve a brit népszavazás az EU-ból történő kilépésről, ahol a gazdasági érdekeknel jóval fontosabb szerepet játszott a tradicionális brit nemzeti identitás helyreállításának igénye a kilépésre szavazóknál.^[3]

Megítélésem szerint a 2015-ös menekültkrízis, illetve a jelenlegi pandémia's helyzet okozta kihívások tovább erősítették azokat a tendenciákat, amelyek a nemzeti identitás féltését helyezték a politikai küzdelmek középpontjába, s még inkább kiélezték a feszültséget a nemzeti szuverenitást védő és a föderalizáció erősítését szorgalmazó országok között.

A Covid-19 válság megmutatta, hogy egy világméretű és példátlan sebességgel terjedő válság elleni eredményes fellépés elsődleges frontvonalala a nemzetállam maradt. Az egyes országok eltérő válságkezelési stratégiát követtek, nagyon jelentős különbségek alakultak ki a fertőzöttségi mutatókban. A válság

[1] Inglehart, 1977; Inglehart – Welzel, 2005.

[2] Fukuyama, 2020.

[3] Fukuyama, 2020.

felértékelte a nemzetállamok és határok szerepét, amelyek már a migrációs hullámok fogadása idején is fontos szerepet játszottak.^[4]

A parlamentáris demokráciákról szóló elemzések a válságokat megelőzően is a végrehajtó hatalom erőteljes prezidencializálódását^[5] jelezték. A parlamentekkel szemben a kormányoknak, de különösen a kormányfőknek fokozatosan nőtt a formális és informális hatalma a kormányzati döntések meghozatalában. A prezidencializálódási folyamatok elősegítették a gyors kormányzati döntések meghozatalát, ugyanakkor csökkent a kormányzatok parlament általi ellenőrizhetősége, és lehetővé vált a karizmatikus vezetők felemelkedése, egyfajta „vezérdemokrácia”^[6] kialakulása.

A globális válság átformálta az alkotmányos intézmények egymáshoz való viszonyát is. Az elmúlt évtizedek alapjogvédelmi fundamentalizmusának térnyerése számos szerzőt arra ösztönzött, hogy alapos kritikát gyakoroljon a nemzetközi „main stream”-mé vált bírói aktivizmus felett. Külföldi és hazai szerzők egyaránt azt állították, hogy „jurisztokratikus hatalomgyakorlás”^[7] alakult ki, vagyis a bíróságok, de leginkább az alkotmánybíróságok kezébe került át a társadalom irányítása azáltal, hogy számos esetben a törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdésekben hoztak döntéseket. Mindezen folyamatok mellett felgyorsult az európai és a nemzetközi jog alkotmányosítása, amely a nemzetállamok feletti globális alkotmányjog megerteremtését célozta. A globális alkotmányos oligarchia térnyerésével fenyegető megközelítést többen kritizálták,^[8] egyebek mellett azzal érvelve, hogy az európai alkotmányos térség többszintűvé alakult, az európai és tagállami alkotmányos elvek fejlesztik, és egyben korlátozzák egymást. Az alapjogvédelem és az alkotmánybíróságok szerepköréről folytatott vita azért érdekes, mert válsághelyzetekben a kormányzatoknak adott parlamenti felhatalmazás alkotmányos határainak átlépéséről az alkotmánybíróságok hivatottak dönteni. A taláros testületek legitimitása meghatározó jelentőségű lehet a rendkívüli állapot idején hozott kormányzati lépéseket értékelő alkotmányos döntések elfogadásában.

Az elmúlt évtizedek alkotmányos gondolkodásának fő sodrát a jogi konstitucionalizmus jelentette, amely a politikai közösség legfontosabb döntéseinek a kialakításában meghatározó szerepet biztosított az írott alkotmányra támaszkodó bírósági alapjogvédelemnek.^[9] Ezzel szemben a politikai konstitucionalizmus a törvényhozás és a bírászkodás viszonylatában a szuverenitás elsődleges letéteményeseként fellépő, a politikai döntéseket meghozó parlamentet tekinti a közösségi cselekvés elsődleges és a végső szó kimondására hivatott fórumának, korlátozottabb szerepkört szánva a bírói testületeknek

[4] Baudet, 2012.

[5] Poguntke - Webb, 2005; Tanács-Mandák, 2014, 110-119.

[6] Körösenyi, 2019.

[7] Hirschl, 2004; Pokol, 2017.

[8] Chronowski, 2015, 19-31.; Drinóczi, 2015, 32-45.

[9] A jogi konstitucionalizmus átfogó bemutatását ld. Sajó - Uitz, 2017.

a közösség életét alapvetően befolyásoló, alkotmányos jelentőségű kérdések eldöntésében.^[10] A hazai változások értékelését illetően két, élesen szembenálló felfogás alakult ki. Az egyik képviselői szerint a magyar alkotmányosság elmozdult a jogi konstitucionalizmustól a politikai konstitucionalizmus irányába.^[11] A másik megközelítés szerint „a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása”.^[12] Újabb a politikai konstitucionalizmus kritikája az illiberális demokráciához kapcsolt „illiberális alkotmányosság” koncepciójában jelenik meg.^[13] Álláspontjuk szerint a populista politikai többség önkorlátozás nélküli magatartásával átalakítja a liberális alkotmányosságot illiberálissá, foglyul ejtve az alkotmányosságot és magát az alkotmányt is a formális és informális alkotmánymódosításokkal, az Alkotmánybíróság elfoglalásával. Az „illiberális alkotmányosságot” véleményük szerint a politikai alkotmányosság és az erősen érzelmi alapokon álló nemzeti identitás koncepciója támogatja. Ennek ellenére, hogy a magyar és a lengyel jogrendszer is erősen be van kötve az Európai Unió jogrendszerébe, mégis, ezek a folyamatok a jogállam erőitőjához és autoriter rezsimiek kialakulásához vezetnek ezekben az országokban. Az említett, dominánsan liberális, alapjogvédő megközelítéseknek a legfontosabb állítása, hogy mind a politikai konstitucionalizmus, mind a nemzeti és alkotmányos identitás teóriája csupán álca a rezsim autoriter természetének és működésének elrejtésére.

Az alapjogi fundamentalizmussal szemben a 2010-es magyarországi „fülkeforradalom” a politikai alkotmányosság győzelmét jelentette. Az alkotmánybírói aktivizmust felváltotta a kétharmados többségen alapuló (super majority), parlamenti szupremáciára épülő aktivizmus. A kormányzó párt stratégiai döntéshozói már nagyon régóta készültek arra, hogy a status quo gazdasági, politikai, szellemi elitje által kialakított, kompromisszumokra épülő rendszert szétverjék, a „megalvadt posztkommunista struktúrák”^[14] erejét megtörjék. Úgy vélték, hogy az alkotmányos berendezkedésen belül súlyos torzulások történtek, jelentős mértékben korlátozva a kormányok cselekvőképességét. Ezért visz-

[10] A politikai konstitucionalizmus egyik legátfogóbb kifejtését ld. Bellamy, 2007. A két alkotmányos megközelítés összehasonlítására tesz kísérletet: Gardbaum, 2013; ill. Erdős, 2016.

[11] Pócza, 2012; Antal, 2013; Stumpf, 2014, 244-249.

[12] Kovács Ágnes szerint: „azt is állítom, hogy a magyar gyakorlat félreértésén alapulnak azok az álláspontok, amelyek a törvényhozás és az alkotmánybíráskodás kapcsolatában 2010 után bekövetkező változásokat olyan modellváltásként értékelik, amely szerint a korábban uralkodó jogi konstitucionalizmust felváltotta a politikai konstitucionalizmus konstrukciója.” (Gárdos-Orosz - Szente, 2015, 213.).

[13] Drinóczi - Bien-Kacala, 2019, 1140-1166.; Drinóczi, 2020.

[14] A fogalom bevezetése a politikai diskurzusba Tellér Gyulához köthető, aki így jellemezte az első szabadon választott kormányt leváltó szocialista-liberális koalíciót. „Az 1994-ben koalícióra lépő felek mögött hatalmas gazdasági és társadalmi erők álltak. Az egyik oldalon a pénzügyi-igazgatási apparátus a két évtized alatt a valutaalapi recept szerint felépített s a mindenkori kormányok mozgásterét megszabó gazdaságműködtető és - finanszírozó konstrukcióival, a három uzsorakörrel, a másikon az MSZP pártklientúrája a maga jelentős vagyoni és kapcsolati erő koncentráció hálójával, a „megalvadt struktúrákkal”. A felszínen ezekből a mélyben működő s az egész mozgást meghatározó erőkből viszonylag kevés látszott.” (Tellér, 1999, 51.).

szá kell metszeni a hatalommegosztás túlzásait, helyre kell állítani a választott parlament szupremáciáját, erős államot és hatékony közigazgatást kell építeni. Álláspontjuk szerint a Magyarországot ért európai támadások hátterében a kormány azon törekvése állt, hogy a politikai kérdéseket repolitizálja és a többségi választói felhatalmazást érvényesítse. Ez szembe ment az uniós politika legfőbb áramlatával, a politikai kérdések eljogiasításával. „Az emberi jogi gondolkodás extrém dominanciájával és a többségi elv érvényesítésének egyértelmű korlátozásával jellemezhető európai politika élesen szemben áll az egyetlen párt alkotó parlamenti többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel.”^[15] Valójában tehát a politikai konstitucionalizmus fundamentális tartópillérét a parlamenti szupremácia adja. Az Alaptörvény és módosításai egyértelműen a korábbi alapjogi aktivizmus zsinórmértékéül szolgáló „láthatatlan alkotmány” leváltását, majd egyre inkább a végrehajtó hatalom (élén a miniszterelnök) hatáskörének kiszélesítését szolgálták. A válságkezelés és a rendkívüli helyzetekben alkalmazandó alapjog-korlátozás kormányzati filozófiája ezeken a megfontolásokon nyugodott.

A jog és a politika kapcsolatrendszerében igen figyelemre méltó változások következtek be az elmúlt évtizedekben. A jog átpolitizálódása mellett a politika eljogiasodása váltott ki megkülönböztetett figyelmet az elemzők és kutatók körében. Az alkotmányozás időszakában még inkább előtérbe kerül a jog és politika egymáshoz való viszonya. Az alkotmányjogász és a politológus szakmában egyöntetű konszenzus van abban, hogy az alkotmányozás eminensen politikai kérdés.

Tanulmánykötetünkben arra keresünk választ, hogy szükségünk van-e nemzeti identitással rendelkező alkotmányra, vagy elegendő egy semleges alkotmány? Mi a nemzeti identitás alkotmányos jelentősége manapság? Milyen szerepet játszik az Országgyűlés az alkotmányos identitás védelmében, melyek az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatának jellemzői a kérdésben? Kik tekintünk az alkotmányos identitás alanyának, s mi a szerepe a politikai közösségnek a konzervatív nemzetstratégiában? Az európai jog és a tagállami alkotmányok konfliktusában milyen álláspontra helyezkedett a német és a lengyel Alkotmánybíróság a legutóbbi döntéseikben?

II. ALKOTMÁNYOK ÉS IDENTITÁSOK

A jelenlegi alkotmányos helyzetünk alapos megértéséhez érdemes áttekinteni, hogy milyen volt hazánkban az „alkotmányosság” a kommunista időszak alatt, innen kiindulva milyen irányban fejlődött az alkotmányjog a rendszerváltás után, és végül, milyen új elemekkel gazdagodott az Alaptörvény elfogadásával.

[15] Pócza, 2012.

A magyar alkotmány évszázadokon keresztül íratlan alkotmány volt, amely egyrészt szokásjogon alapult, másrészt pedig az úgynevezett „sarkalatos törvényeken”, amelyek formálisan közönséges törvények voltak, de a jog és a hagyomány szempontjából nagyon fontosnak tartották őket.

A második világháborút követő szovjet megszállás árnyékában, miután a Magyar Dolgozók Pártja az országot teljes körű ellenőrzés alá vonta, a „sztálini” 1936-os szovjet alkotmány mintájára, 1949 augusztusában megalkották az ország első írott alkotmányát.

Az Alkotmány egy olyan „társadalmi rendet” és egy olyan „értékkatalógust” vezetett be, amely a marxista-leninista ideológián alapuló szocialista állam-eszményhez igazodott. „A nagy Szovjetunió fegyveres ereje felszabadította országunkat a német fasiszták igája alól, szétzúzta a földesurak és nagytőkések népellenes államhatalmát...” – indította az Alkotmány preambuluma, majd hosszasan ecsetelte a munkásosztálynak a szocializmusért folytatott küzdelmét. Magyarország „népköztársaság” lett, amely „a munkások és a dolgozó parasztok állama” volt. A gazdasági élet irányítását az Alkotmány az „állami népgazdasági tervek” alá rendelte, a tudomány területén pedig csak „a dolgozó nép ügyét szolgáló tudományos munka” támogatását irányozta elő, s a sort még hosszasan folytathatnánk.

A rendszerváltáskor elfogadott, s a *Magyar Közlöny* 1989. október 23-i számában kihirdetett alkotmánymódosítás megtisztította a korábbi alkotmányt a kommunista rendszer dogmáitól, az új szöveg talán egyetlen rendelkezésében sem maradt azonos az eredeti, 1949-es szöveggel.

Az alkotmányozók az alkotmány szerepét ekkor elsősorban a demokratikus átmenet kereteinek meghatározásában látták, amelynek lényegi részét képezte az alapvető jogok védelme és az intézményi keretek megeremtése a többpárt-rendszeren alapuló demokratikus állami működés számára.

Az alkotmány egy politikailag semleges alkotmányos identitást képviselt: nem jelentek meg karakteres szimbolikus és társadalmi értékek, és teljességgel hiányzott a történeti perspektíva. Ez a megközelítés ugyanakkor korántsem meglepő. Az alkotmány semlegessége ugyanis kiemelkedő erénynek tűnt a szocializmus évtizedei után, amely időszakban az alkotmányszöveget súlyos ideológiai teher nyomta.

Két évtizeddel később, a 2010-es „fülkeforradalom” jogalkotása a magyar jogrendszer rendszerváltás utáni legradikálisabb átalakítását hozta magával. Bizonyos körökben az Alaptörvény megalkotása előtt azt a félelmet hangoztatták, hogy az alkotmányozó esetleg a Szent Koronát fogja szuverénnek, a legfőbb hatalom forrásának nyilvánítani. Ezzel szemben az Alaptörvény megmaradt a népszuverenitás és a jogállami demokrácia talaján. Alkotmányos szinten – a nemzeti identitás szempontjából – azonban fontos változások történtek: egyrészt az alkotmányozó egyértelműen szakított a politikai neutralitásra törekvő alkotmányosság korábbi megközelítésével; másrészt sor került a történeti alkotmány rehabilitálására. Ez a többoldalú értéktelítettség pedig végső soron megalapozta az alkotmányos identitás kialakításának normatív hátterét.

III. NEMZETTUDAT ÉS ALAPTÖRVÉNY

Az Alaptörvény megalkotói azt a nézetet képviselték, hogy az ország alkotmánya több, mint egy országos szintű szervezeti és működési szabályzat: identitás-kifejező, identitás-megerősítő dokumentumnak is lennie kell.

Ezt a törekvést tükrözi a rögtön a dokumentum elején elhelyezett, „Nemzeti Hitvallás” elnevezésű preambulumban, amelyben az alkotmányozó – a nemzet nevében! – számba kívánja venni a nemzet közösségét érintő legfontosabb eseményeket, örökséget, a nemzet tagjait összekötő értékeket.

Ezek között – a teljesség igénye nélkül – megjelenik: a magyar nyelv, kultúra; a kereszténység; a földrajzi hely, ahol élünk; a szabadság iránti elkötelezettségünk; valamint a határon túl élő magyarokért való felelősségvállalás is. A Nemzeti Hitvallásban ennek szellemében „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk”, és azt is „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet”.

Ezek az értékek – és mellette más értékek is – az Alaptörvény tételes jogi rendelkezéseiben később is visszaköszönnek. Így a H) cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy „Magyarország védi a magyar nyelvet”. Az L) cikk (1) bekezdése pedig a család fogalmának meghatározását mondja ki, és rendelkezik annak védelméről: „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 Alaptörvény tehát megjelenít és táplál egyfajta nemzettudatot. A nemzettudat védelmének lehetőségei azonban természetesen és jogilag is korlátozottak. A legfontosabb korlát az, hogy a nemzettudat, a nemzethez tartozás tudata (amely lényegében a politikai közösségtudat és az etnikai-nyelvi közösségtudat találkozása) és a nemzet tagjait összekötő elemekkel, valamint a nemzet által megjelenített eszmei értékekkel való azonosság érzete olyan belső, tudati tartalom, amely ebben a minőségében a jog számára közvetlenül nem érinthető. Ez egy olyan természetes korlát, amelyet egy kimondott alkotmányos korlát is megerősít: az Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a gondolat szabadságához. A nemzettudatnak az oktatás keretén belüli megjelenítése is korlátozott – kiváltképp a felsőoktatás területén –, az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése szerint ugyanis a „felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak”.

A nemzettudat fejlesztésére és védelmére mindazonáltal alkotmányos eszközök is rendelkezésre állnak. Egyrészt, pozitív, cselekvő oldalról nézve, az államilag szervezett alapfokú és középfokú oktatás során lehetőség van a nemzeti azonosságtudatot felébresztő, erősítő tananyag, foglalkozások és tanítási-nevelési módszerek alkalmazására. Másrészt, negatív, a nemzettudatot a külső táma-

dásoktól védő oldalról nézve, az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat – egyebek mellett – a magyar nemzet méltóságának a megsértésére sem; s hogy a magyar nemzet közösségéhez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.

IV. NEMZETI IDENTITÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A nemzettudathoz képest a „nemzeti identitás” már egy fokkal kézzelfoghatóbb jogi fogalom.

A nemzeti alkotmányos identitás kérdésnek részletes tárgyalása előtt érdemes áttekinteni, hogy hogyan érvényesül ma a tagállamok szuverenitása az Európai Unión belül. Az alkotmányos identitás kérdésének aktuális jelentőségét ugyanis az adja, hogy összefügg a tagállamoknak az Európai Unión belüli szuverenitásával.

Az Európai Unió ma már a jogközösség és az önálló államiság között helyezkedik el. Elérte azt a kritikus tömeget, ami a tagállamokat egyre inkább arra ösztönzi, hogy ténylegesen kijelöljék saját „szuverenitásuk határait”. Az Európai Unió és Magyarország jogrendszerei összekapcsolódtak. Ezen kapcsolatok fokozatos szélesedésének lehetünk tanúi. A szélesedés szükségességét hirdető ún. „integrista” nézőpont „egy – gyakran félreértett és rosszul kontextualizált, mindazonáltal objektíve fontos – »szuverenista« nézőpontból szükségessé teszi azt az egyes tagállamok számára, hogy újradefiniálják önmaguk és a nemzeti alkotmány(os rendszer) viszonyát az Európai Unióhoz”.^[16]

Az Európai Unió alapvetően az uniós jog primátusára épül. A primátus a gyakorlatban az elsődleges jogból, illetve az Európai Unió Bíróságának (EUB) gyakorlatából levezethető jogértelmezési és jogalkalmazási elveken (például *effet utile*, közösségi jog szupremáciája, közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság) alapul.^[17] Ezek a szabályok és elvek mind hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Unió saját jogát (és ezáltal saját „énhatárait”) a tagállami joggal szemben definiálni tudta.^[18] Az EUB ezzel összefüggésben azt is kinyilvánította, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak saját alkotmányos berendezkedésükre annak érdekében, hogy az uniós jogot szelektíven vagy diszkriminatívan alkalmazzák.

[16] Sulyok, 2014, 46.

[17] Vö. Costa/ENEL-ügy, 1964. július 15., 6/641 [1]; továbbá a Bizottság Jogi Szolgálatának 2007. június 22-i véleménye.

[18] Sulyok, 2014, 47.

A közösségi jognak azonban vannak saját maga által meghatározott korlátai is. Egy fontos új korlátot éppen az integrációt egyébként a korábbinál szorosabbra fűző Lisszaboni Szerződés vezetett be. Az Európai Unióról szóló Szerződésnek (EUSZ) a Lisszaboni Szerződés által módosított 4. Cikk (2) bekezdése nyilvánvalóvá teszi, hogy van egy olyan védett mag, amelyet a tagállam a szuverenitása körében megőrizhet: „[a]z 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 tartja 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.”

Mi a kapcsolat a nemzeti identitás és az alkotmányos identitás fogalma között? Egyes megközelítések szerint a nemzeti identitás fogalma tágabb, inkább politikai, mintsem jogi tartalmú; ezt jól mutatja, hogy a tagállamokban a nemzeti identitásról szóló viták túlnyomóan politikaiak. Más megközelítés arra mutat rá, hogy a nemzeti identitás fogalma idővel jogi jelleget ölt az alkotmányos identitás fogalmában, amely közösségi jogi alapfogalom. Az EUSZ által a nemzeti identitás keretében védelmezett politikai és alkotmányos berendezkedésnek mindenesetre az alkotmányos identitás „érintetetlen” magvát adó intézmények és szabályozások természetesen az alapját képezik.^[19]

A témával foglalkozó jogtudósok már évekkel ezelőtt felismerték, hogy napjaink egyik legizgatóbb jogi kérdésévé nőtte ki magát, hogy az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában mely szerv – az EUB vagy tagállami bíróság – dönthet egy adott kontextusban és időpillanatban arról, mint is jelent az alkotmányos identitás. Az egyik, szupranacionális (integrista) oldalról szemlélve az EUB lenne az értelmező fórum, hiszen ez rendelkezik végső hatáskörrel az EUSZ értelmezésére. A másik oldalról nézve az is kézenfekvő, hogy a tagállami alkotmánybíróságok bírják e rendelkezés értelmezésének hatáskörét az uniós jog és a belső jog viszonylatában, mivel egyrészt a 4. cikk (2) bekezdés a tagállamok számára biztosít garanciát alkotmányos rendszereik védelmében.^[20] Másrészt pedig azt is hozzátehetjük, hogy a tagállami alkotmánybíróság az adott tagállam alkotmányának autentikus értelmezője. A kérdés nem tét nélküli, hiszen a nemzeti (alkotmányos) identitás fogalmának értelmezése dönti el, hol a határ az uniós jog elsőbbségének vonatkozásában, és mi az a mag, amelyet a tagállam szuverenitása körében megőrizhet. A problémával számos európai alkotmánybíróság (illetve ilyen szerepet betöltő legfelsőbb bíróság) foglalkozott az ún. Lisszabon-határozatokban.

[19] Sulyok, 2014, 44., 49.

[20] Sulyok, 2014, 50.

V. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS KIBONTAKOZÁSA

De mi az alkotmányos identitás, hogyan értelmezze azt egy alkotmánybíróság, ha erre lehetősége nyílik? Az alkotmányos identitás értelmezése elméletileg több irányból is megközelíthető. Fókuszálhatunk csak a saját alkotmányunkra, vagy összehasonlíthatjuk magunkat más nemzetekkel. Ragaszkodhatunk az alkotmány szövegéhez, vagy figyelembe vehetjük a szövegben kívüli tényezőket is. További kérdés, hogy az alkotmányosságnak csak az aktuális helyzetére vagyunk-e tekintettel, vagy azt történeti dimenzióban vizsgáljuk.

Az összehasonlító megközelítésre jó példa a francia iskola, amely az alkotmányos identitást egyszerűen, lényegében az egyediségen keresztül definiálja. Eszerint „minden az alkotmányos önazonosság elemének tekinthető, amely lényegi, és megkülönböztet egy adott országot másoktól”.^[21] A megkülönböztető sajátosságok lehetnek jogi jellegűek, de akár kulturálisak is.

Ha az alkotmány szövegéből indulunk ki, akkor az alkotmányos identitást értelemszerűen mint jogi identitást fogjuk fel. Az alkotmányok szövegének minden eleme lehet valamiképpen a jogi identitás hordozója, de ezen belül is lehetnek különböző súlyú rétegek. Ennek talán leginkább eklatáns példái az ún. örökkévalósági klauzulák, azaz a szövegben rögzített, bizonyos változtatásokat kizáró korlátok.

A német alaptörvény 79. cikkelyének 3. paragrafusa a normál módosítás során is megváltoztathatatlanak mond ki két szabályt: az 1. cikkelyt – amely lefekteti az emberi méltóság sérthetlenségének az elvét és azt, hogy az emberi jogokat közvetlenül alkalmazni kell a törvényekben –, továbbá a 20. cikkely által az állam számára megfogalmazott alapelveket, amelyek garantálják a demokráciát, a köztársaságot, a szociális felelősséget, a föderalizmust és az ellenállás jogát arra az esetre, ha valaki meg akarná szüntetni ezt a rendet.

Az örökkévalósági klauzulák szorosan összefonódnak az alkotmányos identitás kérdésével, ugyanis éppen „azt hivatottak biztosítani, hogy fennmaradjon egy korábbi identitás; megakadályozva, hogy a rendszert megfosszák olyan jellemzőktől, amelyek nélkül az valami egészen mássá alakulna át. Amikor az alkotmányozók kizárják, hogy a jövőben munkájuk bizonyos elemeit bárki módosítsa, valójában biztosítékot nyújtanak a jelenlegi identitás számára egy későbbi lehetséges, de elutasított identitással szemben”.^[22]

Árnyaltabbá válik a helyzetkép, ha az alkotmányos identitás feltárásának folyamatába az alkotmány szövege mellett az alkotmányszövegben kívüli tényezőket is bevonunk. Ebben az összefüggésben megint fontos szerepet kap az alkotmányos kultúra. Az alkotmány szövegének és az alkotmányos kultúrának a viszonya többirányú is lehet, de mindenképpen összetett kölcsönhatásokat rejt magában.

[21] Orbán, 2015.

[22] Jacobssohn, 2013, 5.

Az alkotmányjog az alkotmányos kultúrából fakad, de egyúttal vissza is hat rá. A kodifikált szabályok és elvek jó esetben visszaköszönnek a politikai közösség gyakorlatában és kultúrájában. Ha az országnak nem írott, hanem csak szokásjogi alkotmánya van, az sugallhatja azt, hogy ami alkotmányosan van, annak fennállása szükségszerű, vagyis az alkotmányos identitást csak „fel kell fedezni”. Viszont az alkotmányos identitás – akár az alkotmány szövegében, akár a szokásjogban rögzítetten – magában foglalhat olyan célkitűzéseket, amelyek kifejezetten és céltudatosan szemben állnak a meglévő társadalmi környezettel. Az alkotmány szövege előírható ugyan egy elérni kívánt alkotmányos identitást, de mindez írott malaszt marad, ha az alkotmányos közösség gyakorlata nem igazolja vissza. Törökország esetében például alapítójának, Kemal Atatürknek szekuláris vízióját tükrözte az alkotmány központi magja, de a teljes politikai közösség valódi alkotmányos identitását nem feltétlenül tudták rögzíteni és végérvényesen meghatározni az írott alaptörvény rendelkezései.^[23]

Az alkotmányos identitás keresését tovább színesíti a történeti dimenzió bevonása. Egy adott tagállam alkotmányos identitása ugyanis nem egy adott időpillanatban keletkezik. „Így természetes, hogy a historizáló nézőpont sokat segíthet abban, hogy egy nemzeti alkotmánybíróság meghatározhassa, mit is tekint alkotmányos identitása szempontjából – egy befelé forduló és az organikus alkotmányfejlődésre koncentráló »önvizsgálat« szempontjából – döntő jelentőségűnek.”^[24] A jelen – vagy egy adott időszak – írott alkotmánya által képviselt identitást jelentősen más fénybe helyezheti a politikai közösség múltbéli tapasztalata: „azt, hogy mi mik vagyunk, szintén nagyban meghatározzák a múlt csatái, amelyek nem foszlanak szét egy új alkotmányos kísérlet útnak indításával, még akkor sem, ha ez a kísérlet egy látszólag koherens dokumentumban ölt testet”.^[25]

A történeti dimenzió által jobban kifejeződik a kontinuitás egyes alkotmányos intézmények tekintetében, és kitérni az állam nemzetmegtartó képessége. Ennek a dimenzióknak a magyarországi jelentőségének megértéséhez nélkülözhetetlen a történeti alkotmány fogalma, s hogy az mit jelentett egykoron, és mit jelent ma.

Deák Ferenc szerint „Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlődött ki, s a nemzet szükségéhez és a kor igényeihez képest (...) lényegében és formában, időnként változásokon ment keresztül.”^[26] A magyar történelmi alkotmány tehát élő valóság, organikusan fejlődik, ugyanakkor nemzedékeken átívelő, viszonylagos stabilitást is hivatott adni a közösségnek: „mi a magyar alkotmányt, mely fokozatosan fejlődött ki a nemzet életéből, mint századok művét vettük által őseinktől, s kötelességünk azt, a lehetőségig állandóul biztosítva adni át utódainknak; kötelességünk oly biztosítékról gondoskodni, mely ne csak egyes halandóknak életére

[23] Jacobsohn, 2013, 6., 8., 13.

[24] Szakály, 2015, 36.

[25] Jacobsohn, 2013, 7.

[26] Deák, 1865, 88.

legyen szorítva, hanem kiterjedjen, s mint erős jogalap, ingatlanul átszálljon maradékról maradékra”.^[27]

Magyarországon 1949 óta ugyan kartális alkotmány van, de ma már a történeti szempont is elismerést nyer. A Nemzeti Hitvallás – a deáki gondolattal öszszecsengően – kinyilvánítja, hogy „[t]iszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”. Az Alaptörvény tételes szabálya ennél konkrétabb szerepet is szán a történeti alkotmányunknak. Az R) cikk (3) bekezdése szerint ugyanis „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni”.

A deáki hagyomány úgy beszél az alkotmányról, mint identitásképző dokumentumról. Ha az alkotmányra úgy tekintettük, mint „a nemzet személyi igazolványára”, akkor az Alaptörvény egyik legfontosabb feladata éppen az, hogy a korábbi, neutrális szöveghez képest értelmezési háttérként deklarálja a történeti alkotmány vívmányait.^[28]

De mi minősül a történeti alkotmányon belül vívmánynak? Egy jogtudományi megközelítés a fogalmat úgy elemzi, hogy „[a] vívmány kifejezés jelentése küzdelemmel, hosszú fáradozással elért eredmény, tehát szerves fejlődés eredménye”, de közben rámutat, hogy „azonban attól nem válik valami feltétlenül a történeti alkotmány vívmányává, hogy a történeti alkotmány szerves részét képezi, mivel ebben az esetben túl széles lenne a kör, amely a történeti alkotmány vívmányai közé tartozik”.^[29] Az Alkotmánybíróság nem definiálta a fogalmat általános jelleggel, de egyes határozataiban bizonyos jogintézményeket – így a bírói függetlenséget, vallásszabadságot és a sajtószabadságot – a történeti alkotmány vívmányai közé sorolt. Az Alaptörvény tételes rendelkezéseiből [B) és C) cikk], valamint a Nemzeti Hitvallásnak a Szent Koronát nevesítő, már idézett részletéből kiindulva alappal vehető fel, hogy a hatalommegosztás, a jogállamiság és a népszuverenitás is besorolhatóak ebbe a körbe, a Szent Koronatan ugyanis ezek korabeli megnyilvánulásának is tekinthető.^[30]

A nemzeti (alkotmányos) identitás kibontakoztatása terén a legutóbbi – és már nem is áttételes, hanem közvetlenül ezt érintő – fejlemény az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata, amelyben a testület értelmezte az Alaptörvénynek az ún. „uniós klauzuláját”. Az E) cikk (2) bekezdésébe foglalt klauzula szerint „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 Euró-

[27] Március 14-én Deák Ferenc által a képviselőház elé terjesztett válaszfelirati javaslat a legmagasabb királyi leiratra (Farkas, 1867, 227.).

[28] Orbán, 2015.

[29] Szakály, 2015, 33.

[30] Stumpf, 2017, 172–173.

pai Unió intézményei útján gyakorolhatja.” A határozat indokolása tisztázza, hogy „[a] magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti”. A döntés pedig határozottan rendelkezett róla, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”. Az alkotmányos identitás tartalmával kapcsolatban az indokolás előírta, hogy azt „az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki”. Az Alkotmánybíróság tehát ebben a határozatában kifejezésre juttatta egyrészt azt, hogy az alkotmányos identitás az uniós hatáskörgyakorlás korlátja lehet. Másrészt azt is, hogy jogot formál a magyar alkotmányos identitás tartalmának értelmezéssel történő megállapítására. Harmadrészt kiderül a fenti formulából, hogy az értelmezés során a testület figyelembe fogja venni a történeti dimenziót.

A határozat fenti megállapításaival teljes mértékben egyet tudtam érteni magam is. Nagyon fontos célkitűzésnek tartom, Magyarországnak az Európai Unióban tagállamként való részvételével párhuzamosan, a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos identitás védelmét. Figyelemmel kell lennünk mindazonáltal arra is, hogy a többségi indokolás az alkotmányos identitás védelmével kapcsolatos több konkrét kérdést megválaszolatlanul hagyott. Emellett az sem állítanám bizonyossággal, hogy az imént idézett formulát, amely leírja az alkotmányos identitás elemei meghatározásának a módját, a többségi határozat teljesen következetesen alkalmazta. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság előtt még komoly értelmezési feladat áll majd az olyan későbbi ügyekben, ahol az uniós jog és az Alaptörvény esetleg eltérő irányú döntésekhez vezetne, és ezt az összeütközést valahogy fel kell oldani.

VI. EURÓPA ÉS MAGYARORSZÁG - MŰLT ÉS JÖVŐ

Az Európai Unióhoz az ezredforduló után csatlakozott kelet-közép-európai tagállamok, kitorve a szocialista múlt - ideologikus, mindamellett - uniformizáló jellegéből, az integráció jelen fázisában kényszerülnek arra, hogy alkotmányos rendszerük identitását megformálják, felvállalják és elfogadtassák az Európai Unióval. „Az integráció korai szakaszában a tagállamok számára az uniós jog elsőbbségével szemben tanúsítandó tolerancia volt »a belépő« az egységes Európa klubjába”. Jelenleg - különösen a Brexit után - a klub további működése (illetve annak minősége) a tét, ezért most az Európai Unió szempontjából is

lényeges, hogy „mennyiben tartja magát az alkotmányos tolerancia elvéhez és »viseli el« a tagállamok alkotmányos identitását azért, hogy a klub továbbra is jól működhessen”.^[31]

A nemzeti identitásnak mind a kibontásában, mind pedig a védelmében kulcsszerepe van a tagállami, nemzeti alkotmánybíróságoknak. Vitás esetekben végső soron ezeknek az intézményeknek kell tartalommal megtöltenie ezt a jogi fogalmat, s aztán adott esetben azt érvényesítenie is.

Ezt a felelősségteljes értelmező tevékenységet azonban a nemzeti alkotmánybíróságoknak nem szükséges, sőt, nem is célszerű teljes elszigeteltségben és csak befelé fordulva elvégezniük, hanem a tagállami alkotmánybíróságok egymás között szoros együttműködésben, illetve az EUB-val folytatott párbeszéden keresztül végezhetik a leginkább hatékonyan az ilyen tárgyú alkotmányértelmezést.^[32]

A Nemzeti Hitvallás szerint „Büszkéek vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette”. Szent István király ezer éve hozott egy döntést, és az Alaptörvény ezzel a döntéssel vállal kontinuitást. A kontinuitás túl is megy a szimbolikus szinten, hiszen az E) cikk (1) bekezdése azt is rögzíti, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

Magyarország alkotmányos identitásának tehát része az európai identitás is. Ennek az identitásnak a nemzetünk számára történő megőrzése és védelme mellett azon kell munkálkodnunk, hogy identitásunkkal gazdagíthassuk a közös európai alkotmányos identitást is.

[31] Sulyok, 2014, 48.

[32] Sulyok, 2014, 51.

IRODALOM

- Baudet, Thierry (2012): *A határok jelentősége*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Bellamy, Richard (2007): *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Chronowszki Nóra (2015): Globális vagy lokális alkotmányosság? In: *Jogelméleti Szemle*. 2015/4. sz.
- Deák Ferenc (1865): *Adalék a magyar közjoghoz – Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht” A magyar közjog történelmének szempontjából*. Pest.
- Drinóczi Tímea (2015): Jurisztokrácia és az alkotmányoligarchia vagy a többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem. In: *Jogelméleti Szemle*. 2015/4. sz.
- Drinóczi Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? In: *MTA Law Working Papers*. Vol. 15/2016.
- Drinóczi, Tímea – Agnieszka, Bien-Kacala (2019): Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. In: *German Law Journal*. Vol. 20.
- Drinóczi, Tímea (2020): Hungarian Abuse of Constitutional Emergency Regimes – Also in the Light of the COVID-19 Crisis. In: *MTA Law Working Papers*. Vol. 10/2020.
- Erdős Csaba (2016): *Parlamentari autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés joglásáról és hatásköréről*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Farkas Albert (szerk.) (1867): *Országgyűlési emlékkönyv, 1866, 1867*. Pest.
- Fukuyama, Francis (2005): *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Fukuyama, Francis (2020): The Pandemic and Political Order. It takes a State. In: *Foreign Affairs*. July/August, 2020.
- Fukuyama, Francis (2020): 30 Years of World Politics: What has changed? In: *Journal of Democracy*. Vol. 31 (1).
- Gardbaum, Stephen (2013): *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hirschl, Ran (2004): *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press, Boston.
- Inglehart, Ronald – Welzel, Christian (2005): *Modernization, Cultural Change and Democracy. The human Development Sequence*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton University Press, Princeton.
- Jacobsohn, Gary J. (2013): *Az alkotmányos identitás változásai*. Fundamentum, Budapest.
- Kovács Ágnes (2015) A passzív nem puha, avagy miért nem igazolható az Alkotmánybíróság gyakorlata a politikai konstitucionalizmus alapján? In: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.) (2015): *Jog és politika határán. Alkotmánybírászkodás Magyarországon 2010 után*. HVG-Orac, Budapest.
- Körösesy András (2019): Max Weber és az Orbán-rezsim. Plebisciter vezérdemokrácia Magyarországon. In: Körösesy András (2019): *Manipuláció és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Orbán Viktor: *Történelmi feladat volt az alaptörvény megalkotása*. Előadás a „Párbeszéd és Identitás” című konferencián 2015. április 24-én, Budapesten.
- Pócsa Kálmán (2012): Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. In: *Kommentár*. 2012/5 sz.
- Poguntke, Thomas – Webb, Paul (eds.) (2005): *The Presidentialization of Politics – A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press, Oxford.

- Pokol Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Sajó, András – Uitz, Renáta (2017): *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford University Press, Oxford.
- Stumpf István (2014): *Erős állam-alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Stumpf, István (2017): *Reinventing Government. Constitutional Changes in Hungary*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Stumpf István (2020): *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Sulyok Márton (2014): Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában*. SZTE Egyetemi Kiadványok, Szeged.
- Szakály Zsuzsa (2015): A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. In: *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*. 2015/2. sz.
- Tanács-Mandák Fanni (2014): A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország. In: *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*. 2014/4. sz. 110-119.
- Tellér Gyula (1999): *Hatalomgyakorlás az MSZP-SZDSZ koalíció idején*. Kairosz, Budapest.