

- ◆ STUMPF ISTVÁN: Identitás-forradalom, nemzeti, alkotmányos és európai identitás
- ◆ KNAPP LÁSZLÓ: Az Európai Unió funkcionális alkotmányos identitásáról
- ◆ VÁCZI PÉTER: A nemzeti identitás és az európai identitás csatája Magyarország Alkotmánybírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága között
- ◆ BORBÉLY BOGLÁRKA: Alkotmánybíróságok és az alkotmányos identitás
- ◆ ERDŐS CSABA: Adalékok az alkotmányos identitás-kérdés eljárási oldalához - Az előzetes döntéshozatali eljárás az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában
- ◆ SMUK PÉTER: Politikai közösség és alkotmányos identitás
- ◆ G. KARÁCSONY GERGELY: A felsőoktatás, mint identitáserősítő tényező a felsőoktatási rendszer átalakításának függvényében
- ◆ ŐSZE ÁRON: Az Országgyűlés szerepe az alkotmányos identitás védelmében
- ◆ SZOBOSZLAI-KISS KATALIN: Koszorú Szent, Lánglélek és Mártír babérjaiból

GYŐR



JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

JOG • ÁLLAM • POLITIKA



Szerényi Gábor, Szótölcsér

## TARTALOM

- 5 STUMPF ISTVÁN: Identitás-forradalom, nemzeti, alkotmányos és európai identitás
- 21 KNAPP LÁSZLÓ: Az Európai Unió funkcionális alkotmányos identitásáról
- 37 VÁCZI PÉTER: A nemzeti identitás és az európai identitás csatája Magyarország Alkotmánybírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága között
- 61 BORBÉLY BOGLÁRKA: Alkotmánybíróságok és az alkotmányos identitás
- 85 ERDŐS CSABA: Adalékok az alkotmányos identitás-kérdés eljárási oldalához – Az előzetes döntéshozatali eljárás az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában
- 107 SMUK PÉTER: Politikai közösség és alkotmányos identitás
- 129 G. KARÁCSONY GERGELY: A felsőoktatás, mint identitáserősítő tényező a felsőoktatási rendszer átalakításának függvényében
- 143 ÓSZE ÁRON: Az Országgyűlés szerepe az alkotmányos identitás védelmében
- 161 SZOBOSZLAI-KISS KATALIN: Koszorú Szent, Lánglélek és Mártír babérjaiból

E számunkat Szerényi Gábor rajzai díszítik.



- *A Széchenyi István Egyetem  
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos kiadványa | Győr*

- Szerkesztőbizottság elnöke és főszerkesztő | BIHARI MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság elnökhelyettese | RÉVÉSZ T. MIHÁLY
- Szerkesztőbizottság | CS. KISS LAJOS | DARÁK PÉTER  
GYURITA RITA | FAZEKAS JUDIT | JOSEF KOTÁSEK | KISS LÁSZLÓ  
LAMM VANDA | LENKOVICS BARNABÁS | LÉVAY MIKLÓS  
KOVÁCS GÁBOR | MARIA PATAKYOVÁ | PATYI ANDRÁS  
SULYOK GÁBOR | SZALAY GYULA | SZIGETI PÉTER  
TAKÁCS PÉTER | TORMA ANDRÁS  
VARGA ZS. ANDRÁS | VEREBÉLYI IMRE
- Szerkesztő | DELI GERGELY | SZOBOSZLAI-KISS KATALIN
- Meghívott szerkesztők | KUKORELLI ISTVÁN  
STUMPF ISTVÁN | VÁCZI PÉTER
- Olvasószerkesztő | NÉMETH RICHÁRD  
Az alapító képviselője | SMUK PÉTER

Megjelenik | 3 havonta  
Felelős kiadó | Universitas-Győr Nonprofit Kft. ügyvezetője  
Terjesztő | Universitas-Győr Nonprofit Kft.  
Levélcím | 9026 Győr, Egyetem tér 1.  
Online szerkesztő | Nagy Zoltán  
Nyomdai munkálatok | Palatia Nyomda  
ISSN | 2060-4580

<https://jap.sze.hu>

# BEVEZETŐ

A különszám alapjául szolgáló kutatás a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékén zajlott, a Jogelméleti Tanszékkel és a Köz- és Magánjogi Tanszékkel karöltve, a 2020. és 2021. években. Kutatási projektünk középpontjában az identitás-robbanás, a nemzeti identitás és az európai identitás között feszülő ellentétek, a tagállami identitás és az európai döntéshozatal közötti kapcsolat állt. Az alkotmányjogi oldal mellett elemeztük az identitás kérdését nemzetközi jogi megközelítésben és az uniós joggyakorlat nézőpontjából is. Törekedtünk arra, hogy feltárjuk az európai szabályozási különbségeket, illetve a közelmúltbeli gazdasági és Covid-válságra adott alkotmányos válaszok eltéréseit, tapasztalatait, az azok mögötti jogi, (geo)politikai, társadalmi megfontolásokat, valamint a kormányzati magatartások sajátosságait. E munka eredményeit foglaljuk össze jelen tanulmánykötetünkben. Az egyes fejezetek különböző aspektusokból vizsgálják meg kutatásunk tárgyát. A könyv szerkezetét tekintve az alkotmányos identitás gyorsan népszerűvé vált fogalmának tisztázását követően az Európai Unió távlati perspektívájából fokozatosan közelít rá az egyes alkotmányos intézmények és az identitás-küzdelemben meghatározó tényezők vizsgálatára. A kötetben igyekszünk áttekinteni a hazai alkotmányos szabályozások és esetjog egészét, az európai uniós tagállamok alkotmányos és törvényi szövegeit, alkotmánybírói és más bírósági jogeseteit, az európai standardok alapvető dokumentumait. A kötet arra törekszik, hogy a lehető legtágabb értelemben rámutasson és reflektáljon az alkotmányos identitás körüli diskurzusban felmerülő kérdésekre, rendszerezze és összegyűjtse azokat. Célunk az, hogy hozzájáruljunk az identitás kérdéséről folytatott vitához, kézikönyvet nyújtunk annak mélyebb megértéséhez és vizsgálatához, nem csak a szakmai, hanem a laikus olvasóközösség számára is. Úgy gondolom, hogy a nemzeti szuverenitásvédelem és a föderalizáció konfliktusa alapvetően meghatározza az elkövetkezendő évek közjogi vitáinak a tematikáját. A kötet által kínált értelmezési keret segítheti az olvasót a problémák mélyebb megértésében.

Budapest, 2022. február 21.

Stumpf István  
egyetemi tanár





## 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.<sup>[1]</sup> 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.<sup>[2]</sup>

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 világrend és a piacgazdaság 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.<sup>[3]</sup>

Megítélésem szerint a 2015-ös menekültkrízis, illetve a jelenlegi pandémia is 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.<sup>[4]</sup>

A parlamentáris demokráciákról szóló elemzések a válságokat megelőzően is a végrehajtó hatalom erőteljes prezidencializálódását<sup>[5]</sup> 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”<sup>[6]</sup> 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”<sup>[7]</sup> 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,<sup>[8]</sup> 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.<sup>[9]</sup> 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.<sup>[10]</sup> 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.<sup>[11]</sup> A másik megközelítés szerint „a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása”.<sup>[12]</sup> Újabb a politikai konstitucionalizmus kritikája az illiberális demokráciához kapcsolt „illiberális alkotmányosság” koncepciójában jelenik meg.<sup>[13]</sup> 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 rezsimok 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”<sup>[14]</sup> 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 alkotmányos többség teljes szuverenitásán alapuló elvvel.”<sup>[15]</sup> 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 alkotmányos rendszer) viszonyát az Európai Unióhoz”.<sup>[16]</sup>

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.<sup>[17]</sup> Ezek a szabályok és elvek mind hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Unió saját jogát (és ezáltal saját „énhatárait”) a tagállami joggal szemben definiálni tudta.<sup>[18]</sup> 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 „érinthetetlen” magvát adó intézmények és szabályozások természetesen az alapját képezik.<sup>[19]</sup>

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.<sup>[20]</sup> 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”.<sup>[21]</sup> 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”.<sup>[22]</sup>

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 előíranyozhat 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.<sup>[23]</sup>

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.”<sup>[24]</sup> 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”.<sup>[25]</sup>

A történeti dimenzió által jobban kifejeződik a kontinuitás egyes alkotmányos intézmények tekintetében, és kitér a 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.”<sup>[26]</sup> 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 halandónak 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”.<sup>[27]</sup>

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.<sup>[28]</sup>

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”.<sup>[29]</sup> 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 Korona-tan ugyanis ezek korabeli megnyilvánulásának is tekinthető.<sup>[30]</sup>

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”.<sup>[31]</sup>

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 párbeszédnek keresztül végezhetik a leginkább hatékonyan az ilyen tárgyú alkotmányértelmezést.<sup>[32]</sup>

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. Alkotmánybíráskodás 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.



## Az Európai Unió funkcionális alkotmányos identitásáról

### ABSTRACT

---

In Europe, the concept of identity can be perceived on several levels and in different dimensions, which have been accompanied by the development and strengthening of identity related to the European integration organizations since the 1970s. Reflecting on today's constitutional discourse, the study seeks to examine whether constitutional identity can be interpreted in case of the European Union lacking a formal constitution. Accordingly, the paper provides an overview of "European identities", presents the main elements of the concept of constitutional identity, and finally examines the content of that category in Union law in light of the above, with the help of EU Treaty provisions and ECJ case law.

---

**Keywords:** European identity ■ constitutional identity ■ European Union ■ EU Treaties ■ relationship between international and EU law

---

### I. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek alkotmányjogi tárgyú szakirodalmának meghatározó elemévé vált az alkotmányos identitás témaköre, amely fogalom általános értelemben arra ad választ, hogy valamely állam esetén mely értékek, jogok vagy elvek tekintendők az alkotmányos szabályozás olyan elemeinek, amelyek kiemelt védelmet élveznek az adott alkotmányos közösség részéről. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy e kategória az államok mellett a szupranacionális jogi és intézményi elemeket magán viselő Európai Unió esetén is értelmezhető-e. Ezzel összhangban, az első pont áttekintést nyújt az „európai identitások” sokszínűségéről, valamint bemutatja az Európai Közösségeknek és az Uniónak integrációhoz fűződő identitás erősítésére irányuló törekvéseit, amelyek többsége alapszerződési keretet is kapott. Majd az alkotmányos identitás jelentésének rétegeit tárja fel az írás, amely egyrészt azt jelenti, hogy a fogalom elemei

milyen tartalommal és szereppel bírnak valamely alkotmányos rendben, másrészt rávilágít arra is, hogy e kategória tipikusan valamely más jogrendszerrel való konfliktus során válik értelmezhetővé. Különösen így van ez az uniós jog esetén, ahol az alapszerződések előírják a tagállamok „nemzeti identitásának” tiszteletben tartását. Végül, az Európai Bíróság kapcsolódó gyakorlatának elemzése alapján, az utolsó rész arra kíván választ adni, hogy az alkotmányos identitás fogalma az Európai Unió esetén is betölti-e azt a funkciót, amit államok esetén, és ha igen, milyen elemek tekintendők a részeinek.

## II. AZ EURÓPAI UNIÓ AZ IDENTITÁSOK METSZÉSPONTJÁN

Az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára, más régiók, kontinensek lakóival összehasonlítva, nagy eséllyel többféle kollektív, illetve területhez köthető identitással rendelkezik, amely alapvetően a nemzeti, az európai civilizációhoz, valamint az európai integrációhoz kapcsolódó identitások triászával írható le.<sup>[1]</sup> Ezek közül hagyományosan a legerősebbnek tartott a nemzeti identitás, amely mai formájában a 19. században alakult ki, de hátterében jellemzően ennél jóval korábbi történelmi, kulturális, vallási, nyelvfejlődési tényezők húzódnak meg. Az ilyen típusú identitás napjaink Európájában tipikusan államokhoz – „nemzetállamokhoz” – kapcsolódik, de más jelentéstartalommal bírhat az ezen államok területén élő nemzeti kisebbségek vagy a szövetségi államok tartományainak lakói esetén.

Szintén a távoli múltban keresendők az európai identitás gyökerei, azonban ez, az előzővel összevetve, rendszerint kevésbé intenzív, illetve többnyire a nemzeti identitáson keresztül élik meg az európai népek tagjai. A második világháború utáni európai állam- és jogfejlődés eredményeként ez számos olyan értékkel és elvvel – illetve egyesek újraértelmezésével – bővült, mint az egyéni szabadság, a tolerancia, a demokrácia vagy a kisebbségi jogok. Ezeket Wojciech Sadurski összefoglaló jelleggel „európai alkotmányos identitásnak” nevezi, ahol az „európai” jelző nem korlátozódik az európai integrációra.<sup>[2]</sup> Mindazonáltal kialakulásukban, illetve fejlesztésükben, valamint abban, hogy széles körben elfogadottá váltak, meghatározó szerepe volt az államok által létrehozott szervezeteknek és jogi rezsimeknek, amelyek közül az Európa Tanács emelendő ki, de hasonló szerepet töltött be – különösen az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta – maga az európai integráció is.

A gazdasági integrációként megalapított Európai Közösségek esetén idővel egyre lényegesebbé vált, hogy a tagállamok állampolgárai identifikálni tudják

[1] Drinóczi, 2020, 113-114.

[2] Sadurski, 2006, 5-6.

magukat a szupranacionális szervezettel,<sup>[3]</sup> ezért az 1970-es évektől kezdve több dokumentumot fogadtak el, illetve reformot vezettek be. Az első jelentősebb az akkor kilenc tagállam állam- illetve kormányfői által az 1973. évi koppenhági csúcstalálkozó keretében kiadott, az európai identitásról szóló nyilatkozat volt.<sup>[4]</sup> A dokumentum az „európai identitás” alapvető elemei között sorolta fel egymás politikai és jogrendjének tiszteletben tartását, a nemzeti kultúrák sokszínűségének megőrzését, az egyének szükségleteit kielégíteni képes társadalom kialakítását, illetve a képviseleti demokrácia, a jogállamiság, a társadalmi igazságosság védelmét, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását. Emellett a nyilatkozat részletesen foglalkozott az európai identitásnak a világ többi része felé történő megerősítésével is.

Míg a fenti nyilatkozat elemei, jellegükből adódóan inkább a tagállamok és a Közösségek által vallott értékeket és elveket adták vissza, de az Európai Unió létrehozására vonatkozó tervek megjelenésével párhuzamosan – illetve azok keretében – egyre nagyobb hangsúlyt fektettek arra, hogy a tagállamok állampolgárait különböző nem gazdasági jellegű, közjogi természetű jogosultsággal ruházzák fel. A folyamat első jelentős állomásaként 1979-től a tagállamok állampolgárai választhatják az Európai Parlament képviselőit a korábbi, kijelölésen alapuló rendszer helyett.

Koncepcionális változást e téren magát az Uniót létrehozó 1992. évi Maastrichti Szerződés hozott, amellyel normatív szinten is megjelent az „identitás” több értelemben. Egyrészt célként határozták meg az EU nemzetközi közösségben betöltött pozíciójának erősítését,<sup>[5]</sup> másrészt ekkor került az alapszerződési rendelkezések közé, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását.<sup>[6]</sup> E rendelkezések, valamint az alapvető jogoknak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezményrel<sup>[7]</sup> (a továbbiakban: EJEE) összhangban való tiszteletben tartásáról szóló szabály,<sup>[8]</sup> – tartalmukban átalakulva, illetve bővülve – a 2007. évi Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével kaptak különös jelentőséget.

A tagállamok állampolgárainak az integrációhoz fűződő kapcsolatát volt hivatott szorosabbá fűzni a szintén a Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság is, amely jellegéből adódóan új jogállást eredményezett számukra. Erre azért is szükség volt, mert a közös európai kultúra és hagyományok nem voltak elegendőek a határon átnyúló szolidaritás és sorsközösség vállalásának kialakulásához, nem jött létre európai politikai közösség (egy „európai démosz”), így az integrációba és annak intézményeibe fektetett bizalom is gyen-

[3] Bogdandy, 2005, 295.

[4] Declaration on European Identity, 1973, 118-122.

[5] Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) (1992) 9. preambulumbekzdés és B cikk, jelenleg EUSz. 11. preambulumbekzdés.

[6] EUSz. (1992) F cikk (1) bekezdés, jelenleg EUSz. 4. cikk (2) bekezdés.

[7] Magyarországon kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény, egységes szerkezetbe foglalt szöveg: 58/1998. (X. 2.) OGY határozat.

[8] EUSz. (1992) F cikk (2) bekezdés, jelenleg EUSz. 6. cikk (3) bekezdés, illetve lásd EUSz. 2. cikk.

ge maradt.<sup>[9]</sup> Az integrációhoz köthető kollektív identitás hiányában pedig olyan megoldás született, amely a polgárok önértékéből indul ki,<sup>[10]</sup> és újabb közjogi-politikai természetű jogokkal ruházta fel őket.<sup>[11]</sup>

A jelenlegi uniós alapszerződési kereteket kialakító Lisszaboni Szerződés lényegében a néhány évvel korábban elbukott Alkotmányos Szerződés vívmányait vette át, ugyanakkor a tagállamok egy részének tartózkodása miatt a jogszabályszövegből kikerültek a szövetségi államok alkotmányos normáira emlékeztető rendelkezések. Sajátos módon éppen e „föderális elemek” többsége volt olyan szabálynak tekinthető, amely identitásérősítő funkcióval bírhatott volna, különösen igaz volt ez az Unió jelképeit felsoroló cikkekre,<sup>[12]</sup> vagy az uniós külügyminiszteri tisztségre,<sup>[13]</sup> amely megnevezés egyszerűbbé tette volna a pozíció értelmezését. Az előzőek mellett a Reformszerződés meghatározó eleme, hogy – az Alkotmányos Szerződésben foglalt koncepcióval megegyező módon – megszüntette a Közösség és az Unió kettősségét, és az EU-t tette meg elsődleges, jogi személyiséggel rendelkező integrációs szervezetté, amely által könnyebbé vált az ahhoz fűződő identitás megerősödése. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy az Uniót *sui generis* természetével együtt fogadják el széles körben, amin az sem változtat, hogy a klasszikus államjogi fogalmakkal kevésbé megragadható entitásról beszélhetünk, és jellege kapcsán az alapszerződések továbbra is „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának” folyamatáról szólnak.<sup>[14]</sup>

Szintén a Lisszaboni Szerződés alakította ki az értékek azon felsorolását, amelyeken az Unió alapul.<sup>[15]</sup> Az ún. homogenitási klauzula elemeinek egy része az 1997. évi Amszterdami Szerződéssel jelent meg alapszerződési szinten, mint az Unió működésének alapjául szolgáló elvek.<sup>[16]</sup> Az Alkotmányos Szerződés nyomán a Reformszerződés egyrészt kibővítette a katalógust az emberi méltóság és a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásával, másrészt az értékke nyilvánításukkal általánosabb szerepet kaptak, amely ugyanakkor nem zárja ki, hogy többségük továbbra is jogelvként értelmezési funkciót töltsön be.<sup>[17]</sup> A felsorolás az uniós jogrend egyfajta alkotmányos magjának tekintendő, amely az uniós polgárok számára keletkeztet közvetlenül érvényesíthető jogosultságokat.<sup>[18]</sup>

Az identitásra vonatkozó uniós jogi szabályozás kapcsán az igazi újdonságot a klauzula második része jelentette, amely az előbbi katalógust a tagállamok

[9] Follesdal, 2014, 769.

[10] Bogdandy, 2005, 315.

[11] Lásd: Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 20-25. cikkek.

[12] Alkotmányos Szerződés (ASz.) I-8. cikk.

[13] ASz. I-28. cikk.

[14] EUSz. 1. cikk.

[15] EUSz. 2. cikk: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.”

[16] EUSz. (1997) 6. cikk.

[17] Mangiameli, 2013, 115-116.

[18] Faraguna, 2017, 1634.

összessége által alkotott társadalom egyéb értékeivel egészíti ki.<sup>[19]</sup> A megfogalmazás jelentőségét az adja, hogy uniós jogszabálysöveg elsőként szól az európai társadalomról, mint olyan közösségről, amely aktív szereppel rendelkezik az alkotmányosítás folyamatában.<sup>[20]</sup> Ennélfogva a szimbolikus jelentőséggel is bíró norma új irányt mutat az identitással foglalkozó korábbi dokumentumokhoz képest, azáltal, hogy az értékek hordozójaként nem a tagállamokat vagy a közös intézményeket nevezi meg, hanem az e szempontból homogénnek tekintett európai társadalmat.

### III. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS KETTŐS TERMÉSZETE ÉS MEGJELENÉSE AZ UNIÓS JOGBAN

Az elmúlt évtizedben az identitás egyik sajátos formája, az ún. alkotmányos identitás az alkotmányjog és az európai közjog művelőinek homlokterébe került, amely mögött alapvetően az húzódik meg, hogy a Lisszaboni Szerződés által bevezetett szerkezeti változások révén a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartását előíró, fent említett klauzula valamennyi uniós életviszony vonatkozásában alkalmazandóvá vált,<sup>[21]</sup> beleértve a korábbi közösségi jog által szabályozott tárgyköröket is. Az identitás ezen típusa sok szállal kötődik az előző pontban bemutatott történelmi, kulturális, nyelvi stb. fejlődés eredményeként létrejött nemzeti vagy európai identitásokhoz, de ezekkel összevetve eltérő tartalommal bír, amely vonatkozásában többféle álláspont alakult ki.

Az alkotmányos identitás jelenleg használt koncepciója az Amerikai Egyesült Államok alkotmányjogi szakirodalmából származik, és általános értelemben egy nemzet vagy nép olyan speciális identitása értendő ez alatt, amelyet az írott alkotmányuk kifejez, meghatároz és formál.<sup>[22]</sup> A téma egyik jelentős amerikai teoretikusa, Michel Rosenfeld, egyrészt elhatárolta az alkotmányos identitást az egyéb identitásoktól, másrészt az előbbire absztrakt értelemben úgy tekintett, mint amely valamely államon belüli különböző identitás-típusok összeegyeztetéseként, illetve konfliktusok során kötött kompromisszumok eredményeként jött létre. Ideálisnak azt a helyzetet tartotta, amikor az alkotmányos identitás minél többet tud megőrizni a nemzeti és egyéb identitásokból.<sup>[23]</sup> Hangsúlyos szerepet nála az önazonosság kapott, de érdemben nem foglalkozott ennek következményeivel, illetve azzal, hogy mit jelent a mástól való különbözőség.<sup>[24]</sup> Az alkotmányos identitás kialakulására szintén dinamikus folyamatként tekintett

[19] „Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

[20] Mangiameli, 2013, 136.

[21] Martinico, 2016, 236.

[22] Polzin, 2017, 1599-1600.

[23] Rosenfeld, 2012, 756., 760. és Rosenfeld, 1994, 3., 6. Rosenfeld műveit idézi: Polzin, 2017, 1600-1601.

[24] Rosenfeld, 2012, idézi: Drinóczi, 2020, 114.

Gary J. Jacobsohn is, aki elmélete középpontjába az ún. alkotmányos diszharmoniót állította. Álláspontja szerint az „alkotmány identitása” tapasztalat útján, egyfajta párbeszéd révén alakul ki, amely a nemzet múltjából eredő törekvések és vélemények elege, de létrejöttében szerepet kapnak a múlt meghaladására irányuló elhatározások is.<sup>[25]</sup>

Az európai gondolkodók közül Jürgen Habermas foglalkozott a kérdéssel, de ő nem önálló kategóriaként tekintett az alkotmányos identitásra, hanem, mint a német alkotmányjog-tudományban mély gyökeret vert ún. alkotmányos patriotizmus („Vervassungspatriotismus”) velejárójaként.<sup>[26]</sup> E fogalom megalkotása Dolf Sternberger nevéhez köthető, de Habermas munkássága révén vált ismertté. Lényege, hogy itt nem a történelmi, kulturális, nyelvi értelemben vett nemzethez való tartozás bír identitásképző erővel, hanem ezt valamely állam legitím politikai rendszerével, alkotmányos berendezkedésével és elveivel való azonosulás teremti meg.<sup>[27]</sup>

Az alkotmányos identitás a Jacobsohn által használthoz hasonló módon, az „alkotmány identitásaként” jelent meg a német Szövetségi Alkotmánybíróság ún. Lisszabon-döntésében.<sup>[28]</sup> A határozat fogalomhasználata arra utal, hogy a testület elhatárolta egymástól Németország – azaz a Német Szövetség Köztársaság – és a német Alaptörvény identitását. A döntés tartalmának kontextusában az állam identitása lényegében megegyezik a szuverenitással, amelyre kihatna, ha az európai szövetségi állam tagállamává válna, míg az alkotmányos identitás az Alaptörvény olyan kulcsszabályait jelenti, mint az Európai Unióról szóló 23. cikk (1) bekezdés, vagy az ún. örökkévalósági klauzulát magában foglaló 79. cikk (3) bekezdés.<sup>[29]</sup> A döntés a nemzeti alkotmánybíróságok – illetve az ilyen funkciót betöltő testületek – szerepfelfogása vonatkozásában is mintaadónak tekinthető, ugyanis a Szövetségi Alkotmánybíróság egyidejűleg mutatott nyitottságot az uniós jog iránt, és fogalmazta meg, hogy az alkotmányos identitás védelmét saját feladatának tekinti.<sup>[30]</sup>

A német Lisszabon-döntésben már kitapintható az alkotmányos identitás fogalmának másik fő alkalmazási köre, ami az Európai Unió tagállamai esetén elsődlegesen az uniós jog és egyes nemzeti (alkotmányos) szabályok közötti konfliktus esetét jelenti.<sup>[31]</sup> Míg a Maastrichti Szerződés által bevezetett klauzula csupán néhány szóval rögzítette a tételt, addig a jelenlegi Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 4. cikk (2) bekezdése az előzőnél jóval részletesebben fogalmaz annak meghatározásával, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok „nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok

[25] Jacobsohn, 2013, 5-6.

[26] Habermas, 1992, 642-643., Habermas, 1987, 173-174. és Sternberger, 1982. Habermas és Sternberger műveit idézi: Polzin, 2017, 1600.

[27] Kállai, 2012, 59.

[28] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 -, Rn. 1-421.

[29] Drinóczi, 2020, 108.

[30] Bárd, 2009, 149.

[31] Tribl, 2019, 369.

alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is”. A rendelkezés a nemzeti alkotmányok azon szabályaihoz hasonlít, amelyek a szövetségi homogenitás elvét korlátozzák a tagállamok illetve tartományok javára, ugyanakkor az EUSz. 2. cikkében foglalt uniós homogenitási klauzulában foglalt értékekhez képest a nemzeti identitás jóval szélesebb koncepciót jelent.<sup>[32]</sup> Az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésben foglalt rendelkezés a történelmileg kialakult azon nemzeti – valamint regionális és helyi – sajátosságokat igyekszik védelemben részesíteni, amelyek megkülönböztetik az érintett tagállamot a többitől, és amelyek az alkotmányaikban vagy az ilyen szintű szabályokban rögzítésre kerültek.<sup>[33]</sup>

Az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése fényében alappal merülhet fel a kérdés, hogy milyen elemek tartozhatnak az alkotmányos identitás kategóriájába, illetve mely testület jogosult megállapítani mindezt.<sup>[34]</sup> Ennek megválaszolásához érdemes felidézni Drinóczi Tímea álláspontját, aki felhívta a figyelmet az alkotmányos és a nemzeti identitás fogalma közötti hasonlóságra és különbségre. Gyakorlatilag mindkét kategória az uniós intézmények azon kötelezettségére utal, hogy tartsák tiszteletben valamely tagállam speciális alkotmányos rendelkezéseit. Ugyanakkor különbségfeltételez az, hogy míg az uniós jog és az Európai Bíróság következetesen a nemzeti identitás fogalmát használja, addig a tagállami alkotmánybírók az alkotmányos identitás kifejezést alkalmazzák.<sup>[35]</sup>

Az egymástól különböző megközelítések mögött a két testület eltérő szerepe húzódik meg. A luxembourgi testület azt hivatott eldönteni, hogy az Unió aktuális és eljárásai tiszteletben tartják-e az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitást. Ezzel szemben a tagállami alkotmánybírók az alkotmányos identitás fogalmát a nemzeti alkotmány és az alkotmányosság védelme céljából használják. Az uniós és tagállami intézmények kölcsönös megértését a kooperatív hozzáállás és a rendelkezésre álló jogi eszközök – elsődlegesen a kötelezettségügyi eljárás – megfelelő használata segítheti elő,<sup>[36]</sup> ami a lojális együttműködés alapszerződési elvéből is következik.<sup>[37]</sup> Az elmúlt évtizedben a tagállamok több alkalommal hivatkoztak nemzeti identitásukra az Európai Bíróság előtt, azonban a testület ezt csak néhány tárgykör kapcsán fogadta el,<sup>[38]</sup> ilyen volt a nemesség eltörlése Ausztria esetén,<sup>[39]</sup> illetve az első hivatalos, nemzeti nyelv védelme Litvánia vonatkozásában.<sup>[40]</sup>

[32] Blanke, 2013, 196-197.

[33] Blanke, 2013, 197-199.

[34] Ballaguer Callejón, 2017, 20.

[35] Drinóczi, 2020, 107.

[36] Drinóczi, 2020, 107-108.

[37] EUSz. 4. cikk (3) bekezdés.

[38] Drinóczi, 2018, [19].

[39] 2010. december 22-i Sayn-Wittgenstein ítélet, C-208/09, EU:C:2010:806.

[40] 2011. május 12-i Runevič-Vardyn és Wardyn ítélet, C-391/09, EU:C:2011:291.



#### IV. AZ EURÓPAI UNIÓ FUNKCIONÁLIS ALKOTMÁNYOS IDENTITÁSA

Ahogy látható volt, az uniós jog védelemben részesíti a tagállamok nemzeti identitását, amely az alkotmányos identitás egyes elemeinek elismerésében nyilvánul meg. Azonban magának az integrációnak a joganyaga is jelentős részben „közjogiasodott” az elmúlt évtizedekben, amely az alapvető emberi jogok védelmének Európai Bíróság általi kimondásával, majd megerősítésével kezdődött, a Maastrichti Szerződéssel gyorsult fel, többek között az uniós polgárság létrehozása, illetve az Unió által vallott elvek, majd értékek korábban bemutatott rögzítése révén. E folyamat nyomán alappal merülhet fel a kérdés, hogy maga az EU rendelkezik-e a tagállamokéhoz hasonló alkotmányos identitással, illetve értelmezhető-e a fogalom az Unió esetén.

Az előző pontban bemutatott főbb szakirodalmi álláspontok és joggyakorlat alapján az alkotmányos identitásra akként tekinthetünk, mint az „alkotmány identitására”, amely szükségszerűen feltételezi egy alkotmány – vagy írott alkotmánnyal nem rendelkező államok esetén alkotmányos normák – meglétét. Jelenleg az Európai Unió formális értelemben nem rendelkezik alkotmánnyal, működésének fő szabályait a tagállamok által létrehozott alapszerződéseként jelenleg az EUSz. és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) határozza meg. Ezen változtatott volna a végül elutasított Alkotmányos Szerződés, amely hangsúlyt kívánt fektetni a saját minőségének kiemelésére.<sup>[41]</sup> Habár az EUSz. szimbolikus jelleggel bíró 1. cikke nem tartalmazza a polgárokra történő utalást, ami által kevésbé hasonlít a dokumentum egy nemzeti alkotmányra, az alapszerződések jelenleg is kettős legitimációval rendelkeznek, ami abban nyilvánul meg, hogy „Magas Szerződő Felekként” a tagállamok hozták létre e normákat, amelyek egyúttal az „Európa népei” között megvalósuló integrációt szabályozzák.<sup>[42]</sup>

Noha az Európai Unió formálisan nem rendelkezik alkotmánnyal, de az alapszerződésekben szereplő, átfogó közjogi szabályozás miatt „magas szinten alkotmányosodott” nemzetközi szervezetről beszélhetünk,<sup>[43]</sup> amit az Európai Bíróság gyakorlata is megerősített. A más vonatkozásban is lényeges *Les Verts*-ügynek egy francia környezetvédő párt volt a főszerelője, amely sérelmezte az 1984. évi EP-választáson részt vett politikai erők költségei utólagos visszatérítésének rendszerét.<sup>[44]</sup> Az ezt rendező európai parlamenti szabályokkal kapcsolatban a Bíróság több elvi jelentőségű megállapítást tett. Az Európai Gazdasági Közösséget olyan jogközösségként írta le, ahol teljes jogorvoslati és eljárási rendszer jött létre a tagállamok és az intézmények aktusainak abból

[41] ASz. I-1. cikk (1) bekezdés: „Európa polgárainak és államainak közös jövőjük építésére irányuló akaratától vezérelve, ezzel az Alkotmánnyal létrejön az Európai Unió, amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.[...]”

[42] Blanke, 2013, 48-49.

[43] „highly constitutionalized”, lásd: Martonyi, 2019, 231.

[44] 1986. április 23-i Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166.

a célból történő vizsgálatára, hogy az előbbieik „megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek.”<sup>[45]</sup> A Bíróság a későbbiekben több ítéletében megerősítette az alapszerződések említett jellegét.<sup>[46]</sup>

Mindezekkel együtt az Unió „alkotmányos alapchartája” több szempontból „gyengébb lábakon áll” az államok alkotmányaihoz képest, elsődlegesen azért, mert nem egy (nemzet)állami értelemben vett alkotmányos közösség életének és működésének alapdokumentuma, ami által csupán áttételesen jelennek meg benne a különböző, mélyebb történelmi gyökerekkel rendelkező identitások, valamint a múlt egyes korszakai meghaladásának igénye.<sup>[47]</sup> Azonban, ha az alkotmányos identitásra az „alkotmány identitásaként” tekintünk, akkor jelen sorok írójának álláspontja szerint e kategóriának értelmezhetőnek kell lennie az „alkotmányos alapchartának” minősülő uniós alapszerződések esetén is. Ha a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz hasonlóan ennek tartalmát normatív módon, az Unió esetén az EUSz. és az EUMSz. rendelkezéseinek alapulvételével próbáljuk meghatározni, elsődlegesen ide szükséges sorolni az EU által vallott főbb értékeket tartalmazó, korábban részletezett EUSz. 2. cikket, amely az integrációs szervezet „alkotmányos magjának” is tekintendő.<sup>[48]</sup>

A homogenitási klauzula említett jellegét támasztja alá az is, hogy hivatkozási alapul szolgált olyan esetekben, amikor az uniós jog szabályai kerültek konfliktusba egy másik jogrendszerével. Azonban a nemzeti identitás védelmét szabályozó EUSz. 4. cikk (2) bekezdése által szabályozott tárgykörrel szemben ez nem valamely tagállami jogrendszerrel való ütközés esetén merült fel, hanem a nemzetközi jog és az uniós jog konfliktusa során. A két jogrendszer viszonyrendszere kapcsán mérőföldkőnek minősülő *Kadi*-ügyekben az Európai Bíróság érvelése a „szupranacionális alkotmányos identitás” fennállására engedett következtetni.<sup>[49]</sup>

Az ún. *Kadi I*-eset<sup>[50]</sup> hátterét az ENSZ Biztonsági Tanácsa terrorizmus elleni küzdelme képezte, amely keretében előírták a Tálibán, valamint az Oszáma bin Ládénhez kapcsolódó személyek és szervezetek pénzkészleteinek befagyasztását, akiknek listáját a BT által létrehozott Szankcióbizottság vezette. A kapcsolódó határozat végrehajtása céljából közösségi rendeletet is elfogadásra került az érintett személyekről, akik közül Yassin Abdullah Kadi és az Al Barakaat International Foundation megsemmisítésre irányuló keresetet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz.<sup>[51]</sup> Habár e bírói fórum ítéletében elismerte, hogy az intézmények

[45] 23. pont.

[46] 2008. szeptember 3-i *Kadi* és *Al Barakaat International Foundation* kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2008:461, 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-335/09 P, EU:C:2012:385, 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-336/09 P, EU:C:2012:386.

[47] Lásd ezzel kapcsolatban Rosenfeld és Jacobsohn gondolatait az előző pontban.

[48] Faraguna, 2017, 1634.

[49] Martinico, 2016, 236.

[50] Az ítélet idézését lásd feljebb.

[51] 43. és 46. pontok.

jogi aktusait a „Közösség alkotmányos alapjának” tekintett Szerződések alapján szükséges megvizsgálni, arra a megállapításra jutott, hogy az érintett jogszabály kötött hatáskör alapján, mérlegelési mozgástér nélkül született, így annak tartalma nem módosítható.<sup>[52]</sup>

Azonban a fellebbezés nyomán lefolytatott eljárás során a fentiekől ellenkező következtetésre jutott a Bíróság. A *Les Verts*-ítéletet felidézve megerősítette, hogy az „alkotmányos alapchartának” minősülő Szerződéseknek való megfelelés vizsgálata céljából biztosítani kell az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát, illetve a nemzetközi jogi szabályozás kapcsán kiemelte, hogy nemzetközi szerződések nem sérthetik az alapszerződések által kialakított hatásköri rendszert, így az integráció jogrendszerének önállóságát sem.<sup>[53]</sup> Érvelésének középpontjába az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásának „alkotmányos elvét” helyezte, amelyet a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek sem sérthettek.<sup>[54]</sup> Az előzőek alátámasztására jogalapként az akkori EUSz. 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt alapelv-katalógust jelölte meg, amelyet a jelenlegi EUSz. 2. cikkébe foglalt értéklista tartalmaz,<sup>[55]</sup> valamint kiemelte, hogy az intézményi jogi aktusok közösségi bíróságok általi felülvizsgálata a „Közösség alapját képező alkotmányos garanciának minősül.”<sup>[56]</sup>

A Bíróság a *Kadi II*-esetben<sup>[57]</sup> tovább részletezte a fentieket. Az előző ügyben született ítéletet követően a Szankcióbizottság elküldte a Kadival összefüggő indoklását az Európai Bizottságnak, amely kapcsán az érintett észrevételeket tehetett, de a testület végül ismét felvette őt a listára.<sup>[58]</sup> A Törvényszék az intézmény eljárását felületesnek minősítette, amely által sérült Kadi alapvető jognak tekintendő tulajdonhoz való joga, így az őt érintő rész vonatkozásában megsemmisítette a rendeletet,<sup>[59]</sup> amely döntéssel szemben több tagállam és intézmény fellebbezést nyújtott be. Ítéletében a Bíróság elismerte a Biztonsági Tanács határozatainak nemzetközi jogban fennálló elsőbbségét, valamint azt a tiszteletet, amelyet az uniós intézmények az ENSZ intézményei irányában gyakorolni kötelesek, azonban a *Kadi I*-ítéletre hivatkozva megerősítette, hogy ez nem járhat azzal a következménnyel, hogy az érintett uniós aktusok jogszerűségét „az uniós jog általános elveinek szerves részét képező alapvető jogokra tekintettel” uniós bíróságok ne vizsgálhatnák felül.<sup>[60]</sup> Ennélfogva a nemzetközi jog szabályai csak abban az esetben alkalmazhatók, ha az

[52] 81. és 84. pontok.

[53] 281-282. pontok.

[54] 282-285. pontok.

[55] EUSz. (2006) 6. cikk (1) bekezdés.

[56] *Kadi I*-ítélet, 303-304. és 290. pontok.

[57] 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra *Kadi* ítélet, C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2013:518.

[58] 28-34. pontok.

[59] 43-46. pontok.

[60] 67. pont.

ezek végrehajtására elfogadott uniós aktusok felett is gyakorolható az „alkotmányos garanciának” minősülő bírósági felülvizsgálat,<sup>[61]</sup> amely az uniós jog alapvető elveiből következik.<sup>[62]</sup>

A nemzetközi jog és az uniós jog között újabb kapcsolódási pontot teremtett meg a Lisszaboni Szerződés a megújult EUSz. 6. cikk (2) bekezdésével, amely lehetővé teszi, hogy az Unió csatlakozzon az EJEE-hez. A két jogi rezsím közötti interakció több évtizedes múltra tekint vissza, az EJEE és az alkalmazásának biztosítására létrehozott, strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága működése nagyban hozzájárult az alapvető jogok védelmének közösségi jogi elismeréséhez, illetve az EJEE által kialakított védelmi szintet a Maastrichti Szerződés óta az uniós jog normatíváé is irányadónak tekintett.<sup>[63]</sup> Nem sokkal a Reformszerződés hatálybalépését követően megindult a csatlakozási folyamat a felek között, azonban az ennek eredményeként megszületett megállapodástervezetet a 2/13. sz. véleményben<sup>[64]</sup> az uniós joggal ellentétben állónak minősítette az Európai Bíróság.

A vélemény fókuszába az uniós jogrend sajátos jellemzői és autonómiája megőrzésének célkitűzését állította a bírói fórum,<sup>[65]</sup> amelyet álláspontja szerint a tervezetben szereplő több eljárás veszélyeztetett. Az uniós jogrendet „jogi építménynek” tekintő érvelés egyik kiindulópontja, hogy az Unió alapjául szolgáló, EUSz. 2. cikkben szereplő értékkatalógust a tagállamok kölcsönösen elismerik. Ezen építmény középpontjában az Alapjogi Charta által elismert alapvető jogok állnak, amelyek tiszteletben tartása az uniós jogi aktusok jogszerűségének feltétele. Az előzőek nyomán a Bíróság megállapította, hogy az uniós jognak a nemzetközi joghoz és a tagállami jogrendszerekhez képest élvezett autonómiáját sértené, ha az „alapvető jogok értelmezése az Unió szerkezetén és céljain” kívül lenne biztosítva.<sup>[66]</sup>

Sajátos kapcsolat áll fenn a *Kadi*-esetek és a 2/13. sz. vélemény között, ugyanis minkettől az uniós jog „alkotmányos magjának” minősülő alapvető jogok védelme, illetve a nemzetközi és az uniós jog kapcsolata képezi a tárgyat. Azonban míg az első ügyekben az Európai Bíróság az uniós jog által biztosított jogvédelmet részesítette előnyben a nemzetközi jog szabályaival szemben, addig a másodikban az uniós jog autonómiája győzedelmeskedett a nemzetközi jogi forráson alapuló alapjogvédelem felett. Giuseppe Martinico álláspontja szerint a *Kadi*-ügyek középpontjában is az uniós jog autonómiája állt, oly módon, hogy a Bíróság az alapvető jogok védelmét ennek a sarkalatos elemévé tette. Az előzőek miatt kerekedhetett felül a 2/13. sz. véleményben az uniós jog autonómiája az alapvető jogok védelmi szintjének lehetséges emelkedése felett.<sup>[67]</sup>

[61] 66. pont.

[62] Martonyi, 2019, 231.

[63] EUSz. (1992) F cikk (2) bekezdés.

[64] 2014. december 18-i vélemény, 2/13, EU:C:2014:2454.

[65] Martinico, 2016, 258.

[66] 2/13. sz. vélemény, 168-170. pontok.

[67] Martinico, 2016, 261.

A fentiekből azt a következtetést lehet levonni, hogy az Európai Bíróság az alapvető jogok védelmét nem önmagában, jogrendszerektől függetlenül, hanem az uniós jogrend keretein belül, autonóm jelleggel kívánja biztosítani. Azonban ez egyáltalán nem zárja ki vagy gyengíti az Unió alkotmányos identitásának fennállását e téren. Éppen ellenkezőleg, arra enged következtetni, hogy az alapvető jogok védelme az Unió „alkotmányos alapchartájának” olyan értékét és szerves részét képezi, amely önmagában is hatékony mechanizmusokat jelent, függetlenül a nemzetközi jog szabályaitól. Ezen önállóság is alátámasztja azt, hogy habár az Unió formálisan nem rendelkezik alkotmánnyal, az alapszerződések egyes rendelkezései mégis az alkotmányos identitás fogalmába sorolandók, betöltik annak funkcióját, különösen mivel e normák tiszteletben tartása az uniós aktusok jogszerűségének feltétele.

## V. KÖVETKEZTETÉSEK

Az alkotmányos identitás fogalmára jelen tanulmány is az „alkotmány identitásaként” tekint, azaz olyan kategóriára, amely feltételezi egy alkotmány vagy – tipikusan történeti alkotmánnyal rendelkező államok esetén – alkotmányos normák fennállását. Habár az Európai Unió a korábbi kísérletek ellenére formálisan nem rendelkezik alkotmánnyal, az EUSz. és az EUMSz. mégis eleget tesznek e funkciónak elsődlegesen azért, hogy rögzítik az Unió által vallott fő értékeket és működésének alapvető szabályait. Az Európai Bíróság által „alkotmányos alapchartának” tekintett alapszerződések is hosszas fejlődés eredményeként nyerték el mai formájukat, ami által magukon viselik a különböző törekvések nyomait, azonban az integráció jellegéből adódóan nem rendelkeznek a tagállami alkotmányokhoz hasonlóan erős legitimációs bázissal.

Az uniós alapszerződések „alkotmányos magjának” tekintett rendelkezések betöltik az alkotmányos identitás másik, napjainkban elsődlegesnek tekintett funkcióját is, azaz egyéb jogrendszerekkel kialakult konfliktusok esetén ezek érinthetetlen szabálynak tekintendőek, amelyeket az Európai Bíróság védelemben részesít. Míg az EU tagállamai esetén az uniós joggal szembeni „nemzeti identitásuk” tartandó tiszteletben, addig az uniós jogrendszer vonatkozásában, az elemzett joggyakorlat alapján a nemzetközi jog az, amely ellenében az identitás fogalmi körébe sorolható alapszerződési rendelkezésekre hivatkoztak. Mindebből az következik, hogy az alkotmányos identitás olyan jogrend vonatkozásában értelmezett, amely köteles tiszteletben tartani egy másik jogrendszer szabályait, azaz kvázi-hierarchikus viszony áll fenn közöttük. Az előzőek miatt főszabály szerint nem értelmezhető az uniós jognak a tagállami jogrendekkel szembeni alkotmányos identitása, hiszen e jogrendszerek kapcsolatára irányadóak az uniós jog doktrinális tételei, amelyek közül kiemelendő az elsőbbség elve. E kvázi-hierarchikus viszony hiánya miatt jelen sorok szerzője nem sorolja az alkotmányos iden-

titás tárgykörébe az uniós közrend Európai Bíróság által elismert kollíziós jogi kategóriáját, amely révén a testület kizárta az uniós jog egyes alapvető rendelkezéseibe ütköző (magánjogi) aktusok alkalmazhatóságát.<sup>[68]</sup>

Ahogy az Európai Bíróság fent elemzett joggyakorlata mutatta, az Unió alkotmányos identitásával összefüggő esetekben megjelent az uniós jogrendszer autonómiájának elve is, amely nem hogy gyengíti, inkább alátámasztja az EU alkotmányos identitásának fennállását, ugyanis ez magában foglalja annak elismerését, hogy az uniós jog esetén önálló jogrendszerről beszélhetünk, amely rendelkezhet ilyen identitással. Ugyanakkor e két fogalom nem minden esetben azonos súllyal jelenik meg a Bíróság kapcsolódó gyakorlatában, illetve az alkotmányos identitás tartalmának feltárása céljából szükséges elhatárolni egymástól a kettőt. Erre annak megvizsgálásával kaphatunk választ, hogy mi volt az adott eljárás hangsúlyi kérdése. Amennyiben az uniós jog több eljárásának, elveinek, tehát e jogrend egészének az integritása valamely eljárás tárgya, akkor egyértelműen az autonómia védelméről beszélhetünk, ha azonban ez szűkebb kört, az uniós alapszerződések által vallott értékek és elvek, illetve az általa biztosított jogok védelmét jelenti valamely más jogrendszer szabályaival szemben, akkor az Unió alkotmányos identitásának elemeire világít rá – tipikusan – az Európai Bíróság.

## IRODALOM

- Ballaguer Callejón, Francisco (2017): The dialectic relation between the national and the European constitutional identity in the framework of European Constitutional Law. In: *UNIO - EU Law Journal*. Vol. 3/2017, No. 3.
- Bárd Petra (2009): A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződésről. In: *Fundamentum*. 2009/4. sz.
- Blanke, Hermann-Josef (2013): Article 1 [Establishment and Functioning of the Union] In: Blanke, Hermann-Josef – Mangiameli, Stelio (eds.): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer, Berlin–Heidelberg.
- Bogdandy, Armin von (2005): The European constitution and European identity: Text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe. In: *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 3/2005, Issue 2-3.
- Declaration on European identity (1973). In: *Bulletin of the European Communities*. Vol. 6/1973, No. 12.
- Drinóczi Tímea (2018): A tagállami identitás védelme. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs). (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>. Letöltés ideje: 2021. június 25.).

[68] A versenyjogi tárgyú alapszerződési rendelkezések kapcsán lásd: 1999. június 1-i *Eco Swiss China Time Ltd kontra Benetton International NV*. ítélet, C-126/97, EU:C:1999:269.

- Drinóczi, Tímea (2020): Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach. In: *German Law Journal*. Vol. 21/2020, Issue 2.
- Faraguna, Pietro (2017): Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? In: *German Law Journal*. Vol. 18/2017, No. 07.
- Follesdal, Andreas (2014): A Common European Identity for European Citizenship? In: *German Law Journal*. Vol. 15/2014, No. 05.
- Habermas, Jürgen (1987): *Eine Art Schadensabwicklung*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- Jacobsohn, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. In: *Fundamentum*. 2013/1. sz.
- Kállai Péter (2012): Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőtéig. In: *Fundamentum*. 2012/4. sz.
- Mangiameli, Stelio (2013): Article 2 [The Homogeneity Clause]. In: Blanke, Hermann-Josef – Mangiameli, Stelio (eds.): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer, Berlin-Heidelberg.
- Martinico, Giuseppe (2016): Building Supranational Identity: Legal Reasoning and Outcome in Kadi I and Opinion 2/13 of the Court of Justice. In: *Italian Journal of Public Law*. Vol. 8/2016, Issue 2.
- Martonyi, János (2019): Law and Identity in the European Integration. In: *Hungarian Journal of Legal Studies*. Vol. 60/2019, No. 3.
- Polzin, Monika (2017): Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul. In: *German Law Journal*. Vol. 18/2017, No. 07.
- Rosenfeld, Michel (1994): Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity. In: Rosenfeld, Michel (ed.): *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy: Theoretical Perspectives*. Duke University Press, Durham, London.
- Rosenfeld, Michel (2012): Constitutional Identity. In: Rosenfeld, Michel – Sajó, András (eds.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Sadurski, Wojciech (2006): European Constitutional Identity? In: *EUI Working Papers*. LAW No. 2006/33.
- Sternberger, Dolf (1982): *Verfassungspatriotismus*. Niedersächsische Landeszentrale für Politische Bildung, Hannover.
- Tribl, Norbert (2019): Sovereignty and Constitutional Identity in European Integration. In: *European Review of Public Law*. Vol. 31/2019, No. 1.

## JOGFORRÁSOK

- 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.
- 58/1998. (X. 2.) OGY határozat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény egységes szerkezetbe foglalt szövegének közzétételéről.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 202., 2016.6.7., 1–388.
- Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. HL C 310., 2004.12.16., 1–474.



## ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATOK

- 1986. április 23-i Parti écologiste „Les Verts” kontra Európai Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166.
- 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2008:461.
- BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 -, Rn. 1-421. (Elérhető: [http://www.bverfg.de/e/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/e/es20090630_2bve000208.html). Letöltés ideje: 2021. június.16.).
- 2010. december 22-i Sayn-Wittgenstein ítélet, C-208/09, EU:C:2010:806.
- 2011. május 12-i Runevič-Vardyn és Wardyn ítélet, C-391/09, EU:C:2011:291.
- 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-335/09 P, EU:C:2012:385.
- 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-336/09 P, EU:C:2012:386.
- 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra Kadi ítélet, C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. egyesített ügyek, EU:C:2013:518.



Szerényi Gábor, Moukee

# A nemzeti identitás és az európai identitás csatája Magyarország Alkotmánybírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága között

## ABSTRACT

---

Constitutional identity rises specific questions beginning from its necessity, via its content, till the issue whether it could be identified beyond the nations or not. Since the principle got in the spotlight, many organizations in many scenes have tried to get the right to determinate its essence which necessarily led to a conflict. Regarding these organizations, the present writing focuses to the “fight” between the Hungarian Constitutional Court and the European Court of Human Rights and to its main stages.

---

**Keywords:** constitutional identity ■ European identity ■ national identity

---

## I. BEVEZETÉS

„[A] magyar nemzet mindig hűen ragaszkodott saját alkotmányos önállásához, s mindig határozott ellenszenvvel viseltetett a hatalomnak, s még inkább a hatalom némely kezelőinek azon törekvései ellen, melyek Magyarország alkotmányának mellőzésére, sőt megsemmisítésére, s némileg az ország beolvasztására voltak irányozva [...] mert azon hű ragaszkodás s a beolvasztás elleni határozott ellenszenv csakugyan nemzedékről nemzedékre szállt a magyarnál, s ma épp oly elevenen él, mint száz évvel ezelőtt, és ha a mindenható kegyelme tőlünk el nem fordul, élni fog még századok múlva is.”<sup>[1]</sup>

Az alkotmányos identitás már kifejezésként is számos kérdést felvet. Szükség van-e egyáltalán alkotmányos identitásra? Kinek és miért van erre szüksége? Ki az az alkotmány alanya, ki azonosíthatja magát az identitással, és kikre vonat-

[1] Deák Ferenc 1865. április 16-i húsvéti cikke, hivatkozik rá Stumpf István a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában [94].

koztatható az identitás? Hogyan jön létre ez az identitás? Értelmezhető-e ezek a kérdések a nemzeten túli keretek között?<sup>[2]</sup> A sok kérdés között talán csak abban érthetünk egyet, hogy Magyarországnak van alkotmányos identitása.<sup>[3]</sup>

Mit jelent az alkotmányos identitás? Egyesek szerint az alkotmányos identitás alkotmányjogi értelemben még tisztázatlan, nincs általános fogalma, minden állam maga határozza meg, hogy mit tekint e körbe tartozónak.<sup>[4]</sup> Az egzakt válasz így minden bizonnyal szétfeszítené egy ilyen tanulmány kereteit, az azonban megállapítható, hogy egy alkotmány identitása nem elvont találmány vagy jól körbeburkolt, a társadalmi kultúrába ágyazott központi mag, amely csak arra vár, hogy felfedezzék. A szöveg, amit alkotmánynak hívunk, nem biztos, hogy azonos a normákkal, amelyek a legfőbb törvényt jelentik. Maga a szöveg csak korlátozottan képes identitás kialakítására. Az identitás inkább egyfajta tapasztalat és párbeszéd útján alakul ki, és számos, a nemzet múltját (vagy éppen annak meghaladását) kifejező törekvés és vélemény elegyeként jelenik meg.<sup>[5]</sup> Az alkotmányos identitás egy esszenciális kapocs az alkotmány, a környezete, illetve az azok között, akik azt kialakították, és akik számára kialakították.<sup>[6]</sup>

## II. HATÁRVILLONGÁSOK

Ahogy Varga Zs. András jellemezte a jogfejlődés tendenciáját: a 20. század közepétől erős nemzetközi és nemzetek feletti intézmények jöttek létre, melyek hatékonyságát elsődlegesen az önálló, tagállamoktól független bíróságok létrehozása jelentette. Ezen bíróságok azonban csak jogkörökkel rendelkeznek, politikai vagy társadalmi értékekkel nem lehetett felruházni őket, azonban döntéseikkel jelentősen visszahatnak a tagállamok jogaira,<sup>[7]</sup> az ilyen „határvillongásokra” pedig az egyes államok egyfajta patriotizmussal válaszolhatnak.<sup>[8]</sup>

Noha az alkotmányos identitás fogalma az európai dokumentumok szintjén elsősorban az Európai Unió jogában fellelhető nemzeti identitás fogalmához kötődik, ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) jogában a nemzeti mérlegelési jognak (*margin of appreciation*) is lehet ilyen szerepet tulajdonítani. Az Egyezmény nem tartalmaz az Európai

[2] Körtvényesi, 2013, 115.

[3] Varga Zs., 2015, 137.

[4] Trócsányi, 2018, 475.

[5] Jacobsohn, 2013, 5-6.; Szakály - Tribl, 2018, 9-10.

[6] Drinóczi, 2016, 18.; Tribl, 2018, 153.

[7] Varga Zs., 2018, 25-26.

[8] A patriotizmus itt nem összekeverendő Habermas alkotmányos patriotizmusával. Ld. Tribl, 2018, 2.; Orbán, 2018, 2.; Szakály - Tribl, 2018, 12.; Sulyok, 2014, 45.

Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdéséhez<sup>[9]</sup> hasonló rendelkezést, amely a tagállamok identitását őrizené. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság, illetve EJEB) sem használta kifejezetten ítéleteiben ezt a kifejezést, maga a fogalom azonban nem idegen sem az Egyezménytől, sem pedig a Bíróság esetjogától: a nemzeti mérlegelési jog elismerése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy történelmükből, berendezkedésükből eredő jellemzőkre figyelemmel lehessenek, így tehát bizonyos szempontból megjelenik a tagállami alkotmányos identitás gondolata.<sup>[10]</sup> Ugyanakkor a nemzeti mérlegelési jog sem korlátlan, nem jelentheti azt, hogy a tagállamok erre való hivatkozással teljes szabadsággal rendelkezhetnének. A Bíróság ítélezési gyakorlata jól mutatja az ellenőrzése alatt betartandó korlátokat.<sup>[11]</sup>

A Bíróság az Egyezmény őrzőjeként olyan regionális bíróság, amely 47 tagállamra nézve kíván az emberi jogok területén minimum standardokat megfogalmazni. Egyesek szerint azonban a Bíróság már nem csupán minimumkövetelmények meghatározására törekszik, hanem az emberi jogok olyan mértékű egységesítésére vállalkozik, amely nem veszi figyelembe az egyes országok különböző történelmét és kulturális gyökereit, illetve nem is tartozik a hatáskörébe. Az uniformizálásnak azonban eleve korlátai vannak, hiszen, bár vannak közös európai értékek, de az egyes országok saját értékeit a sem nemzeti gyökerekkel, sem demokratikus legitimitációval nem rendelkező bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül.<sup>[12]</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága Magyarországot elmarasztaló döntéseit természetesen számos kritika kíséri a hazai sajtóban és szakirodalomban,<sup>[13]</sup> melyek nyomán nem meglepő, hogy az EJEB működése szem-

[9] „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 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.”

[10] Delpérée – Delvolvé – Smith, 2013, 10.

[11] Számos ítéletet lehet felsorolni e tárgyban, így különösen a 6538/74. sz. panasz alapján a Sunday Times kontra Egyesült Királyság ügyben 1979. április 26-án hozott ítéletet, a 7525/76. sz. panasz alapján a Dudgeon kontra Egyesült Királyság ügyben 1981. október 22-én hozott ítéletet, a 8793/79. sz. panasz alapján a James és társai kontra Egyesült Királyság 1986. február 21-én ügyben hozott ítéletet, a 9267/81. sz. panasz alapján a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben 1987. március 2-án hozott ítéletet, a 18747/91., 19376/92., 19379/92 sz. panaszok alapján a Ginotas és társai kontra Görögország ügyben 1997. július 1-én hozott ítéletet. Ld. Szakvélemény a Magyar Alkotmány Negyedik Módosításáról, 2013, 10.

[12] Ugyvedforum.hu: Kritikák kereszttüzében a strasbourgi bíróság, 2017.

[13] Az Alapjogokért Központ igazgatója, Szánthó Miklós akár az Egyezményből történő kilépést is reális válasznak tartaná. Álláspontja szerint az EJEB határozataival túlterjeszkedik az Egyezmény keretein, és olyan ügyekben hoz döntéseket, amelyek valójában az állam belső szuverenitásához tartoznak. A Bíróság sok esetben a társadalmi fejlődésre hivatkozva értelmezi folyamatosan újra az emberi jogok tartalmát, ezáltal azonban a jogalkotás területére téved, amit pedig jogalkalmazó szervként nem tehetne meg. Így „a valódi legitimitációval nem rendelkező, szupranacionális szervezet lopakodva hatásköröket von el a demokratikusan megválasztott nemzetállami döntéshozóktól”, mely természetesen súlyosan sérti az államok alkotmányos identitását. Ld. Magyar Hírlap: Súlyosan sérti a szuverenitást a strasbourgi ítélet, 2017.

pontjából egyre elengedhetlenebbé kell, hogy váljon az évtizedek során kialakult, „nemzeti örökség” formáját öltő tradíciók tapintatos kezelése, ami növeli a bíróság és ítéletei általános elfogadottságát.<sup>[14]</sup>

Az Alkotmánybíróság már működésének legelső évében, a kezdeti határozataiban is hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére és az abban foglalt alapjogokra (természetesen, amennyiben a vizsgált alkotmányos kérdés ezt indokoltta tette),<sup>[15]</sup> később pedig a testület már az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyes ítéleteire is közvetlenül utalt határozatai indokolásában.<sup>[16]</sup>

### III. HADÜZENET

Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró ugyanakkor már egy 1997-es alkotmánybíróági határozathoz fűzött különvéleményében kifejtette: „A Bíróság [EJEB] elé kerülő egyéni panaszok tárgya sohasem az adott ország hatályos jogának az Egyezménnyel való összhangja, hanem az, hogy a vizsgált esetben megsértették-e az Egyezményt. Önmagában a Bíróság gyakorlatából az Egyezmény és a belső jog összhangjára következtetést levonni nem lehet. Az kétségtelen, hogy az Egyezménnyel összhangban nem lévő jogszabály alkalmazása az Egyezmény megsértésére vezet. A belső jog és az Egyezmény összhangjának jelentősége a Bíróság esetjoga szempontjából csak közvetett.”<sup>[17]</sup> Ezen alkotmánybírói állásponttal egybevágó szakirodalmi álláspontot fogalmazott meg Sonnevend Pál, aki szerint az Egyezményre Magyarországon az egyének közvetlenül hivatkozhatnak, ez a kijelentés azonban nem feltétlenül igaz az EJEB ítéleteire. A nemzetközi bíróságok döntéseinek kötelező erejéről és végrehajtásáról rendelkező belső jogi szabályok alapján ugyanis csak az államok közötti eljárásokhoz, illetve Magyarország részvételével zajlott eljárásokhoz kapcsolódik ilyen jogkövetkezmény, más döntések csak az Egyezmény rendelkezéseinek az értelmezésére hívhatók fel.<sup>[18]</sup>

Sólyom László 2010-ben kifejtett álláspontja szerint az Alkotmánybíróság indokolásaiban a strasbourgi esetjogra való hivatkozás mindössze egyfajta man-

[14] Az ítélkezési önmérséklet jó példája a Lautsiés és társai kontra Olaszország-ügy, melyben a Bíróság kinyilvánította, hogy annak a kérdésnek az eldöntése, hogy a fészületeknek jelen kell-e lenniük az iskolai osztálytermekben, az érintett tagállam mérlegelési körébe tartozik. A döntés figyelembe vette az olasz kormány azon álláspontját, amely szerint a fészületek jelenléte a tantermekben nemcsak kulturális jelentőséggel, hanem identitásképző hatással is bír. Ld. European Court of Human Rights, Judgment of 18 March 2011, Application no. 30814/06 (Lautsi and Others v. Italy).

[15] Ld. először a halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozatban.

[16] Ld. először a 35/1994. (VI. 24.) AB határozatban.

[17] 20/1997. (III. 19.) AB határozat, Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleménye (ABH 1997, 85, 101.).

[18] Sonnevend - Vittay, 2017, 257.

kó lehet, ezen hivatkozások csak az Alkotmány speciális szabályait emelhetik ki. Az Alkotmánybíróság évtizedeken át nem is lépte át a Rubikont azzal, hogy kötelező alkotmányos szabályokat vezetett volna le a Bíróság esetjogából. Csupán egyetlen alkalommal ragadtatta magát arra a kijelentésre, hogy az EJEB a magyar joggyakorlatot alakítja és kötelezi,<sup>[19]</sup> azonban ez a gondolatmenet csak később vált fő áramlattá a határozataiban. Példának okáért, a strasbourgi Bukta-ügyet<sup>[20]</sup> követően az Alkotmánybíróság a gyülekezési törvény alkotmányosságának megítélése során az EJEB végkövetkeztetésére jutott ugyan, de úgy, hogy magára az ítéletre csak röviden utalt a határozatában.<sup>[21]</sup>

A fentiekhez képest az áttörés 2011-ben következett be. Az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatában ugyanis kijelentette, hogy köteles követni az EJEB esetjogát az Alkotmány értelmezése során abban az esetben, ha az Alkotmány és az Egyezmény szövege azonos rendelkezést tartalmaz. Amikor tehát az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés, akkor az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint az EJEB általi jogvédelem.<sup>[22]</sup>

Bár 2011-ben Gary J. Jacobsohn még akként fogalmazott, hogy az alkotmányelmélet jellemzően kevésbé foglalkozik az alkotmány identitásának kérdésével,<sup>[23]</sup> Magyarországon az Alaptörvény elfogadását követően a problematika szinte berobant az alkotmányos köztudatba, az utóbbi években pedig egyfajta „alkotmányos slágertémává” vált. Ennek „előszelét” érezhette meg Trócsányi László, amikor 2010-ben a fogalmat a magyar alkotmányjogi gondolkodás középpontjába emelte,<sup>[24]</sup> 2014-ben pedig kijelentette: „Ma, amikor a nemzeti szuverenitás a jogrendek multiplikációja és a nemzetközi kötelezettségvállalások folytán gyengülőben van, helyette felértékelődik az alkotmányos identitás fogalma.”<sup>[25]</sup>

A kérdéskört már az Alaptörvény elfogadásának évében számos jeles alkotmányjogász feszegette, elsősorban az Európai Unió kontextusában. Ahogyan Chronowski Nóra az alkotmányosság fogalmából kiindulva kibontotta, az alkotmányosság mennyiségi szempontból az alapító szerződésekben ragadható meg, tartalmilag azonban a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik. A többszintű európai alkotmányfejlődés eredményeként a tagállami alkotmányos tradíciók tartalmukat, értelmezésüket tekintve egyre közelebb kerülnek egymáshoz, miközben az egyes államok megőrizhetik saját alkotmányos identi-

[19] 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004. 303., 306.

[20] Bukta and others v. Hungary, Judgment of 17 July 2007, no. 25691/04.

[21] Ld. 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008. 651. Hivatkozik rá: Sonnevend – Vittay, 2017, 260-261.

[22] Ld. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011. 321. Megegyező megállapításokat tartalmaz később a 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 545., illetve a 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 320. Hivatkozik rá: Sonnevend–Vittay, 2017, 261.

[23] Jacobsohn, 2013, 5.

[24] Ld. Trócsányi László alkotmánybírónak a 143/2010. (VII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolását. Hivatkozik rá: Kis, 2017, 201.

[25] Trócsányi, 2014, 19.

tásukat. A közös értékek megerősítése mellett ugyanakkor az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, ami inkább alkotmányos, mint kulturális értelemben vett identitásként fogható fel.<sup>[26]</sup>

A kérdés azonban túlmutat az Európai Unió és tagállamai közti vitán, hiszen kiterjed a magyar alkotmányos identitás meghatározására és védelmére valamennyi nemzetközi viszonyrendszerben, így az Európa Tanács intézményei és tagállamai közti relációra is. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban megfigyelhettük, az egyes alkotmánybírói identitás-felfogások közötti választóvonalak is jellemzően az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjogának megítélése során kerültek meghúzásra.<sup>[27]</sup>

Varga Zs. András véleménye szerint az EJEB és a nemzeti bíróságok ítéletei között fellelhető ellentmondásokat szemlélve ki kell mondanunk, hogy az alkotmányos konfliktusok, különösen az emberi jogokon alapuló vagy azokból levont konfliktusok végső értékelésének kérdése alapvető fontosságú. A fő kérdés a következő: mit tehet egy állam vagy annak Alkotmánybírósága, ha megállapítja, hogy egy nemzetközi bíróság (pl. az EJEB) ítélete ellentétes az alkotmánnyal? Az elsődleges, magától értetődő válasz az lenne, hogy magát a döntést végre kell hajtani, hiszen az államot nemzetközi jogi kötelezettség terheli (pl. az Egyezményből fakadóan). Ez az elsődleges válasz ugyanakkor nem segít a nemzetközi döntés következményének hazai elfogadásában, a nemzeti joggyakorlat összehangolása a nemzetközi bíróság álláspontjával ettől még problematikus marad. A nemzetközi ítélet véglegessége és végrehajthatósága tehát nem jelenti azt, hogy a döntés maga megfelelő is az adott állam számára. Következésképpen, nem zárhatjuk le a problémát, mondván, hogy a különböző államok és bíróságok szkepticizmusa egyszerűen nacionalista nézet, amelyet el kell utasítani.<sup>[28]</sup>

A jogállamiság és a nemzetközi jog elsőbbsége megköveteli a nemzetközi bíróságok ítéleteinek betartását és végrehajtását. Csatlakozva az Európa Tanácshoz, a Velencei Bizottsághoz, majd az Európai Unióhoz, szembesültünk a jog kiemelkedő szerepével, a jogállamiság és a joguralom nagyra értékelésével, sőt, el kellett fogadnunk a bíróságoknak (akár a nemzeti, akár a nemzetközi bíróságokat szemléljük) a jogállamiság védelmében betöltött jelentőségét.<sup>[29]</sup> Ugyanakkor, ha nincs eszköz a nem megfelelő ítéletek kijavítására, ha nincs lehetőség az olykor közvetve a jogalkotás területére tévedő nemzetközi bíróságok hatalmának korlátozására, és ekként – ahogyan Varga Zs. András élesen megfogalmazta – az alkotmánybíróságok csupán a nemzetközi bíróságok szolgálai lesznek, akkor önkényességgel szembesülünk. A régi és közös európai jogállami eszmény zsarnoki bálványá válik, egy új rend jön: az euro-abszolútizmus,<sup>[30]</sup> vagy más

[26] Chronowski, 2011, 68.

[27] Ld. a későbbiekben a 21/2018. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények elemzése során tett megállapításokat.

[28] Varga Zs., 2016, 18.

[29] Varga Zs., 2018, 22.

[30] Varga Zs., 2016, 18.



kifejezéssel – ahogyan Pokol Béla nevezi – a „jurisztokrácia”.<sup>[31]</sup> Pokol a „globális alkotmányoligarchia” részeként tekint az Emberi Jogok Európai Bíróságára is, amelyet eredendően a jogrendszer garanciáit jelentő alapjogok nemzetközi bíróságának szántak, de a bíróság a garanciális alapjogokat az ellenőrzése alá vonta.<sup>[32]</sup>

A 3025/2014. (II. 17.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Pokol nem értett egyet a többségi határozattal a tekintetben, hogy a határozat nemcsak az Emberi Jogok Európai Egyezményére, hanem ezen túl az EJEB gyakorlatára is alapította döntését. Álláspontja szerint az EJEB vonatkozó döntései, mint információk, az alkotmánybírói döntési folyamatban hasznos szerepet tölthetnek be határozattervezetekben, de a végleges határozatban nem szerepelhetnek, legfeljebb az ezt opponáló egyéni párhuzamos és különvéleményekben, mint az egyéni alkotmánybírói álláspontok. „Az alkotmánybírói határozatban való meghivatkozás ugyanis azt jelenti, hogy az Alaptörvényen túl normatív, számunkra kötelező erőt tulajdonítunk nemcsak az Egyezménynek, hanem az azt értelmező bírói gyakorlatnak is irányunkban, és ezzel elismerjük, hogy az EJEB az Egyezményben résztvevő államok közreműködése nélkül tovább írhatja a rájuk kötelező nemzetközi normákat.”<sup>[33]</sup> Kifejtette: az EJEB bírói gyakorlatának a magyar Alkotmánybíróságra nézve kötelező jellegét azért sem lenne célszerű elfogadni, mert elvi lehetőségként felmerül a bíróság kiterjesztő értelmezésével szemben, hogy „a magyar alkotmányi rendszer érinthetetlen magvára hivatkozva fellépünk ez ellen”. Hivatkozott a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009-es lisszaboni ítéletére, melyben kidolgozásra került az az elméleti konstrukció, mely lehetővé teszi, hogy egy ország egy multilaterális nemzetközi egyezmény bírósága által adott egyezmény-értelmezéssel szemben az alkotmányidentitás sérthetlenségére hivatkozva fellépjen, és megtiltsa az ilyen értelmezéssel hozott döntés országon belüli alkalmazását. Az Egyezmény kapcsán a magyar állam szuverén felségjogában foglalt immunitásáról lemondott, így egyéni panasszal fel lehet lépni vele szemben, és ha az Egyezmény normáit megsértette, akkor az EJEB ítéletét végrehajtja. „Ez az alávetés azonban csak addig állhat, amíg az EJEB szigorúan tartja magát az Egyezmény normáihoz, mert ha elszakad ettől, akkor olyan kötelezettséget ró ki a magyar államra, melynek ő nem vetette alá magát, és amely a magyar szuverenitáson nyugvó Alaptörvényünk lényegi magvát sérti meg.”<sup>[34]</sup>

[31] Ld. Pokol, 2017.

[32] Egri-Kovács, 2018, 31.

[33] 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása [89].

[34] 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása [90].

#### IV. TÁMADÁSOK ÉS ELLENTÁMADÁSOK

A fenti különvéleménnyel szemben az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott arra, hogy az Egyezménynek az egyes alapvető szabadságokkal kapcsolatos jogértelmezését az Alaptörvényben nevesített alapvető jogok vonatkozásában nem hagyhatja figyelmen kívül akkor, ha az Alaptörvény ugyanúgy fogalmazza meg az alapvető jog lényegi tartalmát, mint az Egyezmény. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint az EJEB által kibontott jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből<sup>[35]</sup> következően ugyanis az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell az EJEB joggyakorlatát és az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.<sup>[36]</sup>

Ezen értelmzésen alapult a 23/2015. (VII. 7.) AB határozat indokolása is, melyben a testület egy bírói egyedi normakontroll indítványról döntött, mely döntés alapjául azonban egy konkrét EJEB ítéletet vett alapul:<sup>[37]</sup> „Tekintettel arra, hogy a bíróság az indítványát jelentős mértékben az EJEB ítéletébe foglalt megállapításokra alapozta, valamint arra, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következően az Alkotmánybíróság a támadott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeire – az EJEB-nek az ügy tárgyát képező vizsgálat szempontjából releváns döntéseire – is figyelemmel vizsgálná meg, az Alkotmánybíróság elsőként a nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozó indítványt bírálta el.”<sup>[38]</sup> Kifejtette, hogy az EJEB nem kifejezetten konkrét jogszabályi rendelkezéseknek az Egyezménnyel való összhangját vizsgálja felül, hanem azt, hogy valamely részes állam összességében (akár jogalkotással, akár jogalkalmazással) megsértette-e a kérelmezőnek az Egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogát. Éppen ezért, az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy az EJEB ítéletben megállapított egyezménysértés az ügyben elbírálás tárgyát képező szabályokkal mennyiben függött össze.<sup>[39]</sup> Az indokolás részletesen ismertette az EJEB ítéletet, majd levonva abból a megfelelő következtetéseket, megállapította, hogy a támadott magyar jogszabályi rendelkezések – az EJEB ítéletéből következően – nemzetközi szerződésbe ütköznek.<sup>[40]</sup>

[35] Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés.

[36] 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321.; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33].

[37] Ld. a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügyben (70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12), 2014. április 8-án hozott ítélet.

[38] 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [24].

[39] 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [25].

[40] 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [35-37].

A többségi határozattal szemben két fő különvélemény fogalmazott meg eltérő álláspontot az EJEB és az Alkotmánybíróság viszonyrendszerét illetően, melyekhez többen is csatlakoztak.

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye bírálta a testületet amiatt, hogy határozatában a támadott jogszabályhelyeket nemzetközi szerződésbe ütközőnek tekinti, ennek indokául azonban számára kizárólag az EJEB hivatkozott ítélete szolgál jogalapként. „Saját vizsgálat lefolytatása nélkül és önálló érvkészlet használata hiányában ez a határozat tehát olyan módon is értelmezhető, mintha a Magyar Állam a szuverén jogalkotásának általánosságban való megítélését és annak adott esetben történő megváltoztatása szükségességének eldöntését az EJEB-re bízta volna, ami nyilvánvalóan elfogadhatatlan lenne, és természetesen nincs így.”<sup>[41]</sup> Az EJEB – felhatalmazása és az Egyezmény szerződő feleinek alávetése folytán – kétségtelenül az adott konkrét ügyekre kihatóan az Egyezmény kötelező erejű értelmezője, ami annyit jelent, hogy az adott eljárásában hozott ítéletet a szerződő államnak végre kell hajtania. Az EJEB döntése azonban az állammal szemben, valós vagy vélt alapjogi sérelme miatt fellépő természetes vagy jogi személy ügyére vonatkozik, megállapítja a jogsérelem fennállását, vagy elutasítja a kérelmet. A jogsértés megállapítása jellemzően kártérítési, illetőleg eljárási költségfizetési kötelezettséget eredményez az egyedi jogvitában elmarasztalt állam számára. Az EJEB funkciójának lényege az emberi jogok európai felügyeleti rendszerének működtetésében foglalható össze, annak hangsúlyozásával, hogy az általa konkrét ügyben hozott, az Egyezmény adott rendelkezésének megsértését megállapító döntésben alkalmazott jogkövetkezmény teljesítésével (a megítélt kár, ill. az eljárási költség megfizetésével) a döntés végrehajtása formálisan megtörténik.<sup>[42]</sup>

Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményében újszerű módon hivatkozott az EJEB döntésével szemben az alkotmányos identitásra.<sup>[43]</sup> Varga Zs. András szintén azért helyezkedett szembe a többségi állásponttal, mivel véleménye szerint a határozat a támadott jogszabályhelyek nemzetközi szerződésbe ütközését állítja, az indokolás azonban az Alaptörvény és az Egyezmény ütközésére vonatkozó érveket rejt. Ebből következően az EJEB ítéletének az Egyezmény értelmezését adó tartalma burkoltan ugyan, de az Alaptörvényt érintő normakontroll, amit ekként kötelező lenne figyelembe venni, ám ez elfogadhatatlan, az EJEB döntésének ilyen értelmezés nem adható. Az ilyen ítéletet Magyarország köteles végrehajtani, de nem köteles arra tekintettel feladni alkotmányos identitását, nem köteles az Alaptörvényt formálisan módosítani, vagy ténylegesen kiüresíteni. „Megteheti, de nem köteles rá.”<sup>[44]</sup>

[41] 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye [58].

[42] 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye [59-60].

[43] A különvéleményt kritikai nézőpontból elemézi: Drinóczi, 2016, 23-25.

[44] 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye [97-98].

Egy évvel később, a 3215/2016. (X. 26.) AB végzés meghozatala során ugyanakkor – melynek előadó alkotmánybírója Varga Zs. András volt – az Alkotmánybíróság leszögezte: az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során figyelemmel van az EJEB gyakorlatára is, valamely jogszabálynak az Egyezménybe ütközéséről pedig e nélkül nem is hozható döntés.<sup>[45]</sup> Tekintettel arra, hogy a Fábián kontra Magyarország ügy az EJEB Nagykararaja előtt folyamatban volt, vagyis az ügyben meghozott döntés még nem volt végleges, a végleges döntés azonban a nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmánybíróági vizsgálatának előkérdése, az Alkotmánybíróság a Nagykamara eljárásának befejezéséig a saját eljárását felfüggesztette,<sup>[46]</sup> majd pedig egy hónap múlva, 2016. november 30-án hozta meg elvi jelentőségű és sok szempontból vitaindító határozatát a nemzeti és az európai identitás vonatkozásában.

Ezen időpontig az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének felhívására európai szinten már kilenc előzetes döntéshozatali eljárásban, egy kötelezettségszegési eljárásban és egy megsemmisítésre irányuló eljárásban került sor, de az esetek többségében az EUB nem állapította meg az EU kötelezettségét a tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartására. A tagállami alkotmánybíróságok, illetve legfelsőbb bíróságok közül a német alkotmánybíróság volt a legaktívabb az alkotmányos identitás értelmezésében. Ezen német minta azután más országok részére is elsődlegesnek bizonyult, a lengyel és a brit bíróságok is egyértelműen a német lisszaboni-határozat érvrendszerét és logikáját alkalmazták az őket érintő ügyben.<sup>[47]</sup> A magyar döntés meghozataláig tehát az európai jog és a nemzeti jog viszonylatában már szinte valamennyi európai ország alkotmánybírósága kinyilvánította az alkotmányos identitással kapcsolatos nézetét,<sup>[48]</sup> melyekből a testület bevallottan merített, a német „Solange – Brunner – Lisszabon” esetjogi vonalon haladva építette fel saját határozatát.<sup>[49]</sup>

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában az Alkotmánybíróság egyesek szerint többrétegű hatásköri aktivizmusról tett tanúbizonyságot.<sup>[50]</sup> A testület döntését az Alaptörvény E) cikk 2) bekezdésének értelmezéséről hozta és kimondta: az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az ezen alaptörvényi passzuson alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.<sup>[51]</sup> A döntés tehát Magyarországnak az Európai Unióban fennálló tagállami vi-

[45] 3215/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [7].

[46] 3215/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [10]. A döntés indokaira később több másik döntésben is hivatkozás történt: 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.

[47] Drinóczi, 2018, 3.

[48] Az európai tagállami bírósági döntéseket részletesen elemezi: Drinóczi, 2016, 7-14.

[49] Chronowski – Vincze, 2017, 117.

[50] Orbán, 2018, 1.

[51] Ld. a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat rendelkező részét.

szonyában tett elvi megállapításokat, ugyanakkor – mind a határozat, mint pedig az ahhoz fűzött párhuzamos indokolások – számos olyan kijelentést is tartalmaztak, amelyek témánk szempontjából is relevánsak, így röviden bemutatandók.<sup>[52]</sup>

Az Alkotmánybíróság kinyilvánította, hogy az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát 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.<sup>[53]</sup> Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett, ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.<sup>[54]</sup> Az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettségére.<sup>[55]</sup> Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.<sup>[56]</sup>

Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásában azért méltatta a határozatot, mert ezzel a magyar alkotmánybírói testület felcsatlakozott az európai alkotmánybíróságoknak abba a sorába, mely az uniós jogi aktusokkal szemben a szuverenitásvédelmet és az alkotmányidentitást a középpontba emelte. Felrótta, hogy ez egy régi adóssága volt a magyar Alkotmánybíróságnak, és a mostani határozat egy nagy lépést tesz az említett felsorakozás felé. Ezt annál is fontosabb volt megtenni álláspontja szerint, mert a magyar Alaptörvény – szemben sok európai alkotmánnyal – a rendelkezéseiben

[52] A döntést részletesen bemutatja és elemezi: Drinóczi, 2017.

[53] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [64].

[54] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65].

[55] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [66].

[56] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

és különösen a Nemzeti Hitvallásban a magyar nemzeti függetlenséget és az állami szuverenitás megtartását mindenek fölé emelte.<sup>[57]</sup>

Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában nem tudta elfogadni a többségi indokolás azon megállapítását, mely szerint „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik.” Ez a felfogás ugyanis álláspontja szerint Magyarország alkotmányos önazonosságát tulajdonképpen elszakítaná az Alaptörvény szövegétől, egyfajta láthatatlan Alaptörvényt hozna létre, amelyet az Alkotmánybíróságnak – bizonytalan módszertan szerint értelmezett, akár külföldi jogi importcikkkel megtöltött tartalommal – az Alaptörvénytől függetlenül védenie kellene, mely pedig alaptörvénytől lenne. Véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak Magyarország alkotmányos önazonosságát az Alaptörvényből kiindulva, ahhoz híven, az abban meghatározott keretek között kell érvényesíteni.<sup>[58]</sup>

## V. DEMARKÁCIÓS VONALAK

Az alkotmányozó 2018. június 28-án elfogadta Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítását, mely hangsúlyosabbá tette az identitás védelmét, hiszen három szövegrészbe is beillesztette azt.<sup>[59]</sup>

A fentieket követően, 21/2018. (XI. 14.) AB határozatában az Alkotmánybíróság egyértelmű határvonalat húzott az EJEB döntés és az alkotmánybírói határozat között: az EJEB-nek nem feladata a tagállami jogszabályok absztrakt vizsgálata és annak megállapítása, hogy az adott jogszabály összeegyeztethető-e az Egyezményvel,<sup>[60]</sup> hanem elsősorban az egyes nemzeti jogi szabályok

[57] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása [89].

[58] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása [109].

[59] „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.” [Nemzeti Hitvallás].

„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. 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.” [E] cikk (2) bekezdés].

„Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.” [R] cikk 4) bekezdés].

[60] Nikolova kontra Bulgária [GC] (31195/96), 1999. március 25., 60. bekezdés.

alkalmazásának egyedi kérelmezőkre gyakorolt eredményét értékeli, és amennyiben az egyedi ügyben megállapítja az Egyezmény megsértését, akkor a bepanaszolt államnak az EJEB által megállapított jogkövetkezményt kell viselnie. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság a belső jog valamely rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének absztrakt vizsgálatát végzi el, mely vizsgálat lefolytatására ugyanakkor kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.<sup>[61]</sup>

Ahogy arra a testület korábban hivatkozott, „a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi”.<sup>[62]</sup> Amikor az Alkotmánybíróság vizsgálatát az Egyezményre, mint nemzetközi szerződésre tekintettel végzi el, érvelését nem önmagukban az EJEB egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja. Az Alkotmánybíróság a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését minden szempontok figyelembevételével akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése.<sup>[63]</sup>

A határozathoz fűzött párhuzamos indokolások és különvélemények sorából egy markáns választóvonal volt kiolvasható az egyes alkotmánybírók között, mely az állami szuverenitásról vallott, eltérő felfogásukat tükrözte. Korábbi döntéseiben az Alkotmánybíróság jellemzően részletesen ismertette a nemzetközi bírósági gyakorlatot, és így az EJEB-gyakorlatot is,<sup>[64]</sup> ezen döntés ugyanakkor valamelyest szakítani próbált ezzel a gyakorlattal.<sup>[65]</sup> A fél évvel korábban meghozott 3157/2018. (V. 16.) AB határozatban a testület még kimondta: az Emberi Jogok Európai Egyezményének 32. cikk (1) bekezdése alapján az Egyezmény értelmezésére az EJEB jogosult (autentikus értelmező), ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az EJEB gyakorlatát az Egyezmény vonatkozó cikkével összefüggésben, majd megvizsgálta, hogy az indítványozó által előadottak megalapozzák-e a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását.<sup>[66]</sup>

Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolásában két kérdést tett fel: Az Alkotmánybíróság miként tudja gyakorolni alkotmányos hatáskörét az olyan nemzetközi szerződések vonatkozásában, amelynek autentikus értelmezése nemzetközi bíróság joghatósága alá tartozik? Mennyiben kötik az Alkotmánybíróságot ilyen esetben a nemzetközi szerződés értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatában megjelenő értelmezési szempontok?<sup>[67]</sup> Álláspontja szerint az

[61] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [15].

[62] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [21].

[63] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [16].

[64] Ld. 3157/2018. (V. 16.) AB határozat.

[65] Mandiner.hu: Az Alkotmánybíróság egyszerre lépett fel a rokkantsági ellátásra jogosultak és az alkotmányos identitás védelmében, 2018.

[66] 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [22].

[67] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása [60].

Alkotmánybíróság gyakorlatában az EJEB jogértelmezése és az ezen alapuló jogvédelem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog alkotmányos tartalmaként, a kialakított alapjogvédelem minimális szintjeként jelenik meg. Az esetjogi ítélkezés természetéből eredően mindig az adott ügy körülményeitől függ, hogy az EJEB milyen végkövetkeztetésre jut, a Bíróság esetjogának azonban vannak olyan területei, ahol jól áttekinthető elvrendszert hozott létre, ezt nevezik ún. jól megalapozott esetjognak (*well-established case-law*), melyre az Alkotmánybíróságnak valamennyi hatásköre gyakorlása során figyelemmel kell lennie.<sup>[68]</sup>

Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolásában nemtetszésének adott hangot a vonatkozásban, hogy az EJEB döntéseiből kibontakozó joggyakorlat ismertetése, értelemszerűen az azt alátámasztó ítéletek hivatkozásával együtt, hogyan mellőzhető egy alkotmánybírói határozat indokolásából, ha nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során az Egyezményrel való összhang elbírálása a kérdés.<sup>[69]</sup> Az Egyezményrel való összhang vizsgálata során figyelembe kell venni és meg is kell hivatkozni az EJEB vonatkozó döntéseit, annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyilvánvalóan megalapozottak és átláthatóan megindokoltak is legyenek.<sup>[70]</sup>

Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleményében – a többségi véleménnyel szemben – azon álláspontot képviselte, hogy az Egyezmény aláírása nem jelentheti és nem is eredményezheti a szuverént megillető hatáskörök átadását. Magyarországnak természetesen teljesítenie kell az EJEB döntését, ha annak Magyarország a kötelezettje, ezen túlmenően azonban egy konkrét döntés, illetőleg a hasonló ügyekben született más döntések a magyar állam jogalkotó szerveire formális jogalkotási, illetőleg jogalkalmazási kényszert nem eredményeznek. Az EJEB gyakorlatának követése során hozott döntések figyelembevétele a törvényhozó, végrehajtó, valamint a bírósági hatalom számára természetesen indokolt, ezért az Alkotmánybíróságnak szükség esetén meg kell tennie a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának megteremtéséhez szükséges intézkedéseket, egy formális, alkotmányos követelmény formájában.<sup>[71]</sup>

Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében – korábbi nézeteit megerősítve – erős aggályait fejezte ki az Emberi Jogok Európai Bíróságával szemben. Véleménye szerint „az EJEB működésének utóbbi időben nyilvánosságra került alapvető problémája, miszerint az EJEB döntéseit ténylegesen nem az arra illetékes bírói tanácsok formálják ki az Egyezmény alapulvételével, hanem egy, az évek alatt kialakult kb. 300 fős emberjogász apparátus a bírák függetlenségének legelemibb hiánya mellett.”<sup>[72]</sup> [...] E helyzet felszámolása és a bírák függet-

[68] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása [64]. Czine Ágnes a fentiekhez hasonló érvelést fogalmazott meg a 3157/2018. (V. 16.) AB határozathoz fűzött különvéleményében is [59-60].

[69] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása [74].

[70] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása [78].

[71] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye [82].

[72] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [86].



lenségét megteremtő működés kialakítása a nemzetközi szerződésében részt vevő államok külügyi és igazságügyi minisztériumainak a feladata és felelőssége, de megítélésem szerint mint alkotmánybírák mi is tartozunk annyi felelősséggel, hogy erre tekintettel és ennek deklarálásával a jövőben mi is kerüljük az EJEB-döntésekre való explicit támaszkodást és mint autentikus bírósági döntésekre való hivatkozást döntéseinkben. Ezek ugyanis valójában a strasbourggi jogász-apparátus döntései, melyek elé csak álcaként vonják oda a tagállamok által kiküldött bírákat, és amíg ez a helyzet fennáll, addig megítélésem szerint ezeket a döntéseket mint bírósági döntéseket nem vehetjük figyelembe.<sup>[73]</sup> Ha a nemzetközi szerződésre jogosultan hivatkozó indítványok az érvelésüktől eltérően megválaszolhatóak magának a nemzetközi szerződés rendelkezésének értelmezésével és az EJEB-re hivatkozás félretolásával, akkor alapozhatjuk erre is a döntésünket. De ha az Alaptörvény releváns rendelkezéseinek bevonásával is meg tudjuk oldani az állított sérelem eltüntetését – mint itt is –, akkor megítélésem szerint erre áttérve kell az ügyet eldönteni, mert a párhuzamosan létező két döntési alap közül bennünket elsősorban az Alaptörvény köt.”<sup>[74]</sup>

Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményében kiemelte, hogy nem szabad szem elől téveszteni az Alkotmánybíróság alapvető szerepét, mely szerint a testület az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ami megkerülhetetlenül magában foglalja a történeti alkotmányunkban gyökerező nemzeti önazonosságunk védelmét. Ebből következően a nemzetközi szerződések értelmezése során – ahogyan arra a testület a fent hivatkozott 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban leszögezte<sup>[75]</sup> – a fenntartott szuverenitás védelméből kell kiindulni, azaz egy nemzetközi szerződésen alapuló kötelezettség értelmezése során az Alkotmánybíróságnak a lehető legszűkebb kötöttséget és a lehető legtágabb kormányzati mozgásteret lehetővé tevő értelmezést kell elfogadnia.<sup>[76]</sup> Az Alkotmánybíróság nem fogadhatja el tehát azt a koncepciót, amely szerint az EJEB egyedi ügyben hozott döntésében kifejtett értelmezés azt jelentené, hogy a tagállami jog egyezményesért. Ez az EJEB számára korlátlan jogkiterjesztést lehetővé tevő hatalmat biztosítana, mellyel a jogalkotás vagy akár a kormányzás terepére tévedne, ez pedig ellentétes lenne a jogállamisággal és az Alaptörvénnyel is.<sup>[77]</sup> Az EJEB egyetlen döntése sem jelentheti azt, hogy valamely hazai jogszabály pusztá létezése egyezményesértést valósítana meg, hiszen az Egyezmény nem biztosít normakontroll hatáskört a Bíróságnak, a tagállamok pedig nem vetették alá magukat az EJEB normakontrolljának, még pilot eljárás esetén sem.<sup>[78]</sup>

[73] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [87].

[74] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [88].

[75] Ld. 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60].

[76] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye [93].

[77] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye [98].

[78] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye [99].

Az alkotmánybíró egy ezzel egyidőben írt tanulmányában ugyanakkor kifejtette: a közös európai hagyományt nem lehet szembeállítani a nemzeti alkotmányos identitással és fordítva, hiszen a két értékrendnek egyensúlyban kell lennie. Ebből egyúttal az is következik, hogy az egyes nemzetek alkotmányos identitása nem oldható fel valamiféle mesterségesen létrehozott „közös birodalmi” megközelítésben. A nem közös értékek is értékek, méghozzá európai értékek, így ezek is bírósági védelemre szorulnak. Az egyensúly fenntartása érdekében, ha a közös európai értékeket nemzetközi bíróságok védelmezik, akkor a nemzeti identitást a tagállami alkotmánybíróknak kell védeni, melyek elsődleges küldetése a belső alkotmányos identitás védelme kell, hogy legyen. Így tehát „a nemzeti identitás védelmezése az egyes nemzeti alkotmánybírók közös európai küldetése”.<sup>[79]</sup>

## VI. BÉKEKÖTÉS?

Az alkotmányelmélettel foglalkozók között van olyan nézet, mely szerint az alkotmányos identitás nem több egy tendenciózusan használt címkénél, amely segíti a használóját, hogy elérje az általa kívánt politikai és alkotmányos célt.<sup>[80]</sup> Ennek ellenére, napjainkban azt látjuk, hogy ezen „címke” miatt éles pengeváltás zajlik egyes nemzetközi bíróságok és a nemzeti alkotmánybírók között.

Salamon László alkotmánybíró az Alkotmánybíró és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolatáról egy interjúban kifejtette, hogy álláspontja szerint „kapcsolatrendszerrel nem beszélhetünk, és nem is szabad, hogy ilyen legyen. A magyar Alkotmánybíró az Alkotmánybíró és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolatáról egy interjúban kifejtette, hogy álláspontja szerint „kapcsolatrendszerrel nem beszélhetünk, és nem is szabad, hogy ilyen legyen. A magyar Alkotmánybíró a szuverén Magyarország Alaptörvénye védelmének legfőbb szerve, amely számára Magyarország Alaptörvénye az egyedüli viszonyítási pont. Az EJEB gyakorlata orientálhat bizonyos kérdések mikénti nemzetközi megítélését illetően, de az Alkotmánybíró EJEB döntésekre tekintettel sem teheti túl magát az Alaptörvény és a magyar jogrend előírásain. Eltérés esetében a magyar jogrend, vagy az Alaptörvény módosítása szükségesének mérlegelése, illetve az e feletti döntés a jogalkotó, illetve az alkotmányozó hatáskörébe tartozik.”<sup>[81]</sup>

Láthatjuk tehát, hogy egyes vélemények szerint kétséges, hogy a transznacionális vagy globális alkotmányos entitás egyáltalán létezhet-e. Az emberi jogok, mint univerzális előírások önmagukban ugyanis nem képesek alkotmányos szubjektum létrehozására, ez utóbbi globális szinten nem létezik, a kifejezés

[79] Varga Zs., 2018, 27.

[80] Hivatkozik rá: Jacobsohn, 2013, 5.

[81] „Ha az alkotmány az alkotmánybíró számára vállalhatatlanná válna, egyetlen lehetősége volna: a lemondás.” (Ars Boni: Interjú dr. Salamon László alkotmánybíróval, 2019).

legfeljebb metaforaként használható.<sup>[82]</sup> Mások szerint ez kivitelezhető, az alkotmányos identitás megfogalmazásához azonban célszerű lenne az alkotmányos toleranciára, mint európai értékre építeni (mint például a strasbourgi gyakorlatban használt mérlegelési jogkör – *margin of appreciation* – fogalma),<sup>[83]</sup> amely lehetővé teszi az egymástól eltérő felfogások békés egymás mellett élését.<sup>[84]</sup>

Az alkotmányokba foglalt alapvető jogok védelmének módjai általában tükrözik az adott nemzet alkotmányos értékeit, a nemzeti hagyományokat és a jogi kultúrát.<sup>[85]</sup> Az ilyen különbségek ugyanakkor nehezen egyeztethetők össze az alapvető jogok egyetemlegességének fogalmával, hiszen, ha végső soron a nemzeti alkotmány határozza meg, hogy az alapvető jogokat milyen mértékben és hogyan védik, akkor az ilyen jogok védelmi szintje államonként eltérő lesz. Az egyre egységesebb Európában az alapvető jogok ilyen eltérő szabályait nehéz elfogadni, ám ennek ellenére a különbségek léteznek, és egyre többen ragaszkodnak a nemzeti alkotmányos identitás gondolatához, amelyet a nemzeti alkotmányos értékek tükröznek.<sup>[86]</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a fő feladata az alapvető jogvédelem minimumkövetelményeinek kidolgozása és fenntartása az Európa Tanács tagállamai számára. Ennek során a Bíróság nem választhat szimplán egy maximalista megközelítést, törekedve az alapjogok lehető legmagasabb szintű védelmére mind a 47 részes államban, hiszen egy ilyen megközelítés összeegyeztethetetlen lenne a nemzeti alkotmányos értékek tiszteletben tartásával. Következésképpen, a Bíróságnak egy törékeny egyensúlyt kell kialakítania a nemzeti értékek tiszteletben tartása és az egyéni alapjogok hatékony védelmének biztosítása között, melynek során stratégiai eszközként használja a mérlegelési jogkör doktrínáját.<sup>[87]</sup>

A Bíróság által kifejlesztett „mérlegelési jogkör” vagy „értékelési küszöb” (*margin of appreciation*) doktrína a szerződő államoknak arra az igényére ad választ, hogy az Európa Tanács az Egyezmény alkalmazása során tartsa tiszteletben az államok szuverenitását, továbbá vegye figyelembe az eltérő nemzeti

[82] Körtvényesi, 2013, 117.

[83] A „margin of appreciation” kifejezésnek a magyar jogi szaknyelvben számos megfelelője használatos, sok esetben a „mérlegelési mozgáster”, „mérlegelési szabadság”, „mérlegelési jogkör” és a „diszkrécionális jogkör” kifejezéseket szinonimaként alkalmazzák. Vö. Dudás, 2013, 12–23.; Gerards, 2018, 495–515.

[84] Körtvényesi, 2013, 119.

[85] Pl. a német „Grundgesetz” kifejezetten az emberi méltóságot, mint alapvető említ, amelyet minden állami hatóságnak tiszteletben kell tartania; a holland alkotmány sajátos az oktatáshoz való jogról szóló részletes rendelkezéseivel; az ír alkotmány kifejezi a hagyományos család és az élethez való jog fontosságát; Magyarország alaptörvénye erősen tükrözi a nemzeti értékeket, stb. Elemzi: Gerards, 2018, 496.

[86] Gerards, 2018, 496.

[87] Gerards, 2018, 496–497.

sajátosságokat.<sup>[88]</sup> Az alapelv értelmében a szerződő államok meghatározott játéktérrel, autonómiával rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy egyrészt a saját jogrendszerükben hogyan szereznek érvényt az Egyezménynek, másrészt pedig egyezményesértés esetén milyen módon tesznek eleget a Bíróság ítéletének.<sup>[89]</sup> Az értékelési küszöb elve nem keverendő össze a mérlegelési jogkörrel. Utóbbi lehetősége több esetben is bizonyos jogelvekből fakad: a végrehajtási mérlegelés a hatékony védelem és az arányosság elvéből, míg a nemzeti igazságszolgáltatás védelme a jogszerűség elvéből.<sup>[90]</sup>

A doktrína mögöttes elképzelése (melyre gyakran nem fordul kellő figyelem) az, hogy különbséget lehet tenni az alapvető jogok meghatározása és e jogok korlátozásának lehetőségei között. Az EJEB kiindulópontja, hogy az alapjogok meghatározásának azonosnak kell lennie az Európa Tanácsban élő minden egyén számára, így a nemzeti alapjogi normák közötti különbségek csak a korlátozások értékelésének szakaszában válnak relevánssá. Az értékelési mozgáster doktrínájának egyik indoka az, hogy elvileg a nemzeti hatóságok a legalkalmasabbak a korlátozások szükségességének és megfelelőségének felmérésére. Nemcsak a korlátozások szükségességére vonatkozó tényszerű információkhoz jutnak hozzá jobban, hanem általában jobb helyzetben vannak ahhoz is, hogy értékeljék, hogyan viszonyul egy bizonyos nemzeti intézkedés vagy döntés a nemzeti alkotmányos értékekhez és jogi hagyományokhoz. Emiatt a Bíróság általában hajlandó bizonyos mértékű mérlegelési jogkört hagyni az államoknak az egyezményhez fűződő jogokba való beavatkozás ésszerűségének megállapításában. Ez a gyakorlatban azzal jár, hogy a Bíróság viszonylag könnyen elfogadhatja a kormány által felhozott indokokat és érveket, kivéve, ha azok nyilvánvalóan ésszerűtlenek vagy egyértelműen önkényes döntéshozatalt tükröznek. Ha a korlátozások szorosan összefüggenek bizonyos, mélyen gyökerező alkotmányos értékekkel, a Bíróság felhasználhatja a doktrínát a nemzeti hatóságok nézeteinek alátámasztására, ugyanakkor, ha a Bíróság az egységes és magas szintű védelmet fontosabbnak tartja, mint a sokszínűség tiszteletben tartását, úgy intenzívebb felülvizsgálatot alkalmazhat. Ez a rugalmasság teszi az értékelési mozgásteret megfelelő stratégiai eszközzé a pluralizmus vagy az eltérő nemzeti alapjogi normák kezelésére.<sup>[91]</sup>

[88] A doktrína eredetileg kifejezetten nem szerepelt az Egyezmény szövegében, a 15. Kiegészítő Jegyzőkönyv azonban 2021. augusztus 1-i hatállyal az alábbiak szerint egészítette ki az Egyezmény preambulumát:

„Megerősítve, hogy – a szubszidiaritás elvével összhangban – elsődlegesen a Magas Szerződő Felek kötelessége a jelen Egyezményben és az ahhoz fűzött jegyzőkönyvekben meghatározott jogok és szabadságok biztosítása, és hogy ennek során a Magas Szerződő Felek az Egyezmény által létesített Emberi Jogok Európai Bíróságának ellenőrzési jogköre alá eső mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, [...]” (Ld. Protocol No. 15 amending the Convention of the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms).

[89] Fókia, 2007, 202.

[90] Greer, 2000, 22.

[91] Gerards, 2018, 498-500.

## VII. WIN-WIN?

A nemzeti identitás és az európai identitás harca Magyarország Alkotmánybírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága között ugyanakkor – ahogyan arra a címben is utaltam – álláspontom szerint nem feltétlenül véres háború, hiszen küldetését és céljait tekintve mindkét testület egy térfélen, vállvetve küzd.

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság elnöke, Andreas Voßkuhle az EJEB és a nemzeti alkotmánybíróságok kapcsolata vonatkozásában az EJEB-et „csapatjátékosnak” titulálta, aki magányos harcos helyett egy „erős játékos a csapatban”. Éppen ezért nem teszi feleslegessé a nemzeti alkotmánybíróságokat, hanem előfeltételként veszi alapul létezésüket, melynek egyik oka az EJEB korlátozott erőforrásaiban rejlik. Emiatt pedig a hatékony emberi jogi védelem előfeltétele hosszú távon a nemzeti alkotmánybíróságokkal való „együtt-létezés”. Álláspontja szerint „az Emberi Jogok Európai Bíróságának felelős módon kell eldöntenie, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye az alapvető jogok védelmében mennyi egységességet követel meg, és mennyi pluralizmust tűr el. Ez körültekintő egyensúlyt igényel egyrészt az Egyezmény hatékony végrehajtása és dinamikus fejlődése, másrészt a nemzeti mérlegelések tiszteletben tartása között. A nemzeti bíróságokkal fennálló kölcsönhatásra tekintettel funkcionális szempontokat is figyelembe kell venni.”<sup>[92]</sup>

A fentiekkel hasonló megállapítást tett Sulyok Tamás is, az Európai Bíróság vonatkozásában. Az Alkotmánybíróság elnöke a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatra utalva egy cikkében kifejtette: „az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás védelmét egyfajta, az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott alkotmányos párbeszéd keretében, az Európai Unió Bíróságával szorosan együttműködve látta indokoltnak biztosítani”<sup>[93]</sup>

Az alkotmányos identitás szükségképpen elválasztható más identitásoktól, különösen a nemzeti identitástól, azokkal bonyolult és változó kapcsolatban, többnyire pedig feszültségben van. Nem elképzelhetetlen azonban, hogy kialakulhat egy transznacionális vagy akár globális alkotmányos identitás. Az „univerzális” és az „egyedi” közötti kapcsolatot a hegeli értelemben vett dialektikus viszonytal, a „plurális” fogalmán keresztül lehet összhangba hozni.<sup>[94]</sup>

A transznacionális – legyen az globális vagy európai – bírói párbeszéd az ezredfordulót követően népszerű szakirodalmi témává nőtte ki magát. A bírói párbeszéd a nemzetközi bíróságok döntéseinek figyelembevételén, alkalmazásán, az azokból adódó következtetések levonásán alapul. Kérdés azonban, hogy a nemzetközi és a nemzeti bíróságok valóban érdemi párbeszédet folytatnak-e, vagy csupán párhuzamos monológok zajlanak egymás mellett.<sup>[95]</sup>

[92] Voßkuhle, 2013, 68-73.

[93] Sulyok, 2017, 129.

[94] Körtvényesi, 2013, 115.

[95] Chronowski – Vincze, 2017, 126.

Véleményem szerint Sulyok Tamás már öt évvel ezelőtt helyesen világított rá arra, hogy az alapjogvédelem során betöltött szerepek, hatáskörök tagállami, uniós és emberi jogi bíróságok közötti elosztása a jövő egyik izgalmas kérdése lesz. Az alapjogok védelme ugyanis mindhárom fenti európai jogi szintéren érvényesül. A bírói párbeszéd még hosszú évekig a XXI. század megkerülhetetlen európai kérdése marad, annak tényleges tartalmáról azonban érdemi vitákat kell folytatni. Rendkívül fontos a nézetek ütköztetése, melynek során az egyik legfontosabb kommunikációs feladat a nemzeti identitás bíróságközi értelmezése kell, hogy legyen.<sup>[96]</sup> Az alkotmányos identitás meghatározásának minden esetben feltétele egy közös narratíva létrehozása, mely európai szintéren a nemzetközi és a nemzeti bíróságok (alkotmánybíróságok) közötti párbeszéd útján valósítható meg.<sup>[97]</sup> Ezzel párhuzamos érveket fogalmaz meg Gary J. Jacobsohn is, aki szerint: „Amennyire fontosak az országok közötti eltérések a körülményeket tekintve, annyira lényegesek az országokon átívelő, az alkotmányos identitás kialakulásának folyamatára jellemző hasonlóságok. Az identitást alakító alapvető dinamika kevésbé függ a sajátos kulturális vagy történelmi tényezőktől, mint inkább az alkotmányosságra mint jelenségre jellemző fejlődési folyamattól.”<sup>[98]</sup> Ezekre a hasonlóságokra kellene tehát párbeszéd útján építkezni, így lenne lehetséges a békekötés.

## IRODALOM

- Ars Boni: Interjú dr. Salamon László alkotmánybíróval, 2019. (Elérhető: <https://arsboni.hu/ha-az-alkotmany-az-alkotmanybiro-szamara-vallalhatatlanna-valna-egyetlen-lehetosege-volna-a-lemondas/>).
- Chronowski Nóra (2011): Az Alaptörvény európai mérlegen. In: *Fundamentum*. 2011/2. sz.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila (2017): Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverénitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Chronowski Nóra – Vincze Attila (2017): Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. In: *Jogtudományi Közöny*. 2017/3. sz.
- Delpérée, Francis – Delvolvé, Pierre – Smith, Eivind (2013): Szakvélemény a Magyar Alkotmány Negyedik Módosításáról. (Elérhető: [http://vienna.io.gov.hu/akadalymentes/download/3/ec/60000/alaptorveny\\_modositas\\_szakvelemenymagyar.pdf](http://vienna.io.gov.hu/akadalymentes/download/3/ec/60000/alaptorveny_modositas_szakvelemenymagyar.pdf)).
- Drinóczi Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz és mi következik belőle? Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. In: *MTA Law Working Papers*. 2017/1. sz. (Elérhető: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>. Letöltés ideje: 2022.02.01.).

[96] Sulyok, 2017, 131.

[97] Körtvényesi, 2013, 117.

[98] Jacobsohn, 2013, 6.

- Drinóczi Tímea (2018): A tagállami identitás védelme. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>. Letöltés ideje: 2022.02.01.).
- Drinóczi Tímea (2016): Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? In: *MTA Law Working Papers*. 2016/15. sz. (Elérhető: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>. Letöltés ideje: 2022.02.01.).
- Dudás Dóra Virág (2013): *A mérlegelési mozgástér doktrína természete, különös tekintettel a magyar vonatkozású strasbourgi ügyek tapasztalataira* [PhD-értekezés]. ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest.
- Egri-Kovács Krisztián (2018): Az alkotmánybíráskodás kialakulása. In: *Jogelméleti Szemle*. 2018/1. sz.
- Fórika Zsolt (2007): A tulajdonhoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. A strasbourgi garanciarendszer jelentősége a romániai ingatlanrestitúcióban. In: *Magyar Kisebbség*. XII. 45–46. 2007/3–4. sz.
- Gerard, Janneke (2018): Margin of appreciation and incrementalism in the case law of the European Court of Human Rights. In: *Human Rights Law Review*. 2018/18. sz.
- Greer, Steven (2000): The margin of appreciation: interpretation and discretion under the European Convention on Human Right. In: *Human rights files*. Council of Europe Publishing, Vol. 17/2000.
- Jacobsohn, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. In: *Fundamentum*. 2013/1. sz.
- Kis Kelemen Bence (2017): Alkotmányos identitás innen és túl. In: *Magyar Jog*. 2017/4. sz.
- Körtvényi Zsolt (2013): Alkotmányosság a nemzeten túl: az alkotmányos identitás természetrajza. In: *Fundamentum*. 2013/1. sz.
- Magyar Hírlap: Súlyosan sérti a szuverenitást a strasbourgi ítélet, 2017. (Elérhető: [https://www.magyarhirlap.hu/belfold/Szantho\\_Sulyosan\\_serti\\_a\\_szuverenitast\\_a\\_strasbourgi\\_itelet](https://www.magyarhirlap.hu/belfold/Szantho_Sulyosan_serti_a_szuverenitast_a_strasbourgi_itelet)).
- Mandiner.hu: Az Alkotmánybíróság egyszerre lépett fel a rokkantsági ellátásra jogosultak és az alkotmányos identitás védelmében, 2018. (Elérhető: [https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181119\\_az\\_alkotmanybirosag\\_egyszerre\\_lepett\\_fel\\_a\\_rokkantsagi\\_ellatasra\\_jogosultak\\_es\\_az\\_alkotmanyos\\_identitas\\_vedelmeben](https://precedens.mandiner.hu/cikk/20181119_az_alkotmanybirosag_egyszerre_lepett_fel_a_rokkantsagi_ellatasra_jogosultak_es_az_alkotmanyos_identitas_vedelmeben)).
- Orbán Endre (2018): Quo vadis, „alkotmányos identitás”? In: *Közjogi Szemle*. 2018/3. sz.
- Pokol Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Sonnevend Pál – Bognár Eszter (2021): *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének Kommentárja*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
- Sonnevend Pál – Vittay Melinda (2017): A nemzetközi emberi jogi garanciák hatása a magyar alkotmányos rendben. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*. ELTE Eötvös 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*. Generál Nyomda Kft. Szeged.
- Sulyok Tamás (2017): Ízelítő Gombos Katalin Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai című könyvéhez. In: *Európai Tükör*. 2017/1. sz.
- Szakály Zsuzsa – Tribl Norbert (2018): Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. In: *Pro Futuro*. 2018/4. sz.
- Tribl Norbert (2018): Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. In: *Jogelméleti Szemle*. 2018/1. sz.
- Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. (Elérhető: [http://acta.bibl.u-szeged.hu/34771/1/juridpol\\_076\\_473-482.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/34771/1/juridpol_076_473-482.pdf). Letöltés ideje: 2022.02.01.).

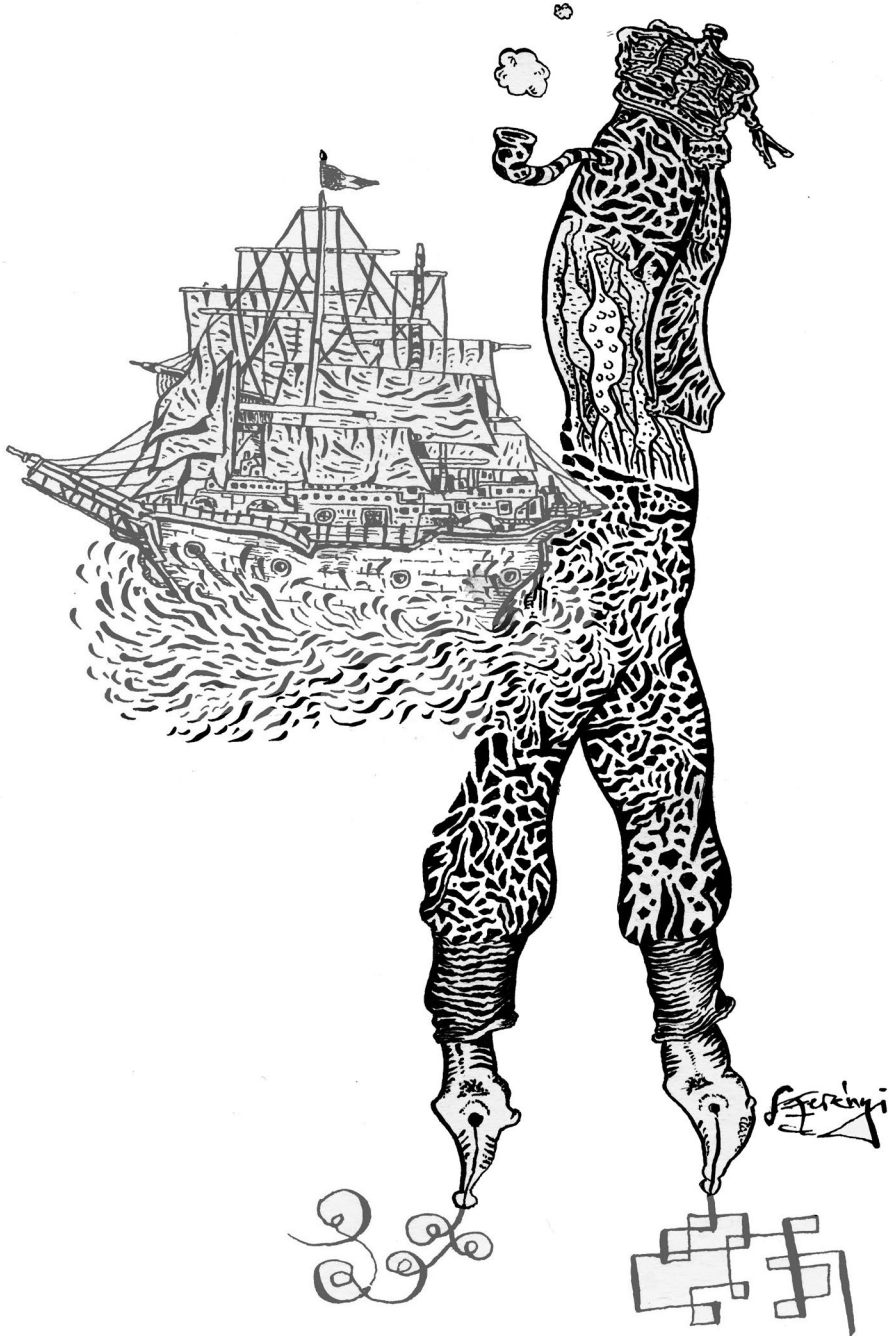
- Trócsányi László (2014): *Az alkotmányozás dilemmái*. HVG-Orac Kiadó, Budapest.
- Ugyvedforum.hu: Kritikák kereszttüzében a strasbourgi bíróság, 2017. (Elérhető: <http://ugyvedforum.hu/cikkek/2017/01/kritikak-kereszttuzeben-a-strasbourgi-birosag>.)
- Varga Zs. András (2018): Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. In: *Iustum Aequum Salutare*. XIV. évf., 2018/2. sz.
- Varga Zs. András (2016): Constitutional identity and judgements of the ECtHR. In: *Pázmány Law Working Papers*. 2016/6. sz. (Elérhető: <http://www.plwp.eu>. Letöltés ideje: 2022.02.01.).
- Varga Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég Kiadó, Budapest.
- Voßkuhle, Andreas (2013): Az emberi jogok védelme a bíróságok európai együttműködésében. In: *Alkotmánybírósági Szemle*. 2013/1. sz.

## JOGFORRÁSOK

- 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás.
- 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása.
- 157/2018. (V. 16.) AB határozat, Czine Ágnes különvéleménye.
- 166/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011.
- 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004.
- 199/2018. (VI. 21.) AB végzés.
- 20/1997. (III. 19.) AB határozat, Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró különvéleménye.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás.
- 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás.
- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.
- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása.
- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás.
- 23/1990. (X. 31.) AB határozat a halálbüntetés alkotmányellenességéről.
- 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye.
- 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye.
- 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás.
- 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása.
- 3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás.
- 3157/2018. (V. 16.) AB határozat.
- 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés.
- 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás.
- 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.
- 3215/2016. (X. 26.) AB végzés, Indokolás.
- 35/1994. (VI. 24.) AB határozat.
- 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012.



- 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011.
- 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás.
- 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008.
- 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás.
- Council of Europe Treaty Series N.213. Protocol No. 15 amending the Convention of the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Elérhető: [https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_15\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf)).
- Dudgeon kontra Egyesült Királyság ügyben 1981. október 22-én hozott ítélet.
- European Court of Human Rights, Judgment of 18 March 2011, Application no. 30814/06 (Lautsi and Others v. Italy).
- European Court of Human Rights, Judgment of 18 March 2011, Application no. 30814/06 (Lautsi and Others v. Italy).
- Ginotas és társai kontra Görögország ügyben 1997. július 1-én hozott ítélet.
- James és társai kontra Egyesült Királyság 1986. február 21-én ügyben hozott ítélet.
- Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium ügyben 1987. március 2-án hozott ítélet.
- Nikolova kontra Bulgária [GC] (31195/96), 1999. március 25.
- Sunday Times kontra Egyesült Királyság ügyben 1979. április 26-án hozott ítélet.



Szerényi Gábor, *Matróz toll*

## Alkotmánybíróságok és az alkotmányos identitás

### ABSTRACT

---

It is hard to define the notion of constitutional identity which has various interpretation by Member States, the Court of Justice of the European Union, legal scholars and jurisprudence. The definition has been evolving since the Lisbon Treaty on a case-by-case basis in EU law and national laws. The German Federal Constitutional Court's decisions have established fundamental rights standards in relation to constitutional identity and *ultra vires* acts that have a significant impact on the European constitutional dialogue, especially on the practice of the Hungarian Constitutional Court. In Hungary, the notion of constitutional identity is based on national specificities that are gradually emerging from the parallel reasoning of the CC justices and from the Seventh Amendment to the Fundamental Law. A recent development in EU law vs national laws debates is the CJEU proceedings on the Polish courts reform. In this paper I will review chronologically the Hungarian, German and Polish Constitutional Courts' decisions on constitutional identity.

---

**Keywords:** constitutional identity ■ constitutional courts ■ *ultra vires* ■ sovereignty ■ preliminary ruling ■ constitutional dialogue

---

### I. BEVEZETÉS

Az alkotmányos identitás fogalmát a tagállamok európai integrációval szembeni, fokozódó szuverenitás-védelme hív a életre. Az uniós jog primátusára épülő, *sui generis* jogrendszerrel rendelkező Európai Unió félúton helyezkedik el a „jogközösség és az önálló jogállamiság” között, a tagállami és az uniós jogrendszer szorosan összekapcsolódik. Az uniós jog egyre több területet ölel fel, ez a tendencia az egyes tagállamokat mindinkább arra ösztönzi, hogy saját szu-

verenitásuk határait ténylegesen kijelöljék.<sup>[1]</sup> Az uniós jog elsőbbségét az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság vagy EUB) jogértelmezési gyakorlata során először a *Costa v. ENEL*,<sup>[2]</sup> majd az *Internationale Handelsgesellschaft* ügyekben<sup>[3]</sup> mondta ki. Az uniós és a nemzeti jog kapcsolatában azonban új korszak köszöntött be az integrációt egyébként szorosabbra fűző Lisszaboni Szerződéssel. A módosított Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdése<sup>[4]</sup> alapján ugyanis a tagállamok alkotmányos sajátosságainak védelmét és a tagállami nemzeti identitását tiszteletben kell tartani.

Az alkotmányos identitás fogalma nehezen meghatározható, azt az egyes tagállamok és az EUB, a jogtudomány és a joggyakorlat is eltérően értelmezi.<sup>[5]</sup> A fogalom tartalma a Lisszaboni Szerződés óta organikusan fejlődik, az EUB és a tagállami bíróságok jogértelmezése azt folyamatosan, esetről esetre alakítja. Az uniós jogrendszerben az alkotmányos identitás alkalmazásának forrása az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, az abban megfogalmazott nemzeti identitás alapján. Ugyanakkor az alkotmányos identitás és a nemzeti identitás fogalma közötti kapcsolat tisztázatlan. Stumpf István utal a nemzeti identitás fogalmának politikai, illetve jogi tartalmára, valamint az alkotmányos identitás fogalmához szervesen kapcsolódó, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint a nemzeti identitás keretében védelmezett politikai és alkotmányos berendezkedésre.<sup>[6]</sup> Tribl Norbert szerint az EUSZ-ben nevesített nemzeti identitás alatt a tagállamok alkotmányos identitása értendő.<sup>[7]</sup> Mindenesetre az alkotmányos identitás fogalma nem tisztázott. Stumpf István rámutat arra, hogy „napjaink egyik legizgatóbb jogi kérdésévé nőtte ki magát, hogy az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában mely szerv – az EUB vagy a tagállami bíróság – dönthet egy adott kontextusban és időpillanatban arról, mit is jelent az alkotmányos identitás... 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.”<sup>[8]</sup> A tagállamok és az Európai Unió viszonyának, így hatásköre-

[1] Stumpf, 2020, 229.

[2] C-6/64 *Costa v. ENEL*.

[3] C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

[4] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 4. cikk (2) „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 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.”

[5] Tribl, 2019, 66.

[6] Stumpf, 2020, 230.

[7] Tribl, 2019, 57.

[8] Stumpf, 2020, 231.

inek egyensúlyban tartását ugyanakkor az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében<sup>[9]</sup> megfogalmazott „lojális együttműködés” kötelezettségének, valamint az EUB és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti alkotmányos párbeszédnek kell garantálnia.

Jelen tanulmány a magyar Alkotmánybíróság alkotmányos identitáshoz kapcsolódó döntéseit tekinti át, kitérve egyes alkotmánybírók párhuzamos indoklásaiban megjelenő álláspontjaira, emellett az Alaptörvény hetedik módosítását is ismerteti. A határozatok tárgyalása időrendiséget követ, elsősorban a döntések alkotmányos identitást érintő aspektusaira koncentrálok. Megjegyzem, hogy a releváns határozatok áttekintéséhez Orbán Endre könyve<sup>[10]</sup> kiváló alapot szolgáltatott. A tanulmány ezután áttér a Német Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányos identitáshoz kapcsolódó döntéseire, mely olyan alapjogi mércéket állított és állít fel az utóbbi időben is az alkotmányos identitás és az ahhoz szorosan kapcsolódó hatáskör-túllépés, az ún. *ultra vires* aktusok kapcsán, ami jelentősen befolyásolja általánosságban az uniós és nemzeti jog viszonyát, Magyarországra vonatkoztatva pedig az Alkotmánybíróság jogértelmezési gyakorlatát. Az uniós és nemzeti jog viszonya legújabb fejleményeinek érzékeltetése végett pedig röviden az EUB lengyel bírósági reformjához kapcsolódó eljárásai és a lengyel Alkotmánybíróság erre adott válaszreakciója is szóba kerülnek.

## II. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ALKOTMÁNYOS IDENTITÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ DÖNTÉSEI

Az alkotmányos identitás védelmének igénye először a 143/2010. (VII. 4.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indoklásban jelent meg. Az Alkotmánybíróság az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: Lsztv.) utólagos normakontrollját végezte el. Az indítvány szerint az Lsztv-vel kihirdetett Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései sértik a Magyar Köztársaság független jogállamiságát és szuverenitását. A testület a Lisszaboni Szerződés alkotmányellenességét elutasító határozatához fűzött párhuzamos indoklásában Trócsányi László az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseinek és 2/A. § viszonyát vizsgálja. Hang-

[9] EUSZ 4. (3) „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Unió feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”

[10] Orbán, 2020.

súlyozza, hogy az európai integrációhoz kapcsolódó, Alkotmány 2/A. § szerinti szuverenitás-transzfer nem korlátlan, a közösségi hatáskörgyakorlás a szükséges mértékig megengedett, tehát az uniós jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul. Az indoklás definíciót nem tartalmaz, ugyanakkor az alkotmányos identitás gondolatcsírája a tagállami szuverenitáshoz kapcsolódóan megjelenik a következőképpen: „Ezen túlmenően fontos emlékeztetnünk arra, hogy amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörüket egy részét, vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiságuk, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához. Az integrációhoz csatlakozó állam az állami szuverenitást külön nyilatkozat nélkül is fenntartja magának, hiszen ez a tagállami alkotmányok (és a közösségi jogrend) alapkövét képezi.”<sup>[11]</sup> Gondolatmenetét azzal folytatja, hogy szuverenitásából fakadóan az állam még azt is megtehetné, hogy „az államiságának lényegét érintő hatáskörök” gyakorlásáról lemond, ahhoz viszont feltétlenül alkotmánymódosítás lenne szükséges. Mindezek alapján, a 2. § (1) és (2) bekezdések és a 2/A. § szakasz egymáshoz való viszonya kapcsán megállapítja, hogy az uniós jog „nem üresítheti ki” a 2. § tartalmát, és az alkotmányos rendszert sem alakíthatja át a szükséges alkotmánymódosítás nélkül. A Lisszaboni Szerződés megállapításai nem sértik Magyarország független jogállamiságát és szuverenitását, hiszen azt az Országgyűlés ratifikálta.

E döntést követően az alkotmányos identitás gondolata legközelebb nemzetközi jogi kontextusban jelent meg, Varga Zs. Andrásnak a 23/2015. (VII.7) AB határozathoz fűzött különvéleményében. A határozat megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) támadott rendelkezései, továbbá az egyházi elismerésről és az egyházi jogi személyek jogállásának és működésének sajátos szabályairól szóló 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet egyes pontjai nemzetközi szerződésbe ütköznek. Varga Zs. András különvéleményében az alkotmányos identitás kapcsán említésre méltó megállapítást tesz. Álláspontja szerint az „alkotmányos identitás lényegéhez sorolható sajátosság” a megtámadott Ehtv. 14. § szakaszában szereplő, bevett egyházként való elismeréshez szükséges feltételek közül az, hogy a vallási tevékenységet végző szervezet legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezzen, vagy legalább húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működjön Magyarországon, és az ország lakosságának 0,1%-át elérő taglétszámmal rendelkezzen.<sup>[12]</sup> Ezen megállapítását a bevett egyházak megkülönböztetése kapcsán azzal indokolja, hogy a magyar állam figyelembe veszi a közösségek szociális (oktatási, egészségügyi, karitatív) szerepvállalásának

[11] 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, Trócsányi László párhuzamos indoklása, 698., 713.

[12] 23/2015. (VII.7) AB határozat, Varga Zs. András párhuzamos indoklása, 94.

történeti tényét, a történetiség pedig Magyarország alkotmányos berendezkedésének sajátossága.<sup>[13]</sup> Azzal, hogy a határozat ezeket a feltételeket nemzetközi szerződésbe ütköztetve tekinti, kiüresíti az Alaptörvény VII. cikkében foglalt különbségtételt a vallási közösségekre vonatkozóan, melyet Varga Zs. András „burkolt normakontrollnak” minősít.

Varga Zs. Andrásnak az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz vizsgálatairól szóló 3130/2016. (VI. 29.) AB végzéséhez fűzött párhuzamos indokolásáról is érdemes néhány szót említeni. Az indítvány a Kúria Knk. IV.37.222/2016/9. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult, mellyel a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság országos népszavazásra javasolt következő kérdését hitelesítette: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhatta nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” A döntés kapcsán meg kell jegyezni, ahogy ez Varga Zs. András párhuzamos indoklásának kiindulópontját is képezi, hogy az Alkotmánybíróság határozatában nem foglal állást a népszavazás tárgyát illetően (Magyarország tagállamként jogosult-e menekültügy-bevándorlás ügykörben döntést hozni.). A párhuzamos indoklás az alkotmányos identitással összefüggő, általános megállapításokat tesz. Eszerint hatásköri vita esetén az Alkotmánybíróságnak az „EUSZ 4. cikkében elismert tagállami alkotmányos identitás védelmében a szuverenitás fenntartásának vélelméből kell kiindulnia”.<sup>[14]</sup> A tagállami szuverenitás fenntartása elsőbbséget élvez a hatáskör átengedésével szemben, különösen akkor, ha „alapos okkal feltételezhető, hogy a hatáskör átengedésének idején valamely lényeges körülmény nem volt ismert, vagy az jelentősen megváltozott, ezért azt nem is tudta mérlegelni – akkoriban még – a tagállam (clausula rebus sic stantibus elve)”.<sup>[15]</sup> Vita esetén az Országgyűlésnek kell kétharmados szavazatarányban döntenie a hatáskör átengedéséről, összhangban az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésével. A népszavazás kezdeményezése pedig alkotmányos követelménynek tekinthető a szuverenitás alapjait (pl. terület, népesség, főhatalom) érintő kérdésekben, valamint megalapozott kétség esetén, hiszen az Európai Unióhoz való csatlakozásról is népszavazás döntött.<sup>[16]</sup>

Az alkotmányos identitás kérdéskörének tanulmányozása szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a 22/2016. (XII.5.) AB határozat, mely az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlást értelmezi az Európai Unió Tanácsa Olaszországban és Görögországban tartózkodó menedékkérők más tagállamokban történő áthelyezésének tárgyában hozott határozata kapcsán. Az Alaptörvény rendelkezésének értelmezését, összhangban az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § szakaszával, a külföldiek csoportos kiutasításának tilalmával összefüggő konkrét

[13] Indoklás, 90.

[14] 3130/2016. (VI. 29.) AB végzése, Varga Zs. András párhuzamos indokolása, 22.

[15] Indoklás, 23.

[16] Indoklás, 25.

alkotmányjogi problémával kezdeményezte az alapvető jogok biztosa. A téma szempontjából releváns, Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezése tárgyában felmerült indítványozói kérdések: A magyar állami szervek és intézmények kötelesek-e végrehajtani a magyar Alaptörvény alapjogi tartalmát sértő egyes uniós jogi aktusokat (alapjogi fenntartás)? A szükséges mértékhez kötött hatáskörgyakorlás korlátozhatja-e olyan uniós jog végrehajtását, amely nem alapul a Magyarország által az alapító szerződésekben átadott hatáskörön (*ultra vires* uniós jogi aktusok megítélése)?

Az Alkotmánybíróság döntésének kialakításához és megalapozásához széles körben vizsgálta a hatáskört átlépő, ún. *ultra vires* aktusok, illetve az alapjogi fenntartás kapcsán az egyes tagállamok álláspontját. Chronowski Nóra szerint egy „három-az-egyben” döntésről beszélhetünk, mely átvette a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatát.<sup>[17]</sup> A tagállamok tapasztalatait is alapul véve, a testület érdemi határozatában azon megállapításra jutott, hogy a 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.<sup>[18]</sup> A testület érdemi határozatában a közös hatáskörgyakorlásra vonatkozóan tett általános megállapítást.<sup>[19]</sup> Az indoklás olyan kontrollmechanizmusokat rögzít, amelyeket az Alkotmánybíróság alkalmazhat az uniós jogi aktusokkal kapcsolatban, ezek az ún. alapjogi fenntartás, valamint a szorosan egymással összefüggő szuverenitás- és identitás-tesztek. A döntés jelentősége abban rejlik, hogy hivatalosan bevezette az alkotmányos identitás, a – határozat nyelvezete szerinti – alkotmányos önazonosság fogalmát.<sup>[20]</sup> Pokol Béla szerint a határozattal régi adósságát törlesztette az Alkotmánybíróság, a testület belépett az uniós joggal szemben a szuverenitásvédelmet és alkotmányidentitást középpontba helyező európai alkotmánybíróságok klubjába.<sup>[21]</sup> Stumpf István véleménye szerint az Alkotmánybíróság feladata meghatározó e tekintetben, hiszen az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése megállapítja ugyan a közös hatáskörgyakorlást, azonban integrációs klauzulaként mégsem tekinthető, mivel az nem rendelkezik az uniós jog mibenlétéről, annak magyar jogrendszerhez való viszonyáról, hatályáról és alkalmazásáról, melynek kifejtése így az Alkotmánybíróságra hárul.<sup>[22]</sup>

A határozat indoklása az identitáskontrollal kapcsolatos 7.2 pontjában foglalkozik részletesen az alkotmányos identitás definiálásával. Az Alkotmánybíróság a fogalom alatt „Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény

[17] Chronowski, 2020, 78.

[18] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

[19] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indoklása, 198, 103.

[20] Orbán, 2020, 77.

[21] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Pokol Béla párhuzamos indoklása, 89.

[22] Indoklás, 97.



R) cikk (3) bekezdése szerint, azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki”.<sup>[23]</sup> Az alkotmányos identitás olyan organikusan fejlődő fogalom, melynek tartalmi értelmezésére az Alkotmánybíróság formál jogot, a történeti dimenzió figyelembevételével.<sup>[24]</sup> Példálózó jelleggel sorolja fel azokat az alkotmányos értékeket, melyek a fogalom összetevőit képezik, így „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.”<sup>[25]</sup> Az alkotmányos identitás védelme mind a magánélet, mind Magyarország nyelvi, történeti és kulturális hagyományai tekintetében felmerülhet. Az indoklás vonatkozó 66. bekezdése ezzel szó szerint idéz a Német Szövetségi Alkotmánybíróság Lisszabon-döntéséből, integrálja azt az identitáskontroll és az alkotmányos identitás fogalmának értelmezésébe. Stumpf István szerint ez egy, az Alaptörvényből való levezetést nélkülöző, vizsgálat nélküli áttemelés.<sup>[26]</sup> A határozat az alkotmányos identitást olyan alapvető értéknek tekinti, melyet az Alaptörvény nem létrehoz, hanem elismer, amelyről Magyarország nem mondhat le, és amelytől csak a szuverenitás és az önálló államiság elvesztésével fosztható meg. Stumpf István meglátása szerint az Alaptörvény általi elismerés megközelítése elszakítja az alkotmányos önazonosságot az Alaptörvény írott szövegétől és az abban meghatározott keretektől, egy „lát-hatatlan” Alaptörvényt hoz létre. Az Alkotmánybíróság ezzel egy „bizonytalan módszertan szerint értelmezett és külföldi jogi importcikkkel megtöltött tartalmú” alkotmányos identitást védelmezne.<sup>[27]</sup>

Az alapjogi fenntartás<sup>[28]</sup> kontrollmechanizmusa kapcsán az Alkotmánybíróság a *Solange-döntésekben* alkalmazott fenntartásra utal (későbbiekben részletezve). A határozat szerint a közös hatáskörgyakorlás nem járhat az emberi méltóság és az alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével, annak *ultima ratio* jellegű védelméről pedig az Alkotmánybíróság gondoskodik. A szuverenitás- és identitáskontrollt együttesen a közös hatáskörgyakorlás két fő korlátjaként határozza meg, ugyanakkor csak annyit állapít meg, hogy a tesztek közvetlen tárgyát nem képezi uniós jogi aktus. Orbán Endre álláspontja szerint tisztázatlan a kontrollmechanizmusok egymáshoz való viszonya, valamint a tesztek kapcsán az Alkotmánybíróság vizsgálódásának tárgya.<sup>[29]</sup> Mindebből jól látszik, hogy a 22/2016. (XII.5.) AB határozat mérőkövetőnek számít az alkotmányos identitás

[23] Indoklás, 63.

[24] Stumpf, 2020, 236.

[25] Indoklás, 65.

[26] Indoklás, 108.

[27] Indoklás, 109.

[28] Indoklás, 47-49.

[29] Orbán, 2020, 79.

koncepciójának kidolgozásában, mégis számos ponton nyitott kérdések maradtak, melyek egy részét az Alkotmánybíróság a későbbiekben dolgozta ki, vagy a jövőben fogja kidolgozni.

Ezt követően, először az Alkotmánybíróság a nemzeti felsőoktatási törvényhez kapcsolódó, felfüggesztő hatályú 3199/2018. (VI. 21.) AB végzéséhez csatolt, Schanda Balázs és Hörchneré Marosi Ildikó közös párhuzamos indoklásában jelenik meg az alkotmányos identitás kérdésköre és az 22/2016. (XII.5.) AB határozatra utalás.<sup>[30]</sup> Az EUB és a tagállami legfőbb bírói fórumok közötti alkotmányos párbeszéd és együttműködési kötelezettség hangsúlyozása mellett rávilágít álláspontjuk arra is, hogy a két bírói fórum döntésének alapja, referenciapontja eltérő, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás, az EUB pedig a nemzeti identitás perspektívájából vizsgál egy adott ügyet.<sup>[31]</sup> Lényegi megállapításuk arra vonatkozik, hogy a cél az egyensúly megtalálása, ezért az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos identitás megőrzése mellett kell meghoznia döntéseit, úgy, hogy közben figyelemmel kíséri az EUB vonatkozó – különösképpen a tagállami alkotmányos identitást érintő – esetjogát.

2018. június 28-án kihirdetésre került az Alaptörvény hetedik módosítása, amely több ponton érintette az alkotmányos önazonosság kérdését. A 22/2016. (XII.5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásokban már megelőzően kirajzolódott az erre vonatkozó igény. Például, Pokol Béla ugyan a Kormány indítványozási jogát hangsúlyozza az alkotmánybírói értelmezés kapcsán, de abból az alkotmányos önazonosság kidolgozásához fűződő kormányzati szerepvállalásra is érezhető utalás.<sup>[32]</sup> A módosítás az E) cikk 2) bekezdését egészítette ki azzal, hogy a közös 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”. Továbbá, érintette a Nemzeti Hitvallást a következő szövegrésszel: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.” Végül az Alaptörvény R) cikke is kiegészült a (4) bekezdéssel, miszerint „Magyarország alkotmányos önazonosságának védelme az állam minden szervének kötelessége.” Az Alaptörvény hetedik módosítására vonatkozó törvényjavaslat<sup>[33]</sup> általános indoklása szerint a módosítás elsődleges célja a nemzeti szuverenitás és az alkotmányosság védelme. Ennek súlyát az is mutatja, hogy a Nemzeti hitvallásba kerülő kiegészítés az állami szervek jövőbeni kötelezettségévé teszi az alkotmányos önazonosság védelmét. A módosítás részletes indoklása konkrétan utal az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának igényére és az EUSZ 4. cikke (2) bekezdésére: „A tagállam nemzeti

[30] Orbán, 2020, 89.

[31] 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés, Schanda Balázs és Hörchneré Marosi Ildikó közös párhuzamos indoklása, 18-19.

[32] 22/2016. (XII.5.) AB határozat, Pokol Béla párhuzamos indoklása, 92.

[33] Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása, T/332. számú javaslat.

identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse... Az E) cikk javasolt kiegészítése a jelenlegi (2) bekezdés „szükség szerint” fordulatát konkretizálná és töltene meg tartalommal, mely lényegében az uniós hatáskörgyakorlás világos pontosítását jelentené.”

A hetedik Alaptörvény-módosítás októberi hatályba lépését megelőzően, az Egységes Szabadalmi Bírósággal (a továbbiakban: ESZB) kapcsolatban született 9/2018. (VII. 9.) AB határozat érintette az alkotmányos identitás nemzetközi joggal szembeni védelmének kérdését. A döntés meghozatalának alapjául szolgáló, Kormány által előterjesztett indítvány többek között az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdésének értelmezését is kérte, ettől azonban a testület elzárkózott. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy az ESZB felállításáról szóló megállapodás Magyarországon nem hirdethető ki, mert az a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja a magánjogi jogviták egy meghatározott csoportjának elbírálását. A szuverenitás-transzfert elutasító érdemi határozat ugyanakkor mellőzi az E) cikkre való utalást, sőt, az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII.5.) AB határozat szerinti szuverenitáskontroll mechanizmusát sem alkalmazza.<sup>[34]</sup> Az indoklásban foglaltakat nézve az Alkotmánybíróság az ESZB megállapodást nem az Alaptörvény E) cikk hatálya alá tartozó uniós jogi aktusként kezeli, hanem Q) cikk szerinti nemzetközi szerződésnek, nem kívánja túllépni értelmezési kereteit és absztrakt normakontrollt végezni.<sup>[35]</sup> Stumpf István párhuzamos indoklása szerint a nemzetközi szerződéssel kijelölt bírói fórum az R) cikk alapján veheti fel annak vizsgálatát, hogy az érinti-e az Alaptörvény védelmét. Az E) cikk (2) bekezdése a közös hatáskörgyakorlásra vonatkozik, jelen esetben, mivel nemzetközi szerződésről van szó, az fel sem veti a 22/2016. (XII.5.) AB határozatban deklarált alkotmánybírósági hatáskör gyakorlását.<sup>[36]</sup> Dienes-Oehm Egon párhuzamos indoklása alapján a szuverenitás fenntartása és a nemzeti önazonosság úgy érvényesíthető az Unióban, ha „azokat a számunkra ténylegesen fontos és alkotmányjogilag argumentálható témákra korlátozzuk (pl.: migrációs kérdésekben, az európai ügyészség felállítását illetően, stb.).”<sup>[37]</sup>

Az alkotmányos önazonosság nemzetközi joggal szembeni védelmének kérdésköre Varga Zs. Andrásnak a 21/2018. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött különvéleményében is felmerült. Utal arra, hogy a hetedik Alaptörvény módosításának hatályba lépésével, tekintettel a Nemzeti Hitvallás kiegészítésére és az R) cikk (4) bekezdésére, az Alaptörvény védelme magába foglalja a nemzeti öna-

[34] Orbán, 2020, 90.

[35] 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indoklás, 24.

[36] 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indoklása, 82-83.

[37] 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon párhuzamos indoklása, 74.

zonosság védelmét is. Ezért a nemzetközi kötelezettségek esetében az E) cikk vonatkozásában tett megállapításokat is figyelembe kell venni, és a fenntartott szuverenitás vélelméből kell kiindulni. A nemzeti önanonosság részének tekinti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságot, melyet az Alkotmánybíróságnak feltétlenül védenie kell. Magyar jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközése kapcsán mindezek alapján arra a következtetésre jut, hogy az Alaptörvénnyel való összhangot is vizsgálni kell a hazai és a nemzetközi jogszabály összeütközése esetén.<sup>[38]</sup>

Fontos megállapítást tesz az Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) határozata is, ami egy másik aspektusra tér ki. Az indítványozó egyik kérdése arra vonatkozik, hogy: „Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdéséből megállapítható-e, hogy az Alaptörvény, mint Magyarország jogrendszerének alapja, egyben a legitimációs forrása minden jogforrásnak – ide értve az Európai Unió Alaptörvény E) cikke szerinti jogát?”<sup>[39]</sup> Határozatának indoklásában az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy államcélként rögzíti az E) cikk (1) bekezdése az európai integrációban való részvételt, továbbá Magyarország történeti és keresztény alapokon nyugvó európai identitását.<sup>[40]</sup> Orbán Endre jogosan veti fel ezzel kapcsolatban azt a kérdést, hogy vajon az Alkotmánybíróság az európai identitás hangsúlyozásával az alkotmányos identitás részének tekinti-e Magyarország uniós tagságát.<sup>[41]</sup> Varga Zs. András párhuzamos indoklásában például az alkotmányos önanonosság megváltoztathatatlan részeként említi az uniós tagságot.<sup>[42]</sup>

Fordított diszkriminációs kérdést érint a 11/2020. (VI. 3.) AB határozat, melynek érdemi döntése szerint a bíróságok uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzhetik. Az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény megállapítását a hazai jog indokolatlan háttérbe szorítása alapozta meg az Alkotmánybíróság szerint. A testület elutasította a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság azon bírói kezdeményezését, mely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 108. § (5) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint e szabály alkalmazásának a konkrét ügyben való kizárására vonatkozott. A megyei bíróság indítványában a jogalkotó Fétv. szerinti azon döntését támadta meg, mely alapján a konkrét ügyben a jogi személy javára, 29 évvel korábban bejegyzett használati jogot jogosultjának személye miatt (nem közeli hozzátartozó) jogszabályba ütköző hibának tekintette, miközben a korabeli jogszabályok és a hatályos Ptk. szabályai nem tartalmaznak erre vonatkozóan tiltó, korlátozó

[38] 21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Varga Zs. András párhuzamos indoklása, 91-92.

[39] 2/2019. (III. 5.) határozata, Indoklás 3.

[40] Indoklás, 13-16.

[41] Orbán, 2020, 93.

[42] 2/2019. (III. 5.) határozata, Varga Zs. András párhuzamos indoklása, 73.

rendelkezéseket. Az indítványozó szerint ezzel a jogalkotó megsérti a jogbiztonság követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, illetve a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmánybíróság indoklásában kifejti, hogy a jogszabály-értelmezés abban az esetben feladata, ha azt alkotmányjogi kérdés teszi szükségessé. Ebben az ügyben az indítványozó azon indoklása tette szükségessé eljárását, miszerint az EUB SEGRO-ügyben hozott ítéletében a haszonélvezeti jogosultságok *ex lege* megszüntetésére vonatkozó magyar szabályozást az uniós joggal ellentétesnek ítélte meg.<sup>[43]</sup> Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság a támadott jogi rendelkezéshez szorosan kapcsolódó kúriai 5/2019. számú közigazgatási elvi határozatra fókuszált, túllépve az indítvány eredeti kereteit. Eszerint „a Fétv. 108. § (1) bekezdése ellentétes az uniós joggal, ezért az uniós jog elsőbbségének elvéből következően az uniós joggal ellentétes tagállami szabályozást figyelmen kívül kell hagyni, nem lehet alkalmazni.”<sup>[44]</sup> A Kúria célja az volt, hogy kiküszöbölje azokat az eseteket, amikor a magyar jog hatálya alá tartozó jogalanyok kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnének az uniós jog hatálya alá tartozó jogalanyokkal szemben, így az fordított diszkriminációt eredményezne. A testület szükségesnek tartotta az uniós jog elsőbbsége és az Alaptörvény R) cikk (1) és (2) bekezdése között, a bírói értelmezések következtében kialakult ellentmondást, álláspontja szerint a Kúria az EUB SEGRO-ítéletében megjelenő jogértelmezést kiterjesztően alkalmazta az EUMSZ 63. cikke hatókörén kívül eső tényállásokra. Erre pedig érvényes és hatályos magyar jogszabály ellenében nem volt felhatalmazása, a hazai jog alkalmazását önkényesen nem mellőzheti. A testület által megfogalmazott alkotmányos követelmény a bíróságok számára általánosságban is irányadónak tekintendő.

Alkotmányos követelmény alkalmazásával kapcsolatos 16/2021. (V. 13.) határozatában az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a Kúria Kf.V.39.162/2020/5. számú és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.384/2018/10. számú ítéleteit. Az indítványozó a 11/2020. (VI. 3.) AB határozatra hivatkozással sérelmezte, hogy a Kúria fenntartotta a határozattal szembehelyezkedő jogértelmezési gyakorlatát és az abban megfogalmazott alkotmányos követelménnyel szemben, uniós érintettség hiányában is ítéletét uniós jogra alapította, mellőzve ezzel a magyar jog alkalmazását. Az indítványozó szerint a Kúria ítélete így sérti az Alaptörvény B) cikkét, E) cikk (2) és (3) bekezdését, az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdését, továbbá az Alaptörvény 28. cikkét is. Az Alkotmánybíróság korábbi döntését megerősítve, indoklásában a következőképpen fogalmaz: „Még az Alkotmánybíróság sem rendelheti el tehát az uniós jog szabályának alkalmazását valamely, uniós jogi érintettséggel nem rendelkező esetben, ezt ugyanis maga az Alaptörvény tiltja. Mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság a magyar jog valamely szabályának alaptörvény-ellenességét bármely okból – hangsúlyozottan ideértve az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés esetét is – nem állapítja meg és azt nem sem-

[43] 11/2020. (VI. 3.) AB határozat, Indoklás, 27.

[44] Indoklás, 53.

misíti meg, illetőleg nem rendelkezik az alkalmazásának kizárásáról, a bíróság a magyar jog kérdéses, a konkrét egyedi ügyre vonatkozóan hatályos szabályát alkalmazni köteles akkor, ha az ügyben uniós jogi érintettség nem állapítható meg.”<sup>[45]</sup>

Az alkotmányos identitás értelmezésének legfrissebb fejleménye az igazságügyi miniszter Kormány nevében X/00477/2021. számú ügyben előterjesztett indítványa,<sup>[46]</sup> melyet az EUB C-808/18. sz. ügyben meghozott ítéletére tekintettel kezdeményezett. Az indítvány az E) cikk (2) bekezdésének, valamint a XIV. cikk (4) bekezdésének értelmezésére irányul, a konkrét alkotmányossági kérdés pedig arra, hogy Magyarország végrehajthat-e olyan, uniós jogból fakadó kötelezettséget, amely a magyar hatóságok akarata (Alaptörvény szerinti törekvése) ellenére – az uniós szabályok végrehajtási hatékonyságának hiánya miatt – azzal jár, hogy az elutasított menedékkérők de facto a magyarországi népesség részét fogják képezni. Az EUB ítélete alapján ugyanis a Magyarországon illegálisan tartózkodó külföldi állampolgárt nem lehet kitoloncolni, a Kormány álláspontja szerint ez pedig érinti Magyarország népességére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát, ezáltal alkotmányos önazonosságát. A Kormány által indítványozott értelmezési kérdés tehát már felveti az Alkotmánybíróság további szerepét az alkotmányos identitás fogalmának alakításában.

### III. A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ALKOTMÁNYOS IDENTITÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ DÖNTÉSEI

A Német Szövetségi Alkotmány (Grundgesetz – a továbbiakban: GG vagy Alaptörvény)<sup>[47]</sup> a Maastrichti Szerződés óta tartalmaz önálló Európa-klauzulát. A GG 23. cikke alapján a Német Szövetségi Köztársaság az Európai Unió létrehozásán keresztül hozzájárul az egyesült Európa megvalósításához. A klauzula deklarálja az Európai Unió elkötelezettségét a demokratikus, társadalmi, föderális alapelvek, valamint a jogállamiság és a szubszidiaritás elve mellett, továbbá rögzíti azt is, hogy az Unió a szövetségi Alaptörvényben foglaltakhoz hasonlóan garantálja az alapjogok védelmét. E célból pedig egyes szuverén hatáskörök átruházhatók a Bundesrat (szövetségi tanács) hozzájárulásával. A GG ezen passzusa utal a 79. cikk (2) bekezdésére, mely szerint az Alaptörvény módosításához a Bundesrat kétharmados támogatottsága szükséges, továbbá annak (3) bekezdésére, mely meghatározza az alkotmánymódosítással (s így az európai integráció során) meg nem változtatható alkotmányos rendelkezések körét (1. és 20. cikkek). Példálózó jelleggel, e rendelkezések körébe tartozik a föderatív

[45] 16/2021. (V. 13.) határozat, Indoklás, 34.

[46] Igazságügyi miniszter X/00477/2021. számú ügyben előterjesztett indítványa, 2021. február 25.

[47] Basic Law for the Federal Republic of Germany.

államszervezet, az egyes tartományok törvényhozásban való közreműködése, továbbá az emberi méltóság, emberi jogok védelme és elismerése, az alapjogok jogi kötőereje, olyan alkotmányos alapelvek, mint a népszuverenitás, hatalom-megosztás, jogállamiság és az ellenállási jog.

Az alkotmányos identitás gyökereit a német Alkotmánybíróság már a 70-es években a Solange I,<sup>[48]</sup> majd később a Solange II,<sup>[49]</sup> valamint a banánpiaci rendtartást vizsgáló<sup>[50]</sup> döntéseiben lefektette azzal, hogy kimondta az Alaptörvényben biztosított alapjogokat sértő uniós jogi aktusok alkotmánybíróági felülvizsgálatának lehetőségét.<sup>[51]</sup> Ez az alapjogi fenntartás az integráció ezen korai szakaszában a közösségi alapjogvédelem kidolgozását vonta maga után.<sup>[52]</sup> A mérőföldkőnek számító Solange I határozatban mondta ki a Szövetségi Alkotmánybíróság először azt, hogy az uniós jog érvényesülésének a német alkotmányból eredő, alkotmányos felhatalmazáson alapuló korlátai vannak, mely gátat szab a közösségi jog abszolút elsőbbségének. A Solange II döntésében a testület, az időközben megszületett emberi jogi egyezményekre tekintettel, finomított álláspontján annyiban, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság az alkotmányban foglalt jogvédelemmel azonos szintű jogvédelmet garantáló közösségi aktusok felülvizsgálatától eltekintett. A banánpiaci rendtartásról szóló határozat esetében a testület pedig már kimondta, hogy egy közösségi aktus által okozott alapjogsérelem vizsgálatának előfeltétele annak bizonyítása, hogy a közösségi alapjogvédelmi szint a Solange II döntésben meghatározott, szükséges védelmi szint alá csökkent.

Az uniós intézmények alapító szerződésben foglalt, rájuk ruházott hatáskörökön túlterjeszkedésének vizsgálatát, azaz az *ultra vires* tesztet a Maastrichti Szerződéssel kapcsolatos döntésében<sup>[53]</sup> dolgozta ki a Szövetségi Alkotmánybíróság. Eszerint a testület hatáskör-túllépés esetén megállapíthatja az uniós jog alkalmazásának tilalmát. A rendelkezés szigorúságát hivatott enyhíteni a későbbi Honeywell-ügyben született döntés, mely szerint az *ultra vires* megállapításához „nyilvánvaló” hatáskör-túllépés és a tagállamok számára jelentős hátrány okozása is szükséges. A döntés egyúttal kimondta, hogy a tesztet megelőzően az Európai Unió Bírósága felé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell felterjeszteni. A Szövetségi Alkotmánybíróság eddig kétszer kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást, az Európai Központi Bank OMT és PSPP kötvényvásárlási programjainak vizsgálata keretében.

A kötvény-ügyek elemzése előtt ugyanakkor szükséges a jelen tanulmányban górcső alá vett alkotmányos identitás tesztjének kidolgozását is megemlíteni, mely a Lisszaboni Szerződés alkotmánybíróági felülvizsgálatához<sup>[54]</sup>

[48] BVerfGE 37, 271.

[49] BVerfGE 73, 339.

[50] BVerfGE 102, 147.

[51] Horváth - Pék - Szegedi - Szőke, 2020, 9.

[52] Orbán, 2020, 50.

[53] BVerfGE 89, 155.

[54] BVerfGE 123, 267.

kapcsolódott. Az eddig áttekintett határozatok az *ultra vires* kontroll alapjait fektették le, ebben a határozatban az *ultra vires* mellett viszont megjelenik az identitáskontroll. A testület döntésében kifejtette, hogy „az európai egyesülést, mint a szuverén államok szerződési unióját nem lehet úgy megvalósítani, hogy a tagállamokban a gazdasági, kulturális és szociális életviszonyok politikai alakítására ne maradjon elegendő mozgástér. Ez különösen azokra az életterületekre vonatkozik, amelyek a polgárok életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat illető önálló döntési felelősségüket érintik, valamint azokra a politikai döntésekre vonatkozik, melyek különös erővel a nyelvi, a történelmi és a kulturális hagyományokra vannak ráutalva, és melyek a politikai közvéleményben pártpolitikailag és parlamentáris úton folyamatosan diszkurzív vitákban fejlődnek.”<sup>[55]</sup> Az identitáskontroll ekkor vált a tagállami alkotmányos autonómiát védő eszközzé az integráció mélyülésének elősegítése helyett. A Szövetségi Alkotmánybíróság ezzel a kontrollmechanizmussal a GG 79. cikk (3) bekezdésében meghatározott örökkévalósági klauzula sérelmét vizsgálja.<sup>[56]</sup> A döntés továbbá a GG 23. cikk (1), valamint 79. cikk (3) bekezdésének relációjában értelmezi az alkotmányos identitás megsérthetetlen tartalmát, melyhez kapcsolódóan további területeket, mint a büntetőjogot vagy az államélet alapvető pénzügyi döntéseit is nevesíti.

A Szövetségi Alkotmánybíróság pénzügyi tárgykörben hozott döntései közül elsőként kiemelkedik a 2016-ban hozott ún. OMT-határozata.<sup>[57]</sup> Előzménye az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) 2012-ben kihirdetett Outright Monetary Transactions (végleges értékpapír-adásvételi ügyletek, a továbbiakban: OMT) elnevezésű programja, mely az euróövezetbe tartozó államok által kibocsátott államkötvények másodlagos piacon való felvásárlására vonatkozik. A program a 2008-as pénzügyi válság következményeit hivatott orvosolni, a vonatkozó sajtóközlemény szerint pedig célja a monetáris politika megfelelő transzmissziójának és e politika egységes jellegének a védelme. Az EKB 2012. szeptember 6. napján bejelentett határozataival szemben a Szövetségi Alkotmánybírósághoz számos alkotmányjogi panasz érkezett be, melyek tárgya a Deutsche Bundesbank (német szövetségi bank) közreműködése az OMT-határozat végrehajtásában, illetve a Bundesregierungnak (szövetségi kormány) és a Deutscher Bundestagnak (a német szövetségi parlament alsóháza) az OMT-határozatokkal szembeni fellépésének állítólagos elmulasztása volt. Továbbá a Die Linke parlamenti csoport alkotmányos szervek közötti (Organseit) eljárásban a Bundestag OMT-határozatokra vonatkozó egyes kötelezettségeinek megállapítását kérte. Az alapeljárások panaszosai, illetve felperese érvelése szerint az OMT-határozatok *ultra vires* jogi aktusnak minősülnek, mivel azok az EKB hatáskörébe nem tartozó kérdéskört érintenek, és ellentétesek az EUMSZ 123. cikkben foglaltakkal, továbbá sértik az Alaptörvényben szentesített demokrácia elvét, ezáltal pedig a német alkotmányos identitást.

[55] 22/2016 (XII. 5.) AB határozat, Indoklás, 44.

[56] Orbán, 2020, 52.

[57] BVerfGE 142, 123



A Szövetségi Alkotmánybíróság felfüggesztette az egyéni panaszosok és a Die Linke felperes által indított alapeljárásokat, és az EUB felé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az EUMSZ 267. cikke alapján. A testület eljárását indokolja a már említett Honeywell-határozatában foglaltak, miszerint az *ultra vires* tesztet megelőzően az EUB felé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell benyújtani, tekintettel arra, hogy az uniós jog értelmezése a EUB feladata. Az Alkotmánybíróság kérdése elsősorban hatáskör-túllépésre, azaz arra vonatkozott, hogy e program monetáris politikai intézkedés helyett valójában gazdaságpolitikai intézkedésnek minősült-e, ami nem tartozik az EKB hatáskörébe. További kérdése, hogy az OMT-intézkedés tiszteletben tartja-e a monetáris finanszírozásnak az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdéséből eredő tilalmát.<sup>[58]</sup>

Az EUB 2015. június 16-án hozta meg ítéletét,<sup>[59]</sup> melyben teljes mértékben az OMT-program jogszerűsége mellett foglalt állást. A hatáskör-túllépésének kérdésében a Bíróság az intézkedés célját minden kétséget kizáróan monetáris politikai célként – a monetáris politika transzmissziójának és egységének védelmét célzóan – határozta meg. A célt pedig alkalmasnak találta az EKB elsődleges céljának, az árstabilitás fenntartásának az elérésére. A monetáris finanszírozással kapcsolatban az EUB kimondta továbbá, hogy a program nem sérti a monetáris finanszírozás tilalmát. Ha e tilalom megsértésének lehetősége mégis fennállna, megfelelő garanciák segítségével kizárható, hogy az OMT olyan hatással bírjon, mintha az államkötvényeket közvetlenül a tagállami közjogi intézményektől vagy szervezetektől szereztek volna meg. Az ítélet rendelkező része alapján: „Az EUMSZ 119. cikkét, az EUMSZ 123. cikk (1) bekezdését, az EUMSZ 127. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a Központi Bankok Európai Rendszerére és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 17–24. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azok felhatalmazzák a Központi Bankok Európai Rendszerét (KBER) az államkötvények másodlagos piacon történő vásárlására irányuló, olyan program elfogadására, mint amelyet az Európai Központi Bank (EKB) Kormányzótanácsának 2012. szeptember 5-i és 6-i, 340. sz. üléséről készült jegyzőkönyvben említett sajtóközleményben jelentettek be.”

Az EUB ítéletére alapozva hozta meg határozatát a Szövetségi Alkotmánybíróság 2016. június 21. napján, melyben nem tiltotta meg a német Bundesbank kötvényprogram végrehajtásában való részvételét. A döntés jelentősége ugyanakkor abban áll, hogy kimondja, az alkotmányos szervek kötelesek szembe helyezkedni minden olyan, az Európai Unió intézményeihez köthető aktsussal, amely az alkotmányos identitást sérti vagy hatáskör-túllépést valósít meg.<sup>[60]</sup> Továbbá, az Indoklás 121., majd 153. szakaszaiban egyértelmű különbséget tesz

[58] EUMSZ 123. cikk (1) bekezdése: „Az Európai Központi Bank, illetve a tagállamok központi bankjai (a továbbiakban: nemzeti központi bankok) nem nyújthatnak folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat.”

[59] C-62/14, Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag.

[60] BVerfGE 142, 123, Headnotes, 3.

az *ultra vires* és az identitás tesztek között, annak ellenére, hogy mindkét teszt a német alkotmány 79. cikk (3) bekezdéséből származtatható és kellően súlyos hatáskör-túllépés esetén a két teszt össze is kapcsolódhat. Eszerint *ultra vires* teszt a hatáskör-túllépés vizsgálatára irányul a GG 23. és 79. cikkei által behatároltak szerint, míg az alkotmányos identitás tesztje a GG 1. és 20. cikkek szerinti abszolút alapjogi korlátok betartását vizsgálja.<sup>[61]</sup>

A második kötvény-döntésében a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-én kimondta, hogy a EUB az EKB gazdaságélénkítést célzó PSPP (Public Sector Asset Purchase Programme)<sup>[62]</sup> programja tárgyában hozott határozata *ultra vires* kontroll alapján nem alkalmazható Németországban. A német Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmét a hozzá beérkezett alkotmányjogi panaszok kapcsán indult alapeljárás keretében terjesztette elő az EUB felé. A panaszok tárgya az EKB ún. PPSP határozatainak Németországban való alkalmazása volt, a német Bundesbank, a szövetségi kormány és a Bundestag (alsóház, melynek költségvetési jogköre van) azok végrehajtásában való közreműködése, valamint azokkal kapcsolatos állítólagos mulasztása kapcsán. Az alkotmányjogi panaszok szerint az EKB ezen határozatai együttesen *ultra vires* aktusnak minősülnek, amennyiben sértik az EUMSZ 119. cikkben szabályozott hatáskörmegosztást, az EUMSZ 123. cikkében foglaltakat, továbbá a GG-ben szentesített demokrácia elvét, ezáltal pedig a német alkotmányos identitást. Az EKB Kormányzótanácsa 2015-ben jelentette be értékpapír-vásárlási programjának bővítését, melynek keretében a magánszektor és az egyes államok által kibocsátott értékpapírokat vásárolhat fel. Az ennek részét képező ún. PSPP (public sector asset purchase programme, közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló) program az euróövezeti államok által kibocsátott állampapírok másodlagos piacon történő felvásárlására vonatkozott. A Szövetségi Alkotmánybíróság a hozzá beérkezett alkotmányjogi panaszok keretében benyújtott kérelmének tárgya a PSPP határozatok érvényességére, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének, valamint az EUMSZ 123. és EUMSZ 125. cikkeknek az értelmezésére vonatkozott. Az EUB ítéletében kimondta, hogy az EKB döntései megfelelnek az uniós jognak, a PSPP program célkitűzése összhangban áll az EU monetáris politikai hatáskörével.<sup>[63]</sup>

AZ EUB döntését mérlegelve azonban 2020. május 5-én hozott határozatában<sup>[64]</sup> az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy az EKB kötvényvásárlási programja túllép az EKB hatáskörén, az EUB pedig a PSPP program hosszú távú monetáris és gazdaságpolitikai hatásainak érdemi vizsgálata nélkül, az arányossági teszt mellőzésével hozta meg akkori döntését és mondta ki, hogy a program megfelel az uniós jog követelményeinek. A határozat szerint az EUB

[61] BVerfGE 142, 123, Reasons, 153.

[62] Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (2015. március 4.) a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról (EKB/2015/10).

[63] C-493/17, Weiss and others.

[64] BVerfGE, 146, 216.

jogértelmezése érthetetlen és objektíve önkényes. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második mondatára hivatkozik, eszerint „az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződés értelmzése és alkalmazása során”. Eszerint, ha az EUB jogértelmezése során az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésében foglaltakat nem tartja tiszteletben, úgy döntése Németország vonatkozásában nem alkalmazható, mivel az sérti a német Alkotmány 23. cikk (1), a 20. cikk (1) és (2), valamint a 79. cikk (3) bekezdéseinek alapján a demokratikus legitimitás minimum követelményét.<sup>[65]</sup> A Szövetségi Alkotmánybíróság megállapítása szerint a tagállamok alapvető érdekeinek érintettsége miatt (mint az EU-ra ruházott hatáskörök és a demokratikusan legitimált integrációs program értelmezése), az EUB az EKB álláspontjának vizsgálata során nem járt el kellő alaposítással, az EKB széles mérlegelési jogköre és az EUB korlátozott jogértelmezése nem elégíti ki a hatáskörmegosztás elvét és utat nyit a tagállami kompetenciák eróziójának. A demokrácia elve pedig megköveteli a kompetenciák megosztását, ezért az EU egyik legfontosabb alapelvét, a hatáskörmegosztás elvét nem áshatja alá az integrációs program véglegessége. Az arányossági teszt biztosítja ezen elvek érvényesülését, mely megköveteli a PSPP program monetáris politikai céljának és gazdaságpolitikai hatásának érdemi vizsgálatát, ellenkező esetben sérülnek az EUSZ 5. cikk (1) és (4) bekezdésében<sup>[66]</sup> foglalt követelmények. Az európai integrációért való felelősségből (Integrationsverantwortung) eredően a szövetségi kormány és a Bundestag köteles a szükséges lépéseket megtenni annak érdekében, hogy az EKB az arányosság követelménye szerint járjon el, mely vonatkozik jogi álláspontjának közlésére és a Szerződésekkel való összhang megteremtésére. Eszerint tehát a tagállamokat terheli az integrációért való felelősség (melynek alapja a német alkotmány 23. cikk (1) bekezdésében foglalt integrációs klauzula) és ebből fakadóan, az uniós intézmények rendelkezéseinek betartásán és érvényesítésén keresztül a Szerződésekben foglaltak aktív megvalósítása, valamint az *ultra vires* uniós aktusok elleni fellépés is.<sup>[67]</sup>

Mindezen indokok alapján, a Szövetségi Alkotmánybíróság az EUB előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott ítéletét nem tartotta maga számára kötelező érvényűnek, az alkotmányjogi panaszok alapján indult alapeljárásban pedig az indítványozók álláspontját osztotta, miszerint a PSPP program elvonja a Bundestag alkotmányban rögzített költségvetési jogkörét, ezáltal megsértve Németország alkotmányos identitását. A kötvényfelvásárlási program kockázatmegosztási rendszere a Bundestag kompetenciájába tartozó költségvetésre vonatkozó kötelezettséget jelent, továbbá hatással lehet az államadóságra,

[65] BVerfGE, 146, 216, Headnotes 2.

[66] 5. cikk (1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.

[67] Sulyok - Tribl, 2020, 7-30.

a magánszféra-megtakarításokra, a nyugdíjrendszerre, az ingatlanpiacon és a piacképtelen vállalatok megmentésére. A Szövetségi Alkotmánybíróság döntése alapján a PSPP határozatok, valamint az EUB határozata *ultra vires* aktusoknak minősülnek, ezek betartása tehát nem kötelező a német alkotmányos szervek részére. A Bundesbank tekintetében kimondta, hogy az kizárólag az EKB által végzett, gazdaságpolitikai hatásokra vonatkozó arányossági elemzést követően vehet részt a kötvényfelvásárlási programban, a PSPP program keretében már megvásárolt eszközöket pedig bocsássa piacra. Az Alkotmánybíróság döntésének elsődleges címzettje a szövetségi kormány és a Bundestag, határozatával ezen alkotmányos szervek mulasztását állapította meg, mivel azok nem támadták meg a PSPP határozatokat, egyben felszólította e szerveket, hogy a program tekintetében átfogó arányossági vizsgálatot követeljenek meg, valamint integrációért való felelősségük körében kísérik figyelemmel azt, hogy a PSPP program ne sértse a tagállami hatásköröket és a német alkotmányos identitást. Chronowski Nóra szerint a PSPP-döntés fordulópontot jelent a német Alkotmánybíróság és az EUB együttműködésében, talán az egy transzparensabb, szolidárisabb monetáris-fiskális unióhoz járul majd hozzá.<sup>[68]</sup>

#### IV. AKTUÁLIS VITÁK A LENGYEL BÍRÓSÁGI REFORM KÖRÜL

Röviden szükséges kitérni a lengyel bírósági reformhoz kapcsolódóan az EUB előtt a Lengyel Köztársaság ellen zajló két, az Európai Bizottság által kezdeményezett kötelezettségszegési eljárásra, valamint a lengyel Alkotmánybíróság kapcsolódó, *ultra vires* unós jogi aktust elutasító határozatára. Egyrészt azért, mert az EUB részéről értékelhető egyfajta, a német PSPP-döntésre adott válaszként a folyamatban lévő ügyekben képviselt álláspont, másrészt azért, mert a lengyel Alkotmánybíróság a közös hatáskörnyakorlás korlátjainak meghatározása és a nemzeti szuverenitás védelme érdekében a jövőre nézve előremutató lépéseket tesz.

A C-791/19. sz. kötelezettségszegési eljárásban<sup>[69]</sup> a Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján indított eljárást amiatt, hogy a lengyel Legfelsőbb Bíróság és a rendes bíróságok bírúira vonatkozó új fegyelmi felelősségi rendszert létrehozó, 2017-ben elfogadott jogszabályokkal bevezetett nemzeti intézkedésekre tekintettel Lengyelország nem teljesítette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második

[68] Chronowski, 2020, 78.

[69] C-791/19, Commission v Poland.

albekezdéséből,<sup>[70]</sup> valamint az EUMSZ 267. cikk (2) és (3) bekezdéséből<sup>[71]</sup> eredő kötelezettségeit. A Bizottság állítása szerint a négy jogalap: a bírósági határozatok tartalmának fegyelmi vétségként minősítése, a legfelsőbb bírósági fegyelmi tanács függetlenségének és pártatlanságának hiánya, a fegyelmi tanács elnökének azon diszkrecionális jogköre, hogy a fegyelmi ügyekben eljáró bíróságot kijelölje, valamint a fegyelmi ügyekre vonatkozóan az ésszerű időn belüli vizsgálat követelményének és az eljárás alá vont bírák védelemhez való joga biztosításának elmulasztása (sértve utóbbival az Alapjogi Charta 47. és 48. cikkében biztosított jogokat). A Bizottság tovább állítja, hogy az EUMSZ 267. cikk (2) és (3) bekezdését megsértette Lengyelország azzal, hogy korlátozza a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatalra utaláshoz való jogát, és fegyelmi eljárás megindítását helyezi kilátásba az e jogot gyakorló bírakkal szemben. Az EUB hivatalos oldalán elérhető főtanácsnoki indítványban foglaltak szerint az ügy alapvető jelentőséggel bír az uniós jogrend szempontjából, a bírákra vonatkozó fegyelmi felelősségi rendszer megköveteli a bírói függetlenség megfelelő biztosítékait, „összefügg a jogállamisággal, és ezen keresztül a Bíróságon és a nemzeti bíróságokon alapuló uniós bírósági rendszer működésével és jövőjével”.<sup>[72]</sup>

Az ügyben a Bizottság 2020. január 23-án ideiglenes intézkedés iránti kérelmet terjesztett elő, melyben kérte az EUB-tól Lengyelország kötelezését azon jogszabályok alkalmazásának felfüggesztésére, melyek alapján a fegyelmi tanács a bírákra vonatkozó fegyelmi ügyekben elsőfokú és fellebbviteli eljárásban is határozatot hozhat, továbbá olyan ítélkező testület elé utalhat folyamatban lévő ügyet, mely nem felel meg bizonyos függetlenségi követelményeknek. 2020. április 8. napján hozott végzésében<sup>[73]</sup> az EUB az érdemi ítélethozatalig helyt adott a Bizottság ideiglenes intézkedés iránti kérelmének.

A Bizottság által kezdeményezett C-204/21. sz. kötelezettségzegési eljárás<sup>[74]</sup> úgyszintén a fegyelmi tanácshoz, valamint a bírósági szervezetrendszerhez kapcsolódik. A kereseti kérelemben<sup>[75]</sup> foglaltak szerint az eljárásra jogalapot szolgáltat az, hogy a fegyelmi tanács nem felel meg az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének és a Charta 47. cikkének összefüggésében értelmezett rendelkezései alapján a független bíróság tulajdonságainak, ezáltal hatásköre és tevékenysége

[70] Az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerint: „A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.”

[71] EUMSZ 267. cikk (2) bekezdése szerint: „Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.”

(3) Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles az Európai Unió Bíróságához fordulni.

[72] C-791/19, Evgeni Tanchev főtanácsnok indítványa, Bevezetés, 6.

[73] C-791/19, A Bíróság végzése (nagytanács), Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság, 2020. április 8.

[74] C-204/21, Commission v Poland.

[75] C-204/21, Application.

sérti a bírák függetlenségét, valamint az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését. Továbbá, a 2019. december 20. napján kihirdetett módosító törvény rendelkezései megakadályozzák annak vizsgálatát, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó ügyekben ítélező testületek megfelelnek-e a független és pártatlan bíróság követelményeinek, mely sérti az EUSZ 19. cikk (1) bekezdését, az Alapjogi Charta 47. cikkét, valamint az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali mechanizmust. Végül, a bírói kinevezést követő közzétételi kötelezettség kapcsán a Bizottság arra hivatkozik, hogy ezzel sérül a bírók magánélethez és a személyes adatok védelméhez való alapvető joga, valamint az általános adatvédelmi rendelet rendelkezései. Ebben az ügyben az EUB szintén ideiglenes döntést<sup>[76]</sup> hozott 2021. július 14-én, amelyben a korábbi, a C-791/19. sz. ügyben meghozott intézkedések körét bővítette a fegyelmi tanács tevékenységére vonatkozóan, a bírói mentelmi jog és a bírák felfüggesztése körében. A két ügyben meghozott ideiglenes döntések együttesen ellehetlenítik a fegyelmi tanács működését.

Ugyanezen a napon, az EUB előtt zajló ügyekre válaszul a lengyel Alkotmánybíróság is határozatot hozott, ugyanis korábban a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások kapcsán a fegyelmi kamara már a testülethez fordult az EUB meghozott ideiglenes döntésének jogszerűsége tárgyában. Kérdése arra vonatkozott, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdés második mondata, ezzel összefüggésben az EUMSZ 279. cikk alapján hozott, tagállami kötelezettség az igazságszolgáltatási ágat érintő szervezeti felépítésre és működésre vonatkozó ideiglenes intézkedés végrehajtása összhangban áll-e a Lengyel Köztársaság alkotmányában foglalt rendelkezésekkel. 2021. július 14. napján hozott határozatában<sup>[77]</sup> az Alkotmánybíróság egyértelműen amellet foglalt állást, hogy az EUB *ultra vires* kötelezettségeket ró a Lengyel Köztársaságra azzal, hogy a lengyel bíróságok szervezeti felépítésére és működésére, valamint e bíróságok előtti eljárás módjára vonatkozó ideiglenes intézkedéseket ír elő, melyek ellentétesek az alkotmányban foglaltakkal. A határozat indoklása angol nyelven jelen tanulmány lezárásakor még nem érhető el.

Másnap, július 15-én az EUB ítéletet<sup>[78]</sup> hozott a C-791/19-es ügyben. A bírakra vonatkozó fegyelmi rendszer vizsgálata során a EUB teljes mértékben egyetértett a Bizottság öt jogalapjával és megállapította a lengyel szabályozás EUSZ 19. cikk (1) bekezdésbe ütközését. Egyúttal a fegyelmi kamaráról kimondta, hogy az nem tekinthető független szervnek, és az nem garantálja a fegyelmi eljárás pártatlanságát és tisztességességét. Az EUSZ 267. cikk (2) és (3) bekezdésének megsértése kapcsán az EUB úgy döntött, hogy a lengyel szabályozás visszatartó hatású, veszélyezteteti és gyengíti az egész uniós rendszert, tekintettel arra, hogy a fegyelmi vétség lehetősége megakadályozza a bírákat abban, hogy uniós ügyeket az EUB elé utaljanak.

[76] C-204/21, Order.

[77] Ref. No. P 7/20, Judgement in the name of the Republic of Poland, 2021. július 14.

[78] App. No. 43447/19, Reczkowicz v. Poland, 2021. július 22.

Az események sorozatában fontos megemlíteni az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) *Reczowicz v. Poland* ügyben július 22-én hozott ítéletét is.<sup>[79]</sup> Vizsgálata alapján döntésében ugyanis az EJEB megállapította, hogy a fegyelmi tanács az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke értelmében nem minősül „törvény által felállított bíróságnak”. A több fórumon is kritizált fegyelmi tanács jövője megpecsételődni látszik, ezt az is megerősíti, hogy augusztus elején a lengyel kormányzat bejelentette a tanács közeljövőben történő megszüntetését.

## V. ÖSSZEZÉS

Az áttekintett alkotmánybíróági határozatok és EUB döntések mind jól mutatják a közösségi és nemzeti jogértelmezés súrlódásait. Jól látszik, hogy a nemzeti identitás Lisszaboni Szerződésben való megjelenése óta a nemzeti alkotmánybíróágok milyen kitüntetett szerepet kapnak a nemzeti identitás tartalmának értelmezése, valamint védelme tekintetében, ezzel védőbástyát képeznek a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos identitás körül. Az alkotmányos identitás fogalmának tartalmi feltöltése esetről esetre organikusan fejlődik, ez pedig befolyásolja az integrációs folyamatok jövőjét, és a fogalom szerves részét képező közös európai identitás<sup>[80]</sup> alakulását is.

Fel kell ismerni tehát, hogy a kiegyensúlyozott hatáskörmegosztás és az alkotmányos identitás védelmében a nemzeti alkotmánybíróágok kulcsfontosságú szerepet töltenek be. Az EUMSZ 267. cikke megadja annak a lehetőségét, hogy az EUB és a nemzeti alkotmánybíróágok előzetes döntéshozatali eljárás során egymással együttműködésben alkotmányos párbeszédet folytassanak. Az EUMSZ hivatkozott cikke ugyanakkor adott ügy uniós jogértelmezési kérdéseivel kapcsolatban a tagállami rendes bíróságok és az EUB közötti „közvetlen” párbeszédet és együttműködést is jelenti, mely azzal jár, hogy az egyes, közösségi hatáskörgyakorlást érintő kérdések megvitatásából az alkotmánybíróág kimaradhat. A magyar Alkotmánybíróág EUB-val való viszonyában a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat áttörést jelentett azzal, hogy kimondta a testület uniós joggal szembeni alkotmányvédelmi hatáskörét, egyben rögzítette azt is, hogy e hatáskörét az Európai Unióban megvalósuló alkotmányos együttműködés keretében kívánja gyakorolni, ideértve az EUB folytatott párbeszédet. A határozat mérföldkönek tekinthető, előrevetíti a magyar Alkotmánybíróág EUB-val való szorosabb együttműködésének igényét. Mind a német, mind a lengyel példa jól mutatja, hogy a nemzeti alkotmánybíróágok határozott fellépésére mekkora szükség van, felelősségük nem csupán a nemzeti szuverenitás megőrzése, hanem az alkotmányos párbeszéd megkövetelése is a hatáskörmegosztás egyensúlyának fenntartása érdekében.

[79] Jogaszegylet.hu, 2021.

[80] Stumpf, 2020, 238.

## IRODALOM

- Chronowski Nóra (2020): Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. In: *Közjogi Szemle*. 2020/2. sz.
- Horváth Attila – Pék Erzsébet – Szegedi László – Szőke Péter (2020): Alkotmányos identitás: pajzs, kard vagy párbeszéd? Széljegyzetek egy fogalom történetéhez. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*. 39. évf./1. sz.
- Orbán Endre (2020): *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest. (Elérhető: <https://jog.tk.hu/uploads/files/monografia3.pdf>. Letöltés ideje: 2021. augusztus 10.).
- Stumpf István (2020): *Alkotmányos hatalomgyakorlás és alkotmányos identitás*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Jogszegylet.hu: Fegyelmi tanács – kegyelemdőfés? A lengyel bírósági reform legújabb fordulatai, 2021. (Elérhető: <https://jogszegylet.hu/jogelet/fegyelmi-tanacs-kegyelemdo-fes-a-lengyel-birosagi-reform-legujabb-fordulatai/>. Letöltés ideje: 2021. augusztus 10.).
- Sulyok Márton – Tribl Norbert (2020): „A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. In: *Európai Tükör*. 23. évf./2. sz.
- Tribl Norbert (2019): *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben*. Doktori értekezés. Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged. (Elérhető: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/10625/>. Letöltés ideje: 2021. augusztus 3.).

## JOGFORRÁSOK

- 11/2020. (VI. 3.) AB határozat.
- 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.
- 16/2021. (V. 13.) határozat.
- 2/2019. (III. 5.) határozat.
- 21/2018. (XI. 14.) AB határozat.
- 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.
- 23/2015. (VII.7) AB határozat.
- 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés.
- 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés.
- 9/2018. (VII. 9.) AB határozat.
- App. No. 43447/19, *Reczkowicz v. Poland*.
- Az Európai Központi Bank (EU) 2015/774 határozata (EKB/2015/10).
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.
- Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949.
- C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel .
- C-204/21, *Commission v Poland*.
- C-493/17, *Weiss and others*.
- C-6/64 *Costa v. ENEL*.



- C-62/14, Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag.
- C-791/19, Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság.
- Entscheidungen der amtlichen Sammlung (BVerfGE).
- Ref. No. P 7/20, Judgement in the name of the Republic of Poland.



• Szerényi Gábor, *Freedom's*

## Adalékok az alkotmányos identitás-kérdés eljárási oldalához – Az előzetes döntéshozatali eljárás az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatában

### ABSTRACT

---

The paper hypothesizes that the concept of 'constitutional identity' is unclear and different in each state, and therefore not the concept's content, but the forum is important which has the right and opportunity to define the constitutional identity's meaning. Such fora are the European Court of Justice and constitutional and/or supreme courts of the member states. The institutionalized form of these organs' interaction – dialogue – is the preliminary ruling proceeding. The aim of the paper is to ensure a critical review of the decisions no. 26/2020. (VII. 2.) CC and 3040/2021. (II. 19.) CC. These decisions of the Hungarian Constitutional Court deal with two crucial questions, namely (1) shall be constitutional defence of the access to the European Court of Justice derived from the Hungarian Basic Law and (2) shall the Constitutional Court submit a proposal on preliminary ruling. Both topics affect the complex relationship between the European Court of Justice and the Hungarian Constitutional Court and also depict the view of the Constitutional Court on the relation of the member states' constitution and the EU law.

---

**Keywords:** preliminary ruling proceeding ■ constitutional identity  
■ Hungarian Constitutional Court

---

### I. BEVEZETÉS

E tanulmány apropóját két, közelmúltban közzétett AB határozat – a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat és a 3040/2021. (II. 19.) AB határozat – szolgáltatja, amelyek megítélésünk szerint újabb mérföldköveit jelentik az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) közti viszonyoknak, egyúttal az előzetes döntéshozatali eljárás alkotmányossági összefüggéseinek. E tanulmány célja e határozatok előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó ré-

szeinek bemutatása, azok kapcsolódó névumaira koncentrálna. Vizsgálódásunk alapvetően két irány feltérképezését igényli: egyfelől azt, hogy az Alkotmánybíróság védelemben részesíti-e az előzetes döntéshozatali eljárásom keresztül az EUB-hez való hozzáférést, másfelől azt, hogy maga az Alkotmánybíróság él-e, de legalábbis értelmezése szerint élhet-e az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének lehetőségével. Mindenekelőtt azonban célszerűnek tartjuk – a kötet tematikájára figyelemmel – az alkotmányos identitás és az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsolatának felvázolását.

## II. ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS ÉS ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS KAPCSOLATA

Az alkotmányos identitással kapcsolatos, politikai, jogi és tudományos síkon folyó diskurzusok homlokterében elsősorban az a probléma áll, hogy miként lehet azt fogalmilag megragadni, azaz tartalommal megtölteni. Az alkotmányos identitásnak azonban nemcsak tartalmi, hanem eljárási oldala is figyelemre érdemes, sőt, álláspontunk szerint az érdekes igazán arra: a fogalom tartalma bizonytalan – és szinte államról államra eltérő is –, ezért a tartalomnál akár fontosabb is lehet az, hogy milyen fórum határozhatja meg az alkotmányos identitás fogalmát, összetevőit, terjedelmét. Az alkotmányos identitás tartalmi és eljárási oldalának összefüggéseit világítja meg Chronowski Nóra is: „Az uniós jog alkotmányosságát szempontú kontrolljához elsősorban a német alkotmánybírósági gyakorlat alapján és hatására háromféle mérce körvonalazódott az európai integrációs folyamatban: elsőként az alapjogi mérce, amelynek lényege szerint az uniós jognak ugyanazt az alapjogvédelmi szintet ( az alapjogok védelme) kell biztosítania, mint a tagállami alkotmánynak. Másodikként a szuverenitásvédelmi ( szuverenitás) indíttatású hatásköri mérce jelent meg, amely az átruházott hatáskörök gyakorlásának kontrolljára és az uniós ultra vires hatáskörgyakorlás azonosítására fejlesztettek ki. A harmadik – legújabb – mérce pedig a tagállami alkotmányos identitás védelmére (→a tagállami identitás védelme) irányul. A kontroll igénye a tagállami felsőbbbíróságok és alkotmánybíróságok részéről merül fel, de azt jellemzően az EU Bíróságával folytatott, lojális együttműködésen alapuló alkotmányos párbeszéd keretében gyakorolják, gyakran a már említett instrumentalizált dialógust, az előzetes döntéshozatali eljárást véve igénybe.<sup>[1]</sup> Hasonló értelmezést adnak Horváth Attila és szerzőtársai is. Ezen interpretáció szerint „[a]z alkotmányos identitás [...] interface a nemzeti és az uniós jog között. Párbeszédre kényszerít, mivel maga is párbeszéd folyamatosan alakuló terméke. [...] Végző soron nem marad más, mint a bizalom és az alkotmányos párbeszéd az Európai Unió Bírósága és

[1] Chronowski, 2019, [56].

az alkotmánybíróságok együttélése, egymásra figyelése. Annak a két értéknek az összebékítésére, amelyeket Anne Levade európai létszükségletnek (exigences existentielles européennes) és nemzeti alkotmányos identitásnak (identité constitutionnelles nationales) nevez.<sup>[2]</sup>

Az alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok és az EUB hatásköreinek metszetében helyezhető el: egyfelől a fogalmát az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz) tartalmazza, amelynek autentikus értelmezője az Európai Bíróság, másfelől azonban egy tagállam alkotmányos identitása – koncepciójának lényegénél fogva (vö. „önmeghatározás”) – aligha „kívülről” azonosítható, mint inkább „belülről” tárható fel, ami a tagállami alkotmánybíróságokat hozza helyzetbe. Tartalmát ugyan a tagállami alkotmány és/vagy felsőbbbíróságok bontják ki, azonban az EUB kontrollálja, hogy az EUSz. 4. cikk (2) bekezdésére alapított derogáció elfogadható-e.<sup>[3]</sup> Ez azonban aligha tehető meg az alkotmányos identitás tartalmi mérlegelése nélkül. Egyetértünk tehát azokkal a felfogásokkal, amelyek az alkotmányos identitást és határait dinamikusan – másképpen fogalmazva az alkotmányos párbeszéd keretei között – értelmezik.

E dinamikát, párbeszédet biztosító intézményrendszer többféle elemét, illetve az interakciónak számos stratégiáját különböztethetjük meg,<sup>[4]</sup> de legfontosabb közülük az előzetes döntéshozatali eljárás. Ahogyan az alkotmányos identitás, úgy a formálásának intézményi foglalatát jelentő előzetes döntéshozatali eljárás is az uniós jog és a tagállami (alkotmány)jog közös gyújtópontjába helyezendő. Az előzetes döntéshozatali eljárás érvényesülésének körét ugyanis nem csupán az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz) 267. cikke, az ahhoz tapadó EUB-gyakorlat, a tagállami eljárásjogi kódexek és bírósági gyakorlatuk, hanem az alkotmánybíróságok döntései is alakítják. A jogintézmény formálását elsődlegesen előzetes döntéshozatal kezdeményezésén keresztül végzik az alkotmánybíróságok (amelynek lehetősége, mint látni fogjuk, közel sem magától értetődő), de magának a kezdeményezésnek a megszövegezésén keresztül is képesek hatást gyakorolni.<sup>[5]</sup>

[2] Horváth et al., 2020, 24-25.

[3] Orbán, 2018, 12.

[4] Magyarul lásd például: Várnay, 2019, 75-76.

[5] Lásd például az olasz alkotmánybíróság alkotmányossági érvekkel indokolt előzetes döntéshozatal iránti kérelmét a Tarrico-ügyben. Lásd: Várnay, 2019, 85.

### III. A RENDES BÍRÓSÁGOK ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS- KEZDEMÉNYEZÉSE FELETTI KONTROLL

#### 1. Röviden az előzményekről

Az Alkotmánybíróság számos alkalommal foglalkozott már olyan alkotmányjogi panaszokkal, amelyek fókuszában az állt, hogy a rendes bíróság elmulasztotta az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését. Az Alkotmánybíróság vonatkozó döntései az azokban megjelenített érvelés alapján az alábbi csoportokba rendezhetők:

Az első csoportba sorolhatjuk azokat a döntéseket, amelyek olyan szakjogi kérdésként kezelték az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének rendes bíróság általi mérlegelését, amely kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén. A visszautasítások jogszabályi alapja az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 29. § volt, tehát a testület szerint az előzetes döntéshozatali kezdeményezésének elmulasztása nem eredményezheti a bírói döntés érdemi alaptörvény-ellenességét, illetve nem vet fel alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést sem. Ez az érvelés tehát az Alkotmánybíróság hatáskör-hiányán nyugszik.<sup>[6]</sup>

A második csoportba tartozó döntések sajátossága, hogy a visszautasítás oka az volt, hogy az indítványozók az Alaptörvény E) cikkére alapították panaszukat, ami az Alkotmánybíróság szerint alapjognak minősülő tartalmat nem hordoz, így visszautasításnak van helye.<sup>[7]</sup> Ehhez hasonló – leginkább indítványi „hibára” visszavezethető – azon visszautasítási ok, amely akkor „aktiválódhat”, ha a panasz nem az Alaptörvény, hanem más jogforrás – praktikusán az EUMSZ. – megsértését állítja.<sup>[8]</sup> A második csoport elsősorban abban különbözik az első-től, hogy kisebb teret ad az Alkotmánybíróság diszkréciójának, objektívabbak a mérlegelendő szempontok annál, mint amiket az Abtv. 29. § tartalmaz.

A harmadik körben helyezhetjük el azokat a döntéseket, amelyek a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező, indokolt bírói döntéshez való jog fényében értékelik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elutasítását. Ennek úttörője a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat volt, amelyben a testület megállapította, hogy az „Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő, mivel nem rendelkezett arról, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. §-ában szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelem elutasítása tárgyában a bíróságnak döntenie kell és azt legkésőbb az ügydöntő

[6] 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [7], [12]; 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [17], [24]; 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [16].

[7] 3041/2014. (III. 13.) AB végzés [25]; 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [17].

[8] 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [13].

határozatban köteles megindokolni.”<sup>[9]</sup> Ezt követően az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének rendes bíróság általi elmulasztását kifogásoló alkotmányjogi panaszok elbírálásának szempontjává annak vizsgálata lépett elő, hogy a rendes bíróság eleget tett-e indokolási kötelezettségének.<sup>[10]</sup> Ennek nyomán az Alkotmánybíróság képes volt a korábban kialakított hatásköri standardjainak megfelelő keretek között tartania az eljárását. Az indokolás léte és kielégítő mélysége ugyanis alapvetően egy formális szempont, tehát anélkül tudja ezt ellenőrizni az Alkotmánybíróság, hogy a rendes bíróság hatáskörébe tartozó, szakjogi kérdésnek tekintett mérlegelés – jelesen az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szükségessége – felülbírálatát elvégezné. Ez a megközelítés összhangban van az Alkotmánybíróság elsődleges rendeltetésével, az Alaptörvény védelmével<sup>[11]</sup> és a valódi alkotmányjogi panasz funkciójával is: a rendes bíróság által okozott potenciális alapjogsérelmek kiköszörülésével.<sup>[12]</sup> Álláspontunk szerint ugyanis helyesen jutott arra a következtetésre az Alkotmánybíróság, hogy a peres fél által a bíróságnak címzett, előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére tett indítványa osztja más indítványok sorsát: arra a bíróságnak reagálnia kell.<sup>[13]</sup> Ez az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatából is levezethető volt, amire maga a határozat is utalt: „Az Alkotmánybíróság fenti határozatában rámutatott, hogy: »[a] tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részére vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon.« {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}”<sup>[14]</sup> Az indokolás kielégítő

[9] 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Rendelkező rész 1.

[10] Lásd például: 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [37].

[11] Vö. Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.”

[12] Vö. Abtv. 27. § (1) bekezdés: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

[13] Hangsúlyozzuk, hogy ehelyütt csak az indokolási kötelezettséggel kapcsolatos okfejtést értékeljük, nem a rendelkező rész szerinti, mulasztás megállapítását. Ez utóbbival kapcsolatban utalunk a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírák – Dienes-Oehm Egon, Salamon László és Sulyok Tamás – álláspontjaira, amelyek egybehangzóan amellet érveltek, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó rendes bírósági döntéshez kapcsolódó indokolási kötelezettség kikényszerítésére alkotmányos követelmény megfogalmazása is elegendő lett volna.

[14] 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [59].

voltának tesztjét is sugallta a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, mégpedig az ún. CILFIT-kritériumok<sup>[15]</sup> vizsgálatát.<sup>[16]</sup> Alappal következtethetünk arra, hogy amennyiben ezeket a legalább az EUMSz. 267. cikk (3) bekezdése szerinti, ún. kötelezett rendes bíróság számba vette, akkor indokolási kötelezettségének is eleget tett. Az Alkotmánybíróság vizsgálata tehát nem arra irányul, hogy a CILFIT-kritériumok mérlegelésében a rendes bíróság helyes eredményre jutott-e, pusztán arra hogy ezekre kiterjedt-e a figyelme.<sup>[17]</sup>

Bár az Alkotmánybíróság nem hívta fel, de az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló rendes bírósági döntéssel kapcsolatos indokolási kötelezettség az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatával is összhangban van.<sup>[18]</sup> Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről hozott rendes bírósági döntések alkotmányossági kontrolljának indokolási kötelezettségre való szorításával kapcsolatos értékelések középpontjában az áll, hogy az eredményt tekintve nem következett be érdemi változás az Alkotmánybíróság gyakorlatában, mivel nem vállalta fel a testület azt, hogy a CILFIT-kritériumok adott ügyben való megfelelésének tartalmi helyességét ellenőrizze, a mérlegelést a rendes bíróságok hatáskörében hagyta.<sup>[19]</sup> Ez a meglátás – amelytel teljesen azonosulni is tudunk – azonban csak akkor értékelhető kritikaként, ha az Alkotmánybíróság kötelezettségei közül előbbre valóként fogadjuk el az alkotmányos párbeszéd fejlesztését, mint az Alaptörvényben és az Abtv.-ben foglalt funkcióinak ellátását.

A negyedik csoport első – és eddig egyetlen – fecskéje e tanulmány tárgyát képező 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, ami a rendes bíróság indokolási kötelezettségének vizsgálata mellett az EUB törvényes bírói jellegét is felveti. Mivel ez részletesebb bemutatást igényel, ezt külön pontban tesszük meg.

[15] Az EUB CILFIT-ügyben [C-283/81. számú, Srl CILFIT kontra Ministero della Sanit ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet, EU:C:1982:335, 9] kimunkált szempontrendszer, elemeinek felsorolását lásd a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [28] bekezdésben.

[16] Lásd különösen a határozat [28]-[29] bekezdéseit.

[17] Következtetésünknek – meglepő módon – éppen az idézett 26/2015. (VII. 21.) AB határozat nem felel meg, mivel Indokolásának [40] bekezdésében a testület kimondta, hogy „[a] konkrét ügyben a közösségi jogot nem kellett alkalmazni, így tehát előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére sem volt lehetőség.” Az indokolásban rejülő ezen ellentmondás azonban az indokolási kötelezettségre alapított visszautasító végzésekben már nem jelenik meg, azokban – álláspontunk szerint helyesen – az indokolás formai vizsgálatára szorítkozott az Alkotmánybíróság.

[18] Lásd például *Divasga v. Spanyolország* (No. 20631/92). Részletesebben lásd az EJEB gyakorlatáról: Naszladi, 2014, 12-16.

[19] Orbán, 2019, 78.



## 2. Az EUB törvényes bíróként való elismerése és következményei

A 26/2020. (VII. 2.) AB határozat egyik nívuma az előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben, hogy elismerte az EUB-t az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti törvényes bírónak. Ennek ellenére nehéz határozottan állást foglalni abban a kérdésben, hogy ez kétséget kizáróan megtörtént-e, és mi ennek az alkotmányjogi következménye.

a) „A királynőt megölni nem kell félnetek jó lesz”

Mivel ehelyütt az indokolás homályosságát hangsúlyozzuk, nem tekinthetünk el a határozat vonatkozó részének hosszabb citálásától. A határozat szerint „[a]z előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a törvényes bíróhoz való jog hazai bírósági rendszeren belüli szabályaihoz képest részben más kontextusban érvényesül”. Az EUMSZ. az EUB számára az előzetes döntéshozatali eljárásan keresztül jogértelmezési monopóliumot biztosít. Az Alkotmánybíróság az EUB előzetes döntéshozatali eljárását az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló intézményesített együttműködés részének tekinti. Az indítványozó azon kiinduló érve, mely szerint az uniós jog értelmezése kapcsán az eljáró bíróság az EUB-hoz fordulhat, nyilvánvalóan következik az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdéséből és az EUMSZ. 267. cikkéből, így ha az eljáró bíróság ténylegesen kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, akkor ennek elbírálása során az EUB is törvényes bírónak minősül. Mivel az előzetes döntéshozatali eljárás a bíróságok közötti intézményesített együttműködés keretében értelmezendő, az nem a fél perben érvényesíthető alanyi joga, ezért a törvényes bíróhoz való jogát a Kúria ítélete nem sérthette meg.

[29] Az előzetes döntéshozatali eljárás esetén alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként jelentkezik, hogy amennyiben az előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB is törvényes bírónak minősül, akkor hogyan érvényesülhet az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz kapcsolódó részjogosítványa az adott bírósági eljárásban. [...] Az indokolási kötelezettségnek ebben a tekintetben különös súlya van, ugyanis amennyiben a bíróság ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, akkor ez önmagában felvetheti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét, és az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán ez közvetve a peres felek törvényes bíróhoz való jogát is érintheti.”<sup>[20]</sup>

A fentiek alapján először arra következtethetünk, hogy mivel az alapügyben félként résztvevő panaszos nem kezdeményezhet előzetes döntéshozatali eljárást, ekképpen fogalmilag kizárt, hogy az EUB-tól, mint törvényes bírójától vonták volna el, azaz alanyi joga sérült volna. Nem mellékes, hogy a [28] bekezdésben a törvényes bíróhoz való jog feltételes elismerése csak a panaszos

[20] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]-[29]. Kiemelések tőlem: E.Cs.

érvkészletének ismertetéseként jelenik meg, s az utolsó mondat az a konklúzió, ami az Alkotmánybíróság saját álláspontjának tekinthető. Ehhez képest a [29] bekezdés első mondatából már az EUB-nak az Alkotmánybíróság általi törvényes bírói elismerését olvashatjuk ki: emellett szól egyrészt az, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette a testület ennek tényleges perbeli megvalósulását. Ugyanis, ha nem lenne az EUB az Alkotmánybíróság szerinti törvényes bíró, akkor nem vehetne fel ezen minősége semmilyen további kérdést. Másrészt az is az elismerés ténye mellett szól, hogy kijelentő és nem feltételes módon szerepel a „minősül” ige az idézett fordulatban (vö. „minősülne”). Ezt követően egyet visszalép az érvelés, és a törvényes bíróhoz való jog csak közvetett érintettségére konkludál, amely az indokolási kötelezettségen keresztül merülhet fel. Figyelmet érdemel azonban, hogy a [29] bekezdés – ha közvetetten is, de – a peres felek törvényes bíróhoz való jogát nevesíti az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül, tehát azt, aminek létezését a [28] bekezdés végén kizárta a testület. Álláspontunk szerint tehát [28] és a [29] bekezdés nehezen összeegyeztethető.

A határozathoz párhuzamos indokolást vagy különvéleményt fűző alkotmánybírák közül Czine Ágnes<sup>[21]</sup> inkább a [29] bekezdés szerinti értelmezésből indult ki, azonban Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolásából az következik, hogy két dimenzióban értelmezendő a probléma: ugyan az EUB törvényes bírónak minősül (ha ténylegesen eljár), de a feleknek de facto mégis törvényes bíróhoz való joguk: „Támogattam annak elismerését, hogy az EUB – ha az eljáró bíróság ténylegesen kezdeményezte az előzetes döntéshozatalt, akkor ennek elbírálása során – törvényes bírónak minősül, mint ahogy azt is, hogy ennek ellenére az Alkotmánybíróságnak előzetes döntéshozatali kérdést érintő ügyekben kizárólag az indokolt bírói döntéshez való jog sérelmének megállapítására van lehetősége. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben az Alkotmánybíróság eddig sem és a jövőben sem foglal állást, ebben a vonatkozásban a törvényes bíróhoz való jog sérelmének direkt módon történő megállapítására nincs lehetőség.”<sup>[22]</sup> Ez az értelmezés felveti azt a teoretikus kérdést, hogy lehet-e törvényes bíróról beszélni az ahhoz való jog – alanyi jogként érvényesíthető alapjog – léte nélkül. Összetettsége miatt ezt a problémát külön alpontra járjuk körbe. Ezt megelőzően azonban utalunk arra, hogy a törvényes bíró és az ahhoz való jog szétválasztását Juhász Imre, Pokol Béla és Salamon László elvetette, amiből következik az is, hogy értelmezésük szerint a határozat indokolása az EUB-t – ugyan tévesen, de – törvényes bíróként fogadta el.

[21] „Összeségében egyetérttek azzal, hogy az Alkotmánybíróság az EUB vonatkozásában a törvényes bíróhoz való jog alkotmányos tartalmát kiterjesztette.” 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Czine Ágnes párhuzamos indokolása [48].

[22] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Hörcherné Marosi Ildikó párhuzamos indokolása [57].

Összegezve a párhuzamos indokolást vagy különvéleményt megfogalmazó alkotmánybírák álláspontjait, arra juthatunk, hogy a határozat [28] bekezdés utolsó mondata ellenére az indokolás azon értelmezése, miszerint az Alkotmánybíróság valójában nem ismerte el az EUB-t törvényes bírónak, nem jelent meg egyik különvéleményben, illetve párhuzamos indokolásban sem. Érdemi különbség abban figyelhető meg a különvéleményt és párhuzamos indokolásokat megfogalmazók között, hogy az az EUB törvényes bírónak minősítését helyes, vagy helytelen következtetésnek tartották-e.

## b) Törvényes bíró-értelmezések pro és kontra

Az EUB törvényes bíróként való elismerésének kérdése azóta foglalkoztatta az indítványozókat és a jogirodalom képviselőit, mióta az Alkotmánybíróság első alkalommal foglalkozott valódi alkotmányjogi panasz eljárás keretében az előzetes döntéshozatali eljárással.<sup>[23]</sup> Ahogyan a 3.1. pontban áttekintettük, az Alkotmánybíróság egészen 2020-ig elzárkózott az EUB törvényes bíróként való elismerésétől, azonban a szakirodalomban többen sürgették ennek az álláspontnak a meghaladását. Az ezzel kapcsolatos érvelési utak az Alaptörvény „Magyarországnak az EU-ban tagállamként való részvételét szabályozó E) cikkére,”<sup>[24]</sup> az előzetes döntéshozatali eljárás „valódi természetére”<sup>[25]</sup> vagy külföldi alkotmány-, illetve felsőbb bíróságok gyakorlatára<sup>[26]</sup> alapoztak.

Álláspontunk szerint a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat indokolása nem fordított elég figyelmet a törvényes bíró fogalmával kapcsolatban kimunkált alkotmánybíróági dogmatikára. Ennek alábbi, lényeges elemeit emelhetjük ki:

Az Alaptörvényben a törvényes bíró fogalma közvetetten, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében jelenik meg: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Az Alkotmánybíróság bontotta csak ki a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog ezen generálklauzulájából az annak részjogosultságát képező, törvényes bíróhoz való jogot: „[a] törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el.”<sup>[27]</sup> Sem az alkotmánybíróági gyakorlatban, sem a jogirodalomban nem vitatott az sem, hogy a törvényes bíró fogalma alapvetően a belső jogra „optimalizált”, mivel meghatározására a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi

[23] Naszladi, 2014, 12-16.

[24] Varga, 2014, 21.

[25] Várnay, 2019, 79.

[26] Varga, 2014, 212.; Várnay, 2014, 64-65.

[27] 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32].

CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) rendelkezései, különösen annak 8. § (2) bekezdése az irányadó: törvényes bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró. Mindezek fényében egyértelműen kitűnik, hogy az EUB törvényes bírónak minősítése erős igazolásra szorul.

Az igazolás hiányzó láncszemeinek pótlására Czine Ágnes a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában tett kísérletet. Gondolatmenete szerint a lojális együttműködés elvéből kiindulva, az EUMSZ. 267. cikk szerinti kötelezett bíróság azért tekinthető törvényes bírónak, mert „az Alkotmánybíróság ugyanakkor korábbi gyakorlatában egyértelművé tette, hogy »[a]nnak megítélésekor, hogy a konkrét ügyben ki tekinthető törvényes bírónak [a bíróságok szervezetről szóló törvény mellett] ugyanilyen súllyal jönnek számításba – többek között – az eljárási törvénynek a hatáskörre, illetékességre, a jogorvoslati rendre és a tisztességes eljárás követelményének biztosítására vonatkozó további rendelkezései« (993/B/2008. AB határozat, ABH 2009, 2352, 2354-2355).”

Blutman László, a törvényes bíró koncepciójának belső joghoz kötöttségét észelve, azzal a javaslattal élt, hogy az Alkotmánybíróság az EUMSZ 267. cikkében foglalt szabályt törvényes bíróra rámutató hatásköri szabálynak minősítse.<sup>[28]</sup>

Az ismertetett igazolási kísérletet azonban nem adnak teljes körű megoldást az Alkotmánybírósági dogmatika és az EUB törvényes bírói minősége közti valamennyi különbségre. Ennek több aspektusát látjuk.

Először azt emeljük ki, hogy a törvényes bírónak értelemszerűen bíróságnak kell lennie. Vizsgálnia kellett volna az Alkotmánybíróságnak azt, hogy az EUB az Alkotmánybíróság bíróság-koncepciójának megfelelő-e, azaz (1) törvény hozza-e létre, (2) igazságszolgáltatási tevékenységet végez-e, amelynek keretében jogszabályokat alkalmaz, (3) eljárását törvény szabályozza-e, (4) a végrehajtó hatalomtól független-e, (5) eljárása nem titkos-e, (6) határozata kötelező érvényű-e.<sup>[29]</sup> Juhász Imre arra hívta fel a figyelmet, hogy „klasszikus” igazságszolgáltatási tevékenységet csak perbíróság végezhet, ekképpen az EUB nem lehet bíróság, így törvényes bíró sem.<sup>[30]</sup> Álláspontunk szerint az igazságszolgáltatás fogalma további értelmezésre szorul, különösen azóta, hogy az Alaptörvény szerint – az igazságszolgáltatást végző – rendes bíróság normakontroll tevékenységet is ellát.<sup>[31]</sup>

Másodikként említjük az indokolás [28] bekezdésének utolsó mondatában is felvetett – igencsak releváns – aspektust, miszerint a törvényes bíró fogalma egy alapjoghoz tapad: az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére figyelemmel a törvényes bíróhoz joga van mindenkinek.<sup>[32]</sup> Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)

[28] Blutman, 2015.

[29] 21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [36], felhívja: 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Juhász Imre különvéleménye [81].

[30] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Juhász Imre különvéleménye [82].

[31] Lásd Alaptörvény 25. cikk (1) és (2) bekezdés.

[32] Ez az érvelés jelenik meg Pokol Béla különvéleményében [59], Salamon László különvéleményében [73] és Juhász Imre különvéleményében [84].

bekezdése „valódi” alanyi jogot hordoz, nem államcél. Az EUMSZ. 267. cikke azonban egyértelműen az eljáró bíróság lehetőségeként határozza meg az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését és nem a peres fél jogaként. Nem beszélhetünk az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének valódi kötelezettségéről, mert – ahogyan Pokol Béla rámutat<sup>[33]</sup> – az EUMSZ. 267. cikke kettős mérlegelést is biztosít a bíróságnak. Az első mérlegelés az, hogy szükségesnek tartja-e az alkalmazandó uniós norma EUB általi értelmezését (tehát hogy az értelmezés meghaladja a saját értelmezési hatáskörét, mert az például általa feloldhatatlan ellentmondásra vezetne, vagy valamely másodlagos uniós jogi aktus érvénytelensége merül fel). Jogszerűen juthat tehát arra a következtetésre a bíró – a CILFIT-feltételek ellenőrzése nyomán –, hogy az ügygel nincs tennivalója az EUB-nak. A második mérlegelés csak a „nem-kötelezett bíróságnak” biztosított: ha meg is győződik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének indokoltságáról, mellőzheti azt. Az EUMSZ. 267. cikk második mondatában a „kér” ige hatóképzős alakja szerepel: „kérheti”.<sup>[34]</sup> Hangsúlyozandó, hogy az EUMSZ. 267. cikk harmadik mondata értelmében a második mérlegelés lehetősége nem illeti meg az ún. kötelezett bíróságot, tehát azt, amelynek döntésével szemben nincsen további jogorvoslat. Ennek azonban nincs hatása a vizsgálódásunk lényegét tekintve, még a kötelezett bíróság is mérlegelheti az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, arra nem automatikusan, feltétel nélkül köteles – azaz nem a postás szerepét tölti be a peres fél és az EUB között. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése tehát mindig az eljáró bíró mérlegelésétől függ. Így tehát oda jutunk, hogy a törvényes bíróhoz való jog az EUB vonatkozásában a jogosultak számára nem alanyi jogként funkcionál, mert az ahhoz való hozzáférés egy közhatalmat gyakorló szerv döntésén múlik (vö. perindítás, jogorvoslat).

Az indokolásban az EUB törvényes bírói minőségének alátámasztásához nyomós érvként jelenik meg az, hogy „[a]z EUMSZ. az EUB számára az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül jogértelmezési monopóliumot biztosít.”<sup>[35]</sup> E megállapítás téves, mivel az EUB-t nem az uniós jog értelmezésének monopóliuma, hanem elsőbbsége illeti meg,<sup>[36]</sup> amelynek köszönhető az EUB értelmezésének kötelező jellege is (még ha kivételesen ezt meg is kérdőjelezzük). A megfogalmazás pontatlanságánál nagyobb súlyú problémaként értékeljük ezen érv tényleges hatását, összeadódva a bíróság-fogalom kiterjesztő értelmezésével: ha a törvényes bírói minőségben meghatározó elem az adott szerv jogértelmezési elsőbbsége, abból az is következik, hogy az Alkotmánybíróság

[33] Lásd: 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Pokol Béla különvéleménye [62].

[34] Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ezt a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

[35] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28].

[36] Meggyőzően mutat rá Pokol Béla arra, hogy amennyiben az uniós jog vonatkozásában értelmezési monopóliuma lenne az EUB-nak, akkor kizárólag az EUB alkalmazhatná is azt, lévén nem létezik jogalkalmazás jogértelmezés nélkül. 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Pokol Béla különvéleménye [63].

is törvényes bíró, amennyiben a rendes bíróság által kezdeményezett konkrét normakontrollt folytat le. Hiszen, ahogyan az EUB uniós jogra vonatkozó értelmezése köti az eljáró bíróságot, ugyanúgy köti az Alkotmánybíróság határozata is. Különösen élesen merül fel ez abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság a bírói indítványt elutasítja – tehát a támadott norma megsemmisítésétől tartózkodik –, de alkotmányos követelményt állapít meg. Az alkotmányos követelmény ugyanis a támadott – és alkalmazási tilalom hiányában alkalmazandó – jogszabály értelmezési tartományának kijelöléséről szól. E tartomány kijelölése természetesen az Alaptörvényen és annak értelmezésén nyugszik, de közvetlenül az alsóbb szintű jogszabály erga omnes értelmezését eredményezi.

### c) Összefoglalás és perspektívák

Az alkotmányos párbeszéd alakítása során az Alkotmánybíróság is a népmesei okos lány<sup>[37]</sup> szerepébe került: az egyik elvárás, hogy a „klub tagjaként” nyisson az uniós szintű alkotmányos párbeszéd legfontosabb szereplője felé, és ezirányú nyitottságát folyamatosan kommunikálja is. E téren a soron következő lépést kétségtelenül az EUB törvényes bíróként való elismerése jelentette, ahogyan arra a legtöbb jogirodalmi forrás is rámutat. A mélyítendő uniós integráció, az alkotmányos párbeszéd támogatói kaptak egy ajándékot: az EUB törvényes bíróként való elismerését. Azok sem érezhetik magukat teljesen csalódottnak, akik az EUB térnyerésének megálljt parancsolnának. Ennek oka, hogy a törvényes bírói minőség elismerése ellenére jottányit sem változott meg a jogkeresők helyzete, de még a rendes bíróságok, az Alkotmánybíróság és az EUB triászának bonyolult viszonyrendszere sem: a rendes bíróságok előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezést elutasító döntéseit az Alkotmánybíróság továbbra is csak az indokolási kötelezettség – merőben formai szempontú – vizsgálatának veti alá. Konklúzióként arra juthatunk, hogy az EUB törvényes bíróként való elismerése gesztusnak, de annál többnek nem értékelhető. Más lapra tartozik e gesztus értékelése, elsősorban az, hogy a törvényes bíróhoz való jog tekintetében kialakított értelmezésétől több ponton vitatható érveléssel – vagy éppen annak hiányával – eltérjen az Alkotmánybíróság. A határozattal tehát, ha nem is maradéktalanul, de a föderalisták és különösen az EU-szkeptikusok is elégedettek lehetnek, akiknek azonban nagyobb okuk van a csalódottságra és a kritikára, azok az alkotmányjogi dogmatika és az alkotmánybírósági érvelések következetességének fontosságát vallók.

[37] Az ismert népmese szerint az okos lány, akitől Mátyás király azt kérte, hogy vigyen is neki ajándékot, meg ne is, úgy oldotta meg ezt a feladatot, hogy szitába tett egy galambot, s egy másikkal befedte. Amikor a király elé ért, az egyik szitát leemelte a másíkról, a galamb menten elrepült. Tehát vitt is ajándékot, meg nem is.

Következtetésünk szerint a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat fenntartotta a status quo-t a rendes bíróságok előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése feletti alkotmányossági kontroll tekintetében. Álláspontunk szerint elmozdulás kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat kiterjesztése irányában képzelhető el, bár valószínűségét egyelőre alacsonynak véljük. Ennek ugyanis az a feltétele, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok CILFIT-kritériumok megvalósulásával kapcsolatos mérlegelését tartalmi vizsgálat alá vonja. Ehhez pedig fel kellene adni az eddigi gyakorlatnak legalább azt az elemét, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését szakjogi kérdésnek tekinti a testület. Ha e kérdés ugyanis a szakjogi mezőből az alkotmányossági szférába „emelkedne”, az Alkotmánybíróság nélkül végezhetné el a tartalmi felülvizsgálatot, hogy nem borítaná fel azt a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság közti hatalommegosztás alapját képező doktrínát, hogy szakkérdések eldöntésére az Alkotmánybíróság nem vállalkozik. Ebben az esetben a törvényes bíróhoz való jog az EUB és az előzetes döntéshozatali eljárás vonatkozásában is kikényszeríthető alapjoggá válna, mivel alkotmányossági kontroll alá esne. Emellett a testület bíróság-fogalmát is fejlesztené kellene, amely a rendhagyó – elsősorban normakontroll-jellegű – rendesbírói eljárások miatt egyébként is indokolt volna.

A CILFIT-feltételekkel kapcsolatos, rendes bíróságok által végzett mérlegelés tartalmi felülvizsgálatának azonban a törvényes bíróhoz való jogon kívül nyílhat másik dimenziója is, amelynek előnye lehet az, hogy a bíróság-fogalom módosítását nem igényli. Ez pedig a törvény előtti egyenlőség elve. Ennek megalapozásához az előzetes döntéshozatali eljárás szükségességének eredőjéig kell visszanyúlnunk. Ez pedig nem más, mint az uniós jog közvetlen alkalmazandósága, tehát az, hogy az uniós jog általános érvényesítése a tagállami bíróságok feladata. Ekképpen az uniós jogforrások a legszélesebb körben alkalmazott jogforrásoknak tekinthetők, lévén valamennyi tagállam valamennyi bírósága köteles azokat követni. Továbbá nemcsak az alkalmazásra kötelezett bíróságok óriási száma, de azok eltérő jogi kultúrája még annál is élesebben vetik fel az egységes jogalkalmazás problémáját, mint ahogyan az a belső jogban jelentkezik. Az uniós jog közvetlen alkalmazandósága és a jogegység gondolata vezetett tehát az előzetes döntéshozatali eljárás intézményének életre hívásához, funkciója azonban nem szorítkozik kizárólagosan erre, a másik célja „az egyének bírói jogvédelmének javításaként foglalható össze”.<sup>[38]</sup> A jogrend érvényesülésének pozitívista igénye mellett tehát az előzetes döntéshozatali eljárás egy alapjogi – de legalábbis alanyi jogi – jellegű megalapozással is ellátható.

Hasonlóan értelmezi az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése által intézményesített jogegységi eljárás és a XV. cikk által biztosított – és alapjogként kezelt – törvény előtti egyenlőség viszonyát a magyar Alkotmánybíróság is: „Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos alapértékből fakadó jogbiztonság követelményének megfelelően arról is az Alaptörvény maga rendel-

[38] Osztovits, 2011, 2994. Hasonlóan lásd: 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [25].

kezik, hogy a jogegységi határozatok kötik a bíróságokat; egyrészt a 25. cikk (3) bekezdése alapján, másrészt a bírósági szervezet többszintűsége miatt [25. cikk (4) bekezdés]. Az egységes és kiszámítható bírósági joggyakorlat a jogbiztonság mellett a törvény előtti egyenlőség [XV. cikk (1) bekezdés] követelményét is szolgálja, ezért nem jelenti a bírói függetlenség sérelmét.<sup>[39]</sup> Egy olyan ügyben tehát, amelyben a rendes bíróság (vagy az előzetes döntéshozatalával kapcsolatos döntését kontrolláló Alkotmánybíróság) azt érzékelné, hogy egy uniós norma széttartó értelmezéssel rendelkezik a különböző (nemzeti felső)bíróságok között, akkor felmerülhet a per alanyainak törvény előtti egyenlőségének sérelme is. Értelemszerűnek tűnik ugyanis, hogy az uniós aktusok vonatkozásában a törvény előtti egyenlőség ne nemzeti, hanem uniós szinten nyerjen értelmezést.

#### IV. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÁLTAL KEZDEMÉNYEZHETŐ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS

##### 1. Jogfejlesztés helyett üzenet

A 26/2020. (VII. 2.) AB határozat másik – az EUB törvényes bírói minősége melletti – nívuma annak *expressis verbis* kimondása volt, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése. A két kérdésnek vannak érintkezési pontjai, azonban jelentős különbségnek tekintjük, hogy az EUB törvényes bírói minőségének kimondása elsősorban belső jogi – alkotmányjogi – mérlegelést igényel, míg az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési hatáskörének elismerése az uniós jog – elsősorban az EUMSZ. 267. cikkének és a hozzá tapadó gyakorlatnak az – értelmezését követeli meg. Ennélfogva az alkotmánybírósági gyakorlatban sem lehet olyan erős kapaszkodókat találni ez utóbbi témával kapcsolatban, mint amiket a törvényes bíró interpretációjával kapcsolatban bemutathattunk. Nem mellékes, hogy az Alkotmánybíróság az uniós jog értelmezője és alkalmazója is lett e tekintetben. Ezt mutatja az is, hogy a határozat érvelésében az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési lehetőségének alátámasztásaként az Alaptörvény E) cikke szinte csak díszítőelemként funkcionál, a lényeg az EUMSZ. 267. cikkére és az EUB egy vonatkozó, a rendes bíróságokon kívüli intézmények indítványozási lehetőségét biztosító döntése,<sup>[40]</sup> valamint a német alkotmánybíróság idevágó gyakorlata.<sup>[41]</sup>

[39] 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [41].

[40] C-393/92 *Almelo önkormányzata és mások v. NV Energiebedrijf Ijsselmij* (1994) EBHT I-1477. – idézi a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [26].

[41] BVerfGE 134, 366 és BVerfGE 142, 123; BVerfGE 146, 216 és BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15.* – idézi a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27].



Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság az előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogosultságának kimondásával – helyesebben inkább: fel- és elismerésével, lévén, hogy a jogosultsága az EUB gyakorlatán nyugszik, nem a saját döntésén – egy régóta nyitva álló lehetőséget ismertetett. Igaz ugyan, hogy az EUMSz. 267. cikke általában csak „bíróóságok” részére biztosítja az indítványozási jogot, az EUB desuetudója nyomán a jogosulti kör de facto kitérült, s az így biztosított alkotmányos párbeszéd rendszeres résztvevői a tagállami alkotmánybíróóságok.<sup>[42]</sup> Nem volt tehát szükség arra, hogy az Alkotmánybíróóság – egyébként absztrakt – kezdeményezési jogosultságához igazolja a rendes bírósági tevékenységgel való szoros kapcsolatát. Az Alkotmánybíróóság indítványozási jogosultságának deklarációja így nem a joggyakorlat fejlesztéseként értékelhető, hanem gesztusként, üzenatként, hogy adott esetben erre készen áll, az alkotmányos párbeszéd ezen fórumára is nyitott.

## 2. Nyitott kérdések

A kezdeményezési jogosultság megállapítása az egyszerűbb feladat, ebből azonban számos kérdés ered, amelyeket az Alkotmánybíróóság nyitva hagyott, vagy nem fejtett ki mélyebben.<sup>[43]</sup> Egyrészt az, hogy a kezdeményezés opcionális vagy kötelező, másrészt az, hogy vannak-e kiemelt (akár kötelező) elemei, harmadrészt az, hogy erre indítványra és/vagy hivatalból kerül-e sor, negyedrész az, hogy az előzetes döntés köti-e úgy az Alkotmánybíróóságot, mint ahogyan a rendes bíróságokat, ötödrész – a fentiekkel összefüggésben – az Alkotmánybíróóság eljárásrendjébe történő beillesztésre hogyan kerülhet sor. A lehetséges válaszokat a következő alpontokban tekintjük át.

### a) Lehetőség vagy kötelezettség?

Az EUMSz. 267. cikke szerint az előzetes döntéshozatali eljárás két esetét különböztethetjük meg: az opcionalist és a kötelezőt. Kötelező akkor az indítványozás, ha olyan bíróság győzdött meg az előzetes döntéshozatal kötelezettségéről, amelynek döntésével szemben nincs helye jogorvoslatnak.

Álláspontunk szerint a határozatból nem vezethető le az Alkotmánybíróóság számára indítványozási kötelezettség, noha ennek megalapozása sem lenne reménytelen feladat. Véleményünket arra alapítjuk, hogy a határozatban az indítványozási kötelezettség még említés szintjén sem jelenik meg, csak a jogosultság. Logikus, hogy az Alkotmánybíróóság a lehető legszélesebb mozgásteret alakítsa ki saját magának arra az esetre, ha a jövőben olyan ügygel találkozna,

[42] Lásd erről: Éves jelentés 2020 – igazságszolgáltatási tevékenység, EUB, Luxemburg, 2021, 242-243.

[43] Ezt fogalmazza meg Hörchneré Marosi Ildikó is a párhuzamos indokolásának [55]-[56] bekezdéseiben.

amelyben ténylegesen felmerülne az EUB-hez fordulás szükségessége. Továbbá a kötelezetti bírósági minőséghez olyan bíróságnak kellene tekintenie saját magát az Alkotmánybíróságnak, amely valódi jogorvoslati fórumként funkcionál. Ennek kérdése egyértelműen a valódi alkotmányjogi panaszeljáráásban merül fel. Noha az alkotmánybírósági gyakorlattól nem idegen az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi funkciójának elismerése, attól tartózkodott – álláspontunk szerint helyeselhetően – a testület, hogy a rendes bírósági – ekképpen jogorvoslati – rendszer részeként értelmezze saját jogállását vagy eljárásait.<sup>[44]</sup>

Hangsúlyozandó azonban, hogy az Alkotmánybíróság kötelezetti bírósági minősége tekintetében – éppen azért, mert a kérdést az uniós jog uralja – nem kizárólag saját önértelmezésének lehet relevanciája, hanem annak is, hogy „kívülről”, elsősorban szupranacionális szintről miként vélekednek az Alkotmánybíróságról, illetve a kérdésben releváns, rendes bírósági ügydöntő döntésekkel kapcsolatos hatásköreiről, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti – ún. régi típusú – és az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti – ún. valódi – alkotmányjogi panaszokról. E tekintetben utalunk az EJEB Szalontay vs. Magyarország (no. 71327/13) ítéletére, amelyben ezen alkotmányjogi panaszeljáráásokat az EJEB gyakorlata szerinti „hatékony jogorvoslatoknak” nevezte. Ebből a szemszögből, ezen alkotmányjogi panaszeljáráások vonatkozásában az Alkotmánybíróság kötelezetti bírósági minősége már nem is tűnik olyan távoli lehetőségnek. Árnyalja a képet ugyanakkor az EJEB Repcevirág Szövetkezet vs. Magyarország ügyben (no. 70750/14) hozott ítélete, amely a 3165/2014. (V. 23.) AB végzésre reagált. Az EJEB érvelésének középpontjában a Kúria és az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének elutasítását tartalmazó döntéseikkel kapcsolatos indokolási kötelezettsége volt. Az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló panaszelem visszautasításának megfelelő indokaként fogadta el az EJEB az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányára alapozott érvelését.<sup>[45]</sup> Az EJEB nem fordított komoly figyelmet az alapügy alkotmánybírósági szakaszára, így összemosta az Alkotmány-

[44] Az Alkotmánybíróság rendes bíróságokon való kívülállása elsődlegesen az Alaptörvény rendszertani értelmezésével támasztható alá, hiszen abban az „Alkotmánybíróság” alcím elkülönítetten szerepel „A bíróság” alcímtől. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével élesen merült fel a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság viszonyának tisztázása iránti igény. Ebben a relációban a testület következetesen hangsúlyozza a rendes bírósági szervezeten való kívülállását, a „szuperbírósági” szereptől való tartózkodását: „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [...]” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {előszőr lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. 28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [88].

[45] Repcevirág Szövetkezet vs. Magyarország ügyben (no. 70750/14), Indokolás [61].

bírósg hatáskörének hiányát a panaszos indítványozási jogának hiányával.<sup>[46]</sup> Álláspontunk szerint az EJEB ezen ítélete, épp ezen pontatlansága miatt, nem perdöntő az Alkotmánybíróság kötelezett bírósági minőségének megítélésében.<sup>[47]</sup>

## b) Kiemelt esetek

Figyelemre méltó, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezési jogosultság vonatkozásában elég lakonikus indokolású határozatban szerepel néhány olyan esetkör, amely az Alkotmánybíróság szerint – a német alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel – különösen indokolja a kezdeményezési jogosultságot: „ha az előtte fekvő ügyben az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti alapvető jogokkal és szabadságokkal való összhang, vagy Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának korlátozására irányuló veszély merülne fel”.<sup>[48]</sup>

Noha pont ezek a témakörök azok, amelyekben a belső jog sérelme legelősebben felveti a szuverenitás és/vagy az alkotmányos identitás sérelmét is – így ezekben lenne várható a leghatározottabb tagállami alkotmánybíróság kiállás az uniós joggal szemben –, nem logikátlan esetükben mégis az alkotmányos párbeszéd intézményesített formájához nyúlni. Ennek oka, hogy ekképpen az Alkotmánybíróság meggyőződhet az alaptörvény-ellenesnek vélt uniós aktus autentikus értelmezésének tartalmáról. Ez egyrészt menekülőtut nyit az EUB számára is egy körvonalozódó, uniós jogi norma és tagállami alkotmánybeli norma konfliktusa elől azzal, hogy az uniós jogi normához olyan tartalmat rendel értelmezéssel, amely összhangba hozható a tagállami alkotmánnyal.<sup>[49]</sup> Másrészt pedig – az első, az alkotmányos párbeszédet kézzelfogható eredménnyel megtöltött változat elbukása esetén is – egyáltalán tisztában lehet a kérdéses uniós jogi aktus ténylegesen érvényesülő tartalmával, így az Alkotmánybíróság „erősebb tényállásból” dolgozhat, tisztábban „láthat”.

## c) Hivatalból vagy indítványra?

E kérdés megválaszolása relatíve egyszerű, ugyanis már az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos első végzések is foglalkoztak azzal a helyzettel, hogy a panaszosok nemcsak azt kifogásolják, hogy kérésük ellenére a rendes

[46] Vö. „It is not for the Court to challenge the Constitutional Court’s finding that requests for a preliminary reference to the CJEU should be made before the ordinary courts and that it lacked jurisdiction to review such decisions.”

[47] Az ítélet további kritikájához lásd: Varga, 2020.

[48] 26/2020. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27].

[49] Lásd például a Taricco és Gauweiler-ügyeket, bemutatja: Várnay, 2019, 85-87.

bíróság elmulasztotta az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, de indítványozzák azt is, hogy az Alkotmánybíróság tegye ezt meg. A 3165/2014. (V. 23.) AB végzésben az Alkotmánybíróság határozott – és az Alkotmánybíróság eljárásrendjével teljes mértékben összhangban álló – választ adott: indítványozói jogosultság hiányában az alkotmányjogi panasz ezen elemét nem vizsgálja érdemben.<sup>[50]</sup> A konklúzió tehát a mulasztásban megnyilvánuló alap-törvény-ellenességgel állítható párhuzamba: az indítványozó csak felhívhatja az Alkotmánybíróság figyelmét az EUB-hoz fordulás szükségességére, illetve a jogalkotói mulasztás megállapítására, de nincs jogosultsága az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban érdemi döntésére. A válasz tehát egyértelmű a kérdésre: csak hivatalból fordul az Alkotmánybíróság az EUB-hez.

Ugyan a 26/2020. (VII. 2.) AB határozat nem érinti ezt a kérdést, az ezt követően született 3040/2021. (II. 19.) megerősítette a korábbi gyakorlatot: az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló panaszlevelet az indítványozói jogosultság hiányára hivatkozással utasította vissza.<sup>[51]</sup>

#### d) Az EUB döntésének kötőereje és eljárásjogi kérdések

Nagyon kicsi azoknak az előzetes döntéseknek az aránya, amelyeket tag-állami alkotmánybíróság ne tekintene magára nézve kötelezőnek, tehát de facto véleményként kezelne.<sup>[52]</sup> Ebből és az előzetes döntések rendes bíróságokra kötelező jellegének Alkotmánybíróság általi elismeréséből aligha várható, hogy az Alkotmánybíróság megkérdőjelezze egy, általa kezdeményezett EUB-döntésben adott értelmezés rá is kötelező voltát.

A határozat nem foglalkozik azzal, hogy milyen eljárásjogi keretek vonatkoznak az Alkotmánybíróság által kezdeményezhető előzetes döntéshozatali eljárásra. Álláspontunk szerint azonban az Abtv. 57. § (2) bekezdése<sup>[53]</sup> és a 60. §<sup>[54]</sup> megfelelő alapokat biztosítanak egyfelől az EUB eljárásának kezdeményezésére, másfelől pedig arra, hogy a folyamatban lévő előzetes döntéshozatal lezárultáig az Alkotmánybíróság az eljárását felfüggeszse.

[50] 3165/2014. (V. 23.) AB végzés, Indokolás [19].

[51] 3040/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [37].

[52] E probléma részletes bemutatását lásd: Várnay, 2019, különösen: 90.

[53] Abtv. 57. § (2): „Az Alkotmánybíróság az (1a)-(1c) bekezdés alkalmazásától függetlenül is elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel. Az Alkotmánybíróság nyilatkozattételre hívhatja fel, iratok megküldése és vélemény kérelme iránt keresheti meg az indítványi kérelemmel érintett szervet, hatóságot, illetve azt a bíróságot, hatóságot, más állami szervet, az Európai Unió intézményét vagy nemzetközi szervet, amelyek megkeresése a kérelem elbírálásához szükséges.”

[54] Abtv. 60. §: „Az Alkotmánybíróság az eljárását bíróság, hatóság, más állami szerv, az Európai Unió intézménye vagy nemzetközi szerv előtt folyamatban lévő eljárás befejezéséig kivételesen felfüggesztheti, ha az ügy Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben e szervek előtti eljárás folyamatban van, és a felfüggesztést a jogbiztonság, az indítványozó különösen fontos érdeke, vagy más különösen fontos ok indokolja.”

Kétségtelen, hogy az Abtv. 57. § (2) bekezdésében rögzített esetek között az EU valamely szervének „döntés” nem szerepel, ahhoz a legközelebb a „vélemény” áll. Ennek fényében üdvözlendő lenne az Abtv. olyan módosítása, ami az előzetes döntéshozatali eljáráshoz is jobban igazodik, de addig is – rugalmasabb értelmezéssel – alkalmasnak találjuk a hatályos eljárásjogi szabályokat az EUB-hez forduláshoz.

Nem látjuk annak sem akadályát, hogy az Alkotmánybíróság akár normakontroll eljárásban (legyen előzetes vagy utólagos, konkrét vagy absztrakt), akár alkotmányjogi panasz elbírálása, akár absztrakt alkotmány-értelmezés során kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást, az eljárás természetének csak az esetleges kötelezeti bíróság megállapíthatósága tekintetében lehet jelentősége.

### 3. Összegzés

Az Alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali eljárás-kezdeményezési jogának kimondása a fentiek szerint jogfejlesztő újdonságot nem jelent, sokkal inkább egy status quo nyílt elismerését. Ennek értékelése alapvetően attól függ, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásnak a két felsőbbbíróság viszonyára gyakorolt hatásáról miként vélekedünk.

Ennek több olvasata lehetséges: az egyik szerint az előzetes döntéshozatali kezdeményezésével a tagállami bíróság elismeri az EUB fölérendeltségét, ami az előzetes döntés kötelező jellegéből fakad. Az EUB által adott értelmezés – akár erga omnes<sup>[55]</sup> – kötelező hatálya tehát az uniós intézmény dominanciájához vezet. A másik narratíva inkább azt hangsúlyozza, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás keretei között kialakuló párbeszéd „aszimmetrikus, egyenlőtlen: hisz a tagállami bírói fórumok előnyben vannak, amennyiben igazi bíróságok, amelyek ítéleteik végrehajtásához akár az állam erőszakszervezeteit is igénybe vehetik. Még ha nemzetközi és az uniós jog primátusát el is ismerjük, az ezeknek érvényt szerezni hivatott nemzetek fölötti bíróságok ítéletei mögött effajta hatalom nem áll – hiszen az EU nem állam.”<sup>[56]</sup> A második interpretáció elfogadása esetén sem lehetne azonban eltekinteni attól, hogy hiába csak közbenső jellegű<sup>[57]</sup> az előzetes döntéshozatali eljárás, tehát nem a konkrét ügy alapkérdésének – azaz a peresített igénynek, illetve büntetőjogi felelősségnek – az eldöntéséről szól, az érdemi határozat jogi érvelésének megszövegezése során aligha lehet mellőzni az alkalmazandó uniós norma EUB általi értelmezését. Ahogyan azonban arra rámutattunk, egy alkotmánybíróság által kezdeményezendő előzetes döntéshozatali eljárás alkalmas lehet a tagállami alkotmány elsőbbségének elve és az uniós jog elsőbbségének tétele közti ellentmondás feloldására, kompromisszu-

[55] Dezső – Vincze, 2012, 387.

[56] Horváth et al., 2020, 24-25.

[57] Osztoivits, 2015.

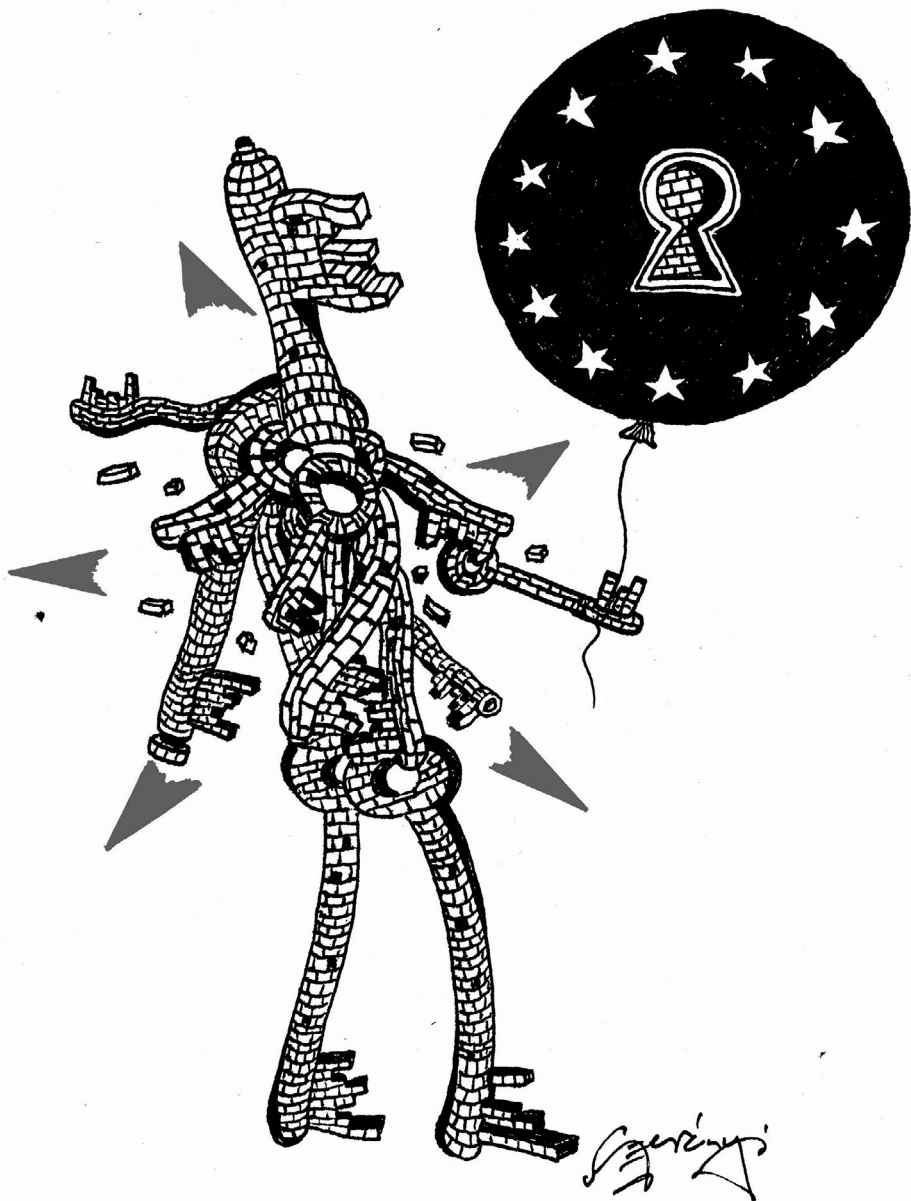
mos rendezésére is, ezért a kezdeményezés lehetőségének alkotmánybíróági deklarációját inkább e párbeszédre nyugvó megoldásra való nyitottságként, mint az Alkotmánybíróság EUB-nak való alárendeléseként értékeljük.

## IRODALOM

- Blutman László (2015): Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás. In: *Közjogi Szemle*. 2015/4. sz.
- Chronowski Nóra (2019): Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András). (Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal>.)
- Dezső Márta – Vincze Attila (2012): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-Orac, Budapest.
- Horváth Attila – Pék Erzsébet – Szegedi László – Szőke Péter (2020): *Alkotmányos identitás: pajzs, kard vagy párbeszéd? Szélgjegyzetek egy fogalom történetéhez*. MFI, Budapest. (Elérhető: <http://mfi.gov.hu/wp-content/uploads/2020/10/HORVATH-PEK-SZEGE-DI-SZOKE-Alkotmanyos-identitas-Pajzs-kard-vagy-parbeszed.pdf>.)
- N.N. (2021): Éves jelentés 2020 – igazságszolgáltatási tevékenység. EUB, Luxemburg. (Elérhető: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/qd-ap-21-001-hu-n.pdf>.)
- Naszladi Georgina (2014): Az Alkotmánybíróság esete az előzetes döntéshozatali eljárással – egy visszautasító végzés margójára. In: *Európai Jog*. 2014/6. sz.
- Orbán Endre (2018): Quo vadis „alkotmányos identitás”? In: *Közjogi Szemle*. 2018/3. sz.
- Orbán Endre (2019): Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban. Doktori értekezés, PPKE JÁDI, Budapest.
- Osztovits András (2011): 267. cikk. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest.
- Osztovits András (szerk.) (2015): *EU-jog*. HVG-Orac, Budapest.
- Varga Zsófia (2014): Az Alkotmánybíróság végzése az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének elmulasztásáról – Az Európai Bíróság mint törvényes bíró. In: *Jogesetek Magyarázata*. 2014/4. sz.
- Varga Zsófia (2020): Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete az indokolási kötelezettségről az előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésének megtagadása esetén. In: *Jogesetek Magyarázata*. 2020/1-2. sz.
- Várnay Ernő (2014): Az előzetes döntéshozatali eljárás – nemzetközi kitekintés. In: Osztovits András (szerk.): *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében 2004–2014*. HVG-Orac, Budapest.
- Várnay Ernő (2019): Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság. In: *Állam- és Jogtudomány*. 2019/2. sz.

## JOGFORRÁSOK

- Magyarország Alaptörvénye.
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv.
- .Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés.
  
- 13/2013. (VI. 17.) AB határozat.
- 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.
- 21/2014. (VII. 15.) AB határozat.
- 26/2015. (VII. 21.) AB határozat.
- 28/2019. (XI. 4.) AB határozat.
- 26/2020. (VII. 2.) AB határozat.
- 3040/2021. (II. 19.) AB határozat.
  
- 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés.
- 3147/2013. (VII. 16.) AB végzés.
- 3028/2014. (II. 17.) AB végzés.
- 3041/2014. (III. 13.) AB végzés.
- 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés.
- 3165/2014. (V. 23.) AB végzés.
- 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés.
- 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés.
  
- C-283/81. Srl CILFIT v. Ministero della Sanità (1982) EU:C:1982:335, 9.
- C-393/92 Almelo önkormányzata és mások v. NV Energiebedrijf Ijsselmij (1994) EBHT I-1477.
- Divasga v. Spanyolország (No. 20631/92).
- Repcevirág Szövetkezet v. Magyarország ügyben (no. 70750/14).
  
- BVerfGE 134, 366.
- BVerfGE 142, 123.
- BVerfGE 146, 216.
- BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15.



Szerényi Gábor, Kulcslyuk



## Politikai közösség és alkotmányos identitás

### ABSTRACT

---

In the discourses on constitutional identity, arguments recently consider national/constitutional identity as the basis on which the primacy of member states' constitutions could be justified against the legal acts of the European Union. This paper focuses on the basic question of how the subject of the constitutional identity could be defined, whether a community (i.e., a nation) or a document (i.e., a constitution) can have self-identity outside of individuals. Among the fundamental principles of the European Union, this paper contributes to the interpretation of 'democracy' and 'national identity'; and provides with an overview on the references to the sources of constituent power in Hungary since 2011.

---

**Keywords:** : constitution ■ identity ■ political community ■ democracy  
■ Fundamental Law of Hungary

---

Az alkotmányos identitás abban a helyzetben vált a tudományos és politikai diskurzusok népszerű fogalmává és érvelési elemévé, amikor az Európai Unió egyes tagállamainak jogrendszere olyan konfliktusba került az uniós joggal, amikor a/több tagállami kormányzat (illetve politikai elit) szembefordult az uniós jog elsőbbségének elvével. A diskurzusban résztvevők erre alapozott érvkészlete a nemzeti/alkotmányos identításban látja azt a hivatkozási alapot, amellyel a tagállami jogot védettnek véli, pontosabban az alkotmánya elsőbbségét igazolhatja az uniós jogi normákkal szemben. Jelen dolgozat a konfliktus azon elemére fókuszál, amelynek alapvető kérdése, hogy az „identitás” alanyként ki határozható meg, vajon önazonossága lehet-e az egyéneknek kívül egy közösségnek (i.e. nemzetnek) vagy egy dokumentumnak (i.e. alkotmány). Az Unió működésének, létének alapvető elvei közül a demokrácia és nemzeti identitás értelmezéséhez kíván hozzájárulni, és egyben áttekinteni, az alkotmányos identitás alanyának, az alkotmányozás forrásának megjelölésére milyen hivatkozásokat használt 2011 óta az alkotmányozó hatalom Magyarországon.

## I.

Az alkotmányos identitás fogalmának tisztázása keretében az alkotmányos identitás lehetséges alanyait Jacobsohn és Rosenfeld<sup>[1]</sup> műveinek bázisán szokásos számba venni az újabb hazai szakirodalomban.<sup>[2]</sup> Hiszen az identitás-önazonosság csak valami-valaki önazonosságaként értelmezhető, viszont korántsem elméleti jelentőségű annak tisztázása, hogy kit tekintenek ezen identitás alanyának. Az alkotmánytan és az alkotmányos szövegek nyomán a következő lehetőségek jöhetnek szóba. Rosenfeld szerint egy „fejlődési folyamat során az alkotmányos alanyok különböző jogi, politikai és társadalmi fejlődésen mennek át (alkotmányozási folyamatokból levont következtetések, politikai konfliktusok, válságok, etc. által), még elég kiforrottá válnak ahhoz, hogy megfogalmazzák alkotmányos identitásukat”; jöλλhet még ezután sem „feltétlenül határolható el egyértelműen, hogy a fogalom az alkotmányos rendszert életre hívó és meghatározó közösségre, az alkotmányozó hatalom letéteményeseire, vagy az alkotmány tárgyára utal-e”. Tribl áthidaló javaslata, hogy az alkotmányos identitás alanyát nem is kell elkülöníteni, hanem tulajdonképpen az említett három tényező kölcsönhatásából jön létre, az identitást ezek konfrontatív viszonyában létrejövő konszenzus határozza meg.<sup>[3]</sup>

Az alkotmányos identitás alanyaként tulajdonképpen a szuverenitás forrása is megjelölhető, s valóban, bármelyik lehetséges konstrukcióban gondolkodunk, az további implikációkkal, nehézségekkel járhat. A politikai közösség nyilvánvaló opció a „nemzeti identitás” EUSZ-fordulata alapján. Alkotmányos kidolgozása viszont abba a nehézségbe ütközik, hogy a demokráciafogalmak és népszuverenitás meghatározásának korlátait kell leküzdeni. A politikai közösség valójában a jog előtti, illetve alkotmány előtti – elméleti – entitás, amely önmagának adja az alkotmányos kereteket, de az alkotmány életszakaszában közreműködése praktikusán háttérbe szorul. Az, hogy maga az alkotmány, alkotmányos dokumentum önmagában elégséges konstrukció-e, akár az alkotmányos identitás alanyának megismerésében, akár az alany-szerep betöltésében, szintén több elméleti és gyakorlati kihívással küzdő opció. Kérdés, hogy megismerhető-e a szövegből, nyilván hosszabb távon illetve értelmezések során át, az identitás (melyek az elemei, mire épül, explicit-e), illetve az EU-joggal való vitában hivatkozható-e – ami talán eshetőlegesenek mondható leginkább. Az alkotmányos szöveg változó, ezt a modern és „békés” körülmények között, 2011-ben megalkotott Alaptörvény is bizonyítja. Az alkotmányozó hatalom és az államszervezet intézményesült lényege is hordozhatja az identitást, igaz, a politikai akarat változékonyságának terhe mellett.

[1] Jacobsohn, 2013; Jacobsohn, 2010; Rosenfeld, 2010.

[2] Drinóczi, 2017, 146-148.; Tribl, 2020, 31-33.; Orbán, 2020, 22-26.

[3] Tribl, 2020, 32-33.

A továbbiakban a politikai közösségre koncentrálunk, mint az alkotmányos identitás lehetséges hordozójára. Tesszük ezt azért, hogy világossá váljanak mind a konstrukcióban rejlő fogalmi problémák és legitimációs előnyök egyaránt; illetve, mivel az Alaptörvény elfogadása és módosításai kérdéseket vetnek fel ebben az értelmezési mezőben.

## II.

A politikai közösség meghatározásában az alkotmányok néhol bátran, néhol szemérmesebben vállalnak explicit kinyilatkoztatásokat.<sup>[4]</sup> Az alkotmányelméleti kiindulópontunk a népszuverenitás meghatározása, s ennek részeként a nép fogalmának problematikája. „A nép fogalmi meghatározásánál abba az elvi nehézségbe ütközünk, hogy természetes személyek különböző csoportjainak az egyes államokkal, így a magyar állammal szemben is, különböző viszonylatokban különböző és különböző erősségű jogi pozíciói vannak.”<sup>[5]</sup> Ezen különböző jogi pozíciók közül szükségképpen egy határmegvonást jelent, ha a jogi vagy más kötelek adott körébe tartozókat tekintjük a nép részének, másokat pedig azon kívül levőknek. Ezzel azonban – érvel Gyórfi – az erős és gyenge kötődésű személycsoportok között nem koherens határmegvonás jöhet létre.

Az alkotmányok kiemelkedő funkciója, hogy a sokszínű társadalmat, a széttartó politikai erőket és érdekcsoportokat integrálja egy nemzeti közösségben.<sup>[6]</sup> Az alkotmányok elfogadása és tartalma egyaránt méltó kell, hogy legyen eme funkció betöltéséhez. Alaptörvényünk szándékoltan dúsitott identitás- és közösségképző elemekkel, már az első szövegből is kiemelhetjük a nemzetfogalmát, nemzeti értékeit és történelemképét. Ez a nemzet- és történelemkép – az alkotmány szimbolikus és jogforrási jellegéből adódóan – leképezése a magyar nemzeti értékeknek, köztük történelmünknek, és ugyanakkor hatással is bír a társadalmi-politikai folyamatokra. Értelmezése ezért többretegű lehet, a normatív, jogtudományi dimenziójához kapcsolódik fogalmainak, kifejezéseinek a politikai folyamatokban, diskurzusokban való használata.<sup>[7]</sup> Az Alaptörvény és a Nemzeti Hitvallás szövege továbbá egyértelműen jelzi, hogy az különböző műfajok találkozási terepe,<sup>[8]</sup> a tisztán alkotmányjogi értelmezés több esetben megoldhatatlan problémába ütközik.

Az alkotmányszöveg szöttezésének nemzeti értékre fókuszáló elemzését alapvetően meghatározza a nemzet fogalma körüli bizonytalanság. Választás

[4] Bakk, 2010, 217-241.; Gyórfi, 2009, 211-231.

[5] Gyórfi, 2009, 221.

[6] Az alkotmányok funkcióihoz ld. Kukorelli, 2007, 29.

[7] „...még az sem egészen világos, hogy melyik lesz az a tudományág, melyik lesz az a kitüntetett szellemi terület, amelyik a nacionalizmusról majd a legmaradandóbbat mondja el” (Bretter – Deák, 1995, 217.).

[8] A műfaji jelleg elfogadható pozicionálását adja Horkay Hörcher, 2012, 288-290.

elé állít minket a politikai, kulturális ill. etnikai alapú nemzetmeghatározás, de tisztázandóak a nemzeti identitás alkotóelemei (történelmi múlt, kultúra, nyelv, stb.), az egyén és a közösség viszonya, az önrendelkezés és a determináció közötti feszültség, a „nemzeti” függetlenség praktikus és eszmei igénye, lehetősége a 21. században. Ezek a problémakörök az Alaptörvény szövegének vizsgálata során az alkotmányozás alanya és a politikai közösség meghatározhatóságának kérdésében, a többségi nemzet és a nemzetiségek együttélésében, a közös(séget létrehozó) értékek katalógusában, szuverenitásunk nemzetközi jogi és európai uniós fogalmi rendszerében egyaránt visszaköszönnek. A nemzetfogalom mint a politikai közösségre utalás érinti az alkotmánytan számára hasonlóan problematikus népszuverenitást és ebből fakadóan a demokrácia-fogalmakat egyaránt. (Végső soron az EUSZ 4. cikk (2) bek. alapján a nemzeti identitás körüli diskurzusokat is.)

A nemzetfogalom összetevőit nemigen lehetséges történelmi időszakoktól és élményektől függetlenül, taxatív vagy normatív módon összegyűjteni. A nemzet meghatározására több kísérlet is történt, ezek alapján több nemzetfogalmat is megkülönböztetünk. Ezen fogalmi bizonytalanság okoz némi zavart az Alaptörvény érték-katalógusának, sőt normatív tartalmának értelmezésében is. Míg például Küpper a nemzetet az Alaptörvény legfontosabb értékének nevezi, és benne az egyén Európában szokatlanul erős kötelékbe vonását látja, addig Jakab András szerint – az alkotmányozás alanyával kapcsolatos fogalmi zavar – érdemi jogkövetkezményt nem eredményez.<sup>[9]</sup>

A liberális értelmezés is kénytelen elfogadni, hogy az államok keletkezése nemzeti mozgalmak sikerével függött össze, így ha a politikai közösségen belül összetartozás-tudat létrehozására van szükség, akkor az erre irányuló kísérleteknek „óhatatlanul” a nemzethez kell kapcsolódnuk.<sup>[10]</sup> Az Alaptörvény szövegének vizsgálata során a nemzet elterjedtebb meghatározásainak (típusainak) mindegyike fellelhető egy-egy fordulatban. Kukorelli szerint „látni kell, az Alaptörvény nagyon bátran elmozdult a politikai vagy államnemzet irányába, nem tagadva meg – időnként keverve a pánszlávizmus által kedvelt és a magyar politikai gondolkodásban is élő – kultúr-nemzet fogalmát”.<sup>[11]</sup>

Az alkotmányolvasó közönség számára a nemzetfogalom elsőként az alkotmányozás alanyának kontextusában jelenik meg, hiszen a Nemzeti Hitvallás első mondata szerint a magyar nemzet tagjai nyilvánulnak meg. A „ki beszél az Alaptörvényben” kérdésre azonban nem is olyan egyszerű választ adni. A legbiztosabb megállapítás, hogy az 1949. évi XX. törvényhez (annak 1989 utáni szövegváltozatához) képest megjelenik a többes szám első személyű fogalmazás. A „mi” fordulat egyértelmű közösségképző alanyválasztás, itt – legegyszerűbb nyelvtani értelemben – az alkotmányozó beszél, és immár nem csak az államra és emberre vonatkozó, egyes szám harmadik személyű kijelentéseket tesz.

[9] Küpper, 2012, 9., 11.; illetve Jakab, 2011, 185-186.

[10] Majtényi, 2009, 2402.

[11] Kukorelli, 2013, 9.; ld. még Mór, 2020, 43. skk.

Az Alaptörvény több helyén találunk többes szám első személyű alanyt, még a normaszövegben is, az A. cikkben: „Hazánk neve Magyarország”. Némi zavart okozhat, hogy a „mi” alany szöveghelyenként eltérő. Jakab szerint<sup>[12]</sup> „közjogilag kevésbé precíz” alany is megjeleníthető, mint például a kulturális nemzet, ám az Alaptörvény utal ezen kívül a politikai nemzetfogalomra és az Országgyűlés – mint az alkotmány elfogadására és módosítására kizárólagos jogosult állami szerv – tagjaira is: „Mi, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat... Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk. Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”

Az alkotmányozás alanyaként az Országgyűlést közjogilag pontosan, ám értéksemlegesen lehet meghatározni. Ez a szuverenitás alanyának megjelölésére sem alkalmas. Az Alaptörvény továbbá tudatosan értékek gazdag tárháza, olyan értékeké, amelyek az alkotmányozó (ez esetben: az Alaptörvény szerzői) szerint közösségépítő erővel bírnak. Ez a felépítendő-megerősítendő közösség éppen a nemzet. Az Alaptörvény szerzője úgy határozza meg az alkotmányozás alanyát, mint a lehető legbefogadóbb nemzetfogalmat: „Ki beszél ebben a szövegben? »Mi, a magyar nemzet tagjai.« Egyszerre szólnak az Országgyűlés képviselői, akik létrehozzák ezt a szöveget és vélelmezik azt, hogy a leírt gondolatsorban osztoznak velük a nemzet más tagjai. Tehát a Nemzeti Hitvallás narrátorai a magyar nemzet tagjai, mindenki, aki idetartozónak érzi magát, a szöveg részévé válhat. Azaz az Alaptörvény befogadó.”<sup>[13]</sup> Ám egy jogi dokumentum, még ha annak egy „műfajilag” eltérő részéről is van szó, nehezen viseli el ezt a fajta kiterjesztést, amely bizonytalanságot okoz.

A nemzetfogalom használata természetesen nem független az alkotmányozó politikai helyzetétől és akaratától, ennek megértéséhez a kormányzó kétharmados többség nemzetépítő stratégiájának bemutatása is hozzájárulhat. Ebben Egedy Gergely leírására támaszkodhatunk, aki rendszerváltás utáni nemzetépítő „patrícius” és „mozgósító” konzervativizmusok stratégiáinak értelmezését végzi el. A patrícius hozzáállásról így ír Egedy: „A patrícius attitűd határozta meg Antallnak és kormányának a határon túli magyarokhoz fűződő viszonyát is. Ezt két markáns vonással lehet jellemezni. Egyrészt szakított az államszocialista rendszer gyakorlatával, amely tudatosan elfeledkezett a határainkon kívül élő magyarokról. Ellenkezőleg, egyértelművé tette, hogy az anyaország felelősséggel tartozik a sorsukért. (Ez összhangban állt az 1989-ben átírt alkotmány nevezetes »felelősségi klauzulájával« is ...) ... az Antall-kormányzat jó néhány diplomáciai konfliktust felvállalt a magyar kisebbségek érdekében, és a problémák kezelésére egy mintaadó közép-európai modell kidolgozását is megkísérelte. Ekkor fogalmazódott meg azon elv is, hogy a határon túli magyarok véleményét minden őket érintő kérdésben ki kell kérni. Másrészt viszont, mindezzel együtt, a patrícius

[12] Jakab, 2011, 185-186.

[13] Idézi: Smuk, 2013, 448.

szemléletből fakadó mérséklet nem támogatta azt, hogy radikálisabb lépésekre kerüljön sor a kulturális összetartozás politikai-intézményi keretekkel való kiegészítése érdekében. A szigorúan vett államnemzeti felfogásból elvileg az következett (volna), hogy a magyar állam felelőssége csak saját polgáraitra terjed ki. Ennek az álláspontnak a doktriner képviselete (amit a liberálisok elszántan követeltek) nyilvánvalóan nem volt összeegyeztethető a történelmi realitásokkal és a nemzeti szolidaritás elvével, ezért a patrícus konzervativizmus sem kívánt e merev értelmezés alapjára helyezkedni, ám a »közpolgári« nemzetfelfogás iránti elkötelezettsége nagyfokú mérsékletre és óvatosságra intette.” Ezzel szemben a később alkotmányozó többségre szert tett pártok új stratégiája a kilencvenes évek végétől így írható le: „A mozgósító konzervativizmus a politikai közösség integrálását a nemzet eszméjére kívánta alapozni: a nemzetben olyan identitásközösséget látott, amely a posztmodernitás folytonosan változó körülményei közepette is képes saját maga újrateremtésére, és a közösség kohéziójához szükséges szolidaritás újratermelésére. A politikai közösség e nemzetcentrikus megközelítésben szükségszerűen kulturális közösséget is feltételezett; e kiindulópont számottevően különbözött nemcsak a nemzet baloldali-liberális felfogásától, hanem a patrícus szemlélet nemzetképétől is. (...) Ez a választás tehát azt a törekvést jelenti, hogy a magyarság határváltozások nélkül, a klasszikus nemzetállami keret megteremtése nélkül egyesüljön, abból kiindulva, hogy a nemzetet a közös kultúra alkotja. A mozgósító konzervativizmus nem tartotta elfogadhatónak, hogy a magyar kisebbségek részei ugyan a magyar kulturális nemzetnek, ám nem részei a magyar politikai nemzetnek.”<sup>[14]</sup>

A kultúrnemzet fogalma azt implikálja, hogy a közösség tagjait nyelvi, kulturális kötelékek tartják össze, nem pedig valamilyen jogilag leírható kapcsolat. A D. cikkben megfogalmazott, s az Alkotmányhoz képest némileg módosított „felelősségi klauzula” szerint „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért...” Ez a megfogalmazás az országlakos magyarok körén túlra kívánja bővíteni a nemzeti közösség tagságát. Nyelvtanilag megférne ezzel a klauzulával az az értelmezés, hogy a határon kívül is élnek magyar állampolgárok, az értük viselt állami felelősség (közösségeik, szülőföldjükön való boldogulásuk támogatása) is értelmezhető lenne, noha őket a státuszjogaik (diplomáciai védelem, stb.) révén is védi az állam.<sup>[15]</sup> Az Alaptörvény azonban a nem magyar állampolgár magyarokat vonja ezzel a nemzeti közösségbe, az országhatárok felülvizsgálatának vagy a területen kívüli hatálynak az igénye nélkül.<sup>[16]</sup> Jakab ezen állampól-tételezésnek csekély normatív erőt tulajdonít, mivel valamely jogszabályhely alaptörvény-ellenessége nem alapítható rá, noha értelmezési keretül vagy alap-

[14] Egedy, 2012.

[15] Halász - Majtényi, 2009, 346.

[16] Schanda, 2012, 47. Az extraterritorialitás egyébként is kényes pontja a határon túli kisebbségek támogatásának, amint azt a Velencei Bizottság CDL-INF (2001) 19. sz. jelentése is kifejti a 2001. évi magyar „státusztörvény” kapcsán.

jog-korlátozási szempontként szolgálhat.<sup>[17]</sup> A nemzetfogalom erőteljes „közjogiasodása”<sup>[18]</sup> körében a jogalkotó a könnyített honosítás szabályozásával a határon kívül élő magyaroknak az állampolgárságon alapuló politikai közösséghez való közelítésére tett kísérletet.<sup>[19]</sup> Ezt különösen felerősítette, hogy azután választójogot is biztosított a Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára.

A politikai nemzet meghatározásában az alkotmány által deklarált politikai közösségből indulunk ki, amelyet a választójoggal, annak objektív ismérvei révén hoz létre.<sup>[20]</sup> A választójogosultság több értelemben is létezik, lévén, hogy több népképviselői testületet is választunk: Országgyűlést, helyi önkormányzati képviselő testületet (polgármesterrel) és az EU parlamentjét. Ezek körében a részvételre jogosultak köre eltérő, mivel az országgyűlési képviselők választásán csak magyar állampolgárok vehetnek részt, a többi esetben külföldiek is urnákhoz járulhatnak. Lévén a nemzetet a legszélesebb (normatív) értelemben kell kezelnünk, csak a parlamenti választásokból indulunk ki. A választójogosultság e tekintetben alapvetően az állampolgársághoz kötött, az új Alaptörvény pedig a magyarországi lakóhely követelményét immár nem tartalmazza. Ezzel a politikai közösség fő ismérve az állampolgárság lett. Az Alaptörvény által kreált politikai közösség ebben a tekintetben tehát már túlterjeszkedik az országhatáron, azonban egy jogilag világos feltételhez, az állampolgárság megszerzéséhez kapcsolja a közösséghez tartozást. Rendszertanilag értelmezhetjük úgy, hogy a politikai közösséggel létrehozott állam a felelősségi klauzula révén kapcsolódik a kulturális értelemben vett nemzeti közösséghez. Ezzel megfér az az értelmezés is, hogy a Nemzeti Hitvallás nyitó mondata „Mi a magyar nemzet tagjai, ...felelősséggel minden magyarért” a politikai nemzet kinyilatkoztatása.

Némileg erősíti ezt a gondolati vonalat Schanda, aki szerint az állam nevéből azért került ki a „köztársaság” államforma, mert ezzel képes az alaptörvény az állam iránti kétséges lojalitást az ország iránti tradicionálisan erősebb lojalitás-érzésre fordítani, és így az állam és az ország között egy korábbinál erősebb kapcsolat jön létre: „nem lehetünk jó patrióták, ha nem vagyunk jó állampolgárok”.<sup>[21]</sup> A „magyar nemzet tagjai” és „Magyarország polgárai” alanyok ebben az értelemben azonosak, a politikai nemzetfogalom erősebbnek tűnik a kultúr-nemzetre történő hivatkozásnál. Amennyiben a politikai közösséget az állampolgársághoz és választójoghoz kapcsoljuk, az ezt felülíró kultúr-nemzet-felfogás vagy etnikai megközelítés az egyenlő állampolgárokat megkülönböztetné,

[17] Jakab, 2011, 188.

[18] Kukorelli, 2013, 8.

[19] A 2010. évi XLIV. törvény módosította a honosítás szabályait, majd a 2010. évi XLV. törvény „tanúságot tett” a „nemzeti összetartozásról”. Véleményem szerint ez utóbbi törvény szinte alkotmányi preambulum-jelleggel szól nemzeti és vallási értékekről.

[20] Domahidi, 2009, 2481-2482.

[21] Schanda, 2012, 48-49.

ami természetesen elfogadhatatlan lenne.<sup>[22]</sup> Ezzel kapcsolatban az állampolgárságtörvényi szabályozása kapcsán megjegyzendő: az a könnyített honosítást a magyarországi vagy magyar állampolgártól való származás valószínűsítéséhez köti.<sup>[23]</sup>

Az Alaptörvény kijelentéseinek alanya kinyilvánítja azt is, hogy a „velünk élő nemzetiségek” a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők (ld. Nemzeti Hitvallás és XXIX. cikk). Ez a szabály annyit jelent, hogy a nemzetiségek a politikai nemzet részei, másképp nem is lehet, hiszen a nemzetiségek tagjai eleve állampolgárai Magyarországnak.<sup>[24]</sup> Küpper olvasata szerint a magyar nemzethez tartozás „kötelezőbb”, mint a nemzetiségi kötelék, mert a magyar nemzethez tartozást az Alaptörvény előírja, míg a nemzetiségek tagjainak szabad identitás-választást biztosít.<sup>[25]</sup> A problémafelvetést célzó megfogalmazást anynyiban igazítanám ki, hogy a magyar nemzethez tartozás „kötelezősége” az állampolgárság „kötelezőségével” egyenértékű. Amíg az állampolgárságot az egyén fenntartja, a magyar politikai nemzet (tehát a politikai közösség) tagjaként tartja számon az állam. A politikai nemzeten belül szabadon választhatja, hogy valamely nemzetiséghez tartozik (vagy nem tartozik), és semmi akadálya a politikai közösségben való részvétel feladásának sem. Véleményem szerint nem nevezhető szokatlan „kollektivistá paternalizmusnak”, ha a magyar állampolgárokat magyar politikai közösségként határozza meg az Alaptörvény.<sup>[26]</sup> (A lelkiismereti szabadság és a diszkrimináció-tilalom révén egyébként sem találjuk gyakorlati, normatív jelentőségét a „paternalizmusnak” vagy „determinizmusnak”).

Az állam nem kényszeríti ki ugyanis a magyar nemzeti identitással való tudatos azonosulást – ellenben kikényszerítheti főhatalmát állampolgárai és országlakosai felett. Gellner – reagálva Renan gondolatára, miszerint a nemzet mindennapos népszavazás útján jön létre – megállapítja, hogy „a modern nemzetállam sem helyezi bizalmát teljesen vagy akár túlnyomó részben a mindennapos népszavazásba és a lojalitás önkéntes megerősítésébe; ezeket a kényszer gépezete erősíti meg”.<sup>[27]</sup>

[22] Majtényi, 2009, 2403.

[23] Arató et al., 2011, 64.

[24] Ld. Alaptörvény XXIX. cikk és a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 170. § (1) bek. A Velencei Bizottságnak a törvényről alkotott véleményét ld.: CDL-AD(2012)011. Egyébként ezen a helyen a „mi” és „ők” fogalmazás az etnikai nemzetfogalom felbukkanásaként is leírható.

[25] Küpper, 2012, 9. Pontosabban nem a választást, hanem az „önazonossága szabad vállalásához” való jogot biztosítja a XXIX. cikk.

[26] A Küpper által felhívott értelmezési gondolat, amely az identitás felsőbb meghatározásának problematikus voltáról szól, valójában a világnézeti (vallási) identitást említi (ld. Jakab, 2011, 181.). A nemzet, mint politikai közösség a vallási világnézettől egészen eltérő identitással bír, akár önkéntes, akár determinált formában értelmezzük az előbbit. Majtényi a problémát úgy fogalmazza meg, hogy a többségi kulturális nemzet alkotmányi említése nem ajánlatos, mert „igencsak veszélyesnek minősíthetők azok a törekvések, amelyek az országnak nevet adó kulturális nemzethez tartozóknak az azonosítására tesznek kísérletet, nekik ugyanis nincs szükségük különjogokra, ami indokolhatná nevesítésüket.” (Majtényi, 2009, 2407.)

[27] Gellner, 1995, 192.



További, évek óta tartó problémaköre a magyar alkotmányjogi szabályozásnak, hogy a nemzetiségi önkormányzatok létrehozása során a nemzetiségekhez tartozó személyek speciális választójogának alapja szintén az egyén önrendelkezése. A magyar alkotmányozó egy kedvezményes kvótával megeremtetten a nemzetiségek országgyűlési képviselőit, ugyanakkor az önkormányzatok választása esetében a választások megtartásának feltételül a településen élő, az adott nemzetiséghez tartozók számát vette alapul.

Tehát a politikai közösség meghatározáskor kizárhatónak látszik annak kulturális nemzettel való azonosíthatósága, bár a jogalkotó/alkotmányozó kiterjesztette azt az országlakosokon túlra, lévén sem az állampolgárság, sem a választójog nem kötődik egyértelműen magyarországi lakóhelyhez. A szuverenitás alanyának értelmezhetőségében így nem történt gyökeres változás.<sup>[28]</sup> A nemzetfogalom túlterjeszkedő használata inkább a szimbolikus, semmint a normatív értelmezési mezőben okozhat zavarokat.

A politikai közösség határainak kijelölésében központi szerepet játszó választójog és választási rendszer sajátosságaira röviden érdemes kitérni. A politikai közösség tagjainak egyenlőként kezelése alapvető méltányossági és alkotmányossági kérdés. Ebben az értelemben a „transzszuverén” nemzetépítéssel szemben kifogás emelhető: a „határon túli” – pontosabban magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgár – magyarok választójoga nem teljes. Ezt ugyan megengedi az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése, ám világos, hogy azon konstrukcióban, amelyben a magyarországi lakóhely hiányában egyéni választókerületi szavazattal nem, csak országos pártlistára leadható szavazattal bír<sup>[29]</sup> a magyar állampolgár, a választójog egyenlőségét látszik sérteni a jogalkotó. Hasonlóképpen a nemzetiségek preferenciális kvótája is könnyen szereshető, s politikailag nényes mandátumokat eredményezhet.<sup>[30]</sup>

[28] Vö.: Gyórfi, 2009, 222-224. Gyórfivel együtt felhívnam Kukorelli Istvánnak az 5/2004. (III. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményét, amely szerint alkotmányosan problematikus a nemzet és az állampolgárság közelítése, lévén ez utóbbi nemzetközi jogi gyakorlattal is alátámaszthatóan inkább az országhoz való kötődést kellene, hogy megjelenítse. Az ezzel kapcsolatos alkotmányjogi probléma nyilván nem megoldódott, hanem csak „rendeződött”. A problémafelvetés abból is származhat, hogy Gyórfi szerint „a magyar nemzetfelfogás hagyományosan a kulturális nemzet fogalma köré szerveződött”. Mint fentebb érveltem, az Alaptörvény a politikai nemzetfelfogást preferálja, ugyanakkor a kedvezményes honosítással közelít az etnikai elvhez, s lazítja az országhoz való fizikai kötődést. Az állampolgársági szabályozás nemzetközi hatásairól kritikusán ld. Arató et al., 2011, 64-65.

[29] 2011. évi CCIII. tv. 12.§ (3) bekezdés.

[30] Mindazonáltal a Velencei Bizottság üdvözölte a választójogi reform mindkét irányát. A határon túliak bevonása a választójog általánosságát segítő lépés, a nemzetiségek támogatása pedig minden területen támogatható. A határon túliak „fél” szavazata a Bizottság szerint érthető, hiszen, mivel nem élnek Magyarországon, a választásai eredményekre való befolyásuk korlátozható – jöllehet az 5 millió, határon kívül élő magyar potenciális szavazatának befolyását jelentősnek nevezi (CDL-AD(2012)012, par. 40-48.).

### III.

Ezen ponton érdemes behoznunk a kifejtésbe a demokráciáról alkotott felfogásainkat, illetve ezek alkotmányjogi relevanciáját. Az alkotmányjog és Alkotmánybíróságunk szempontjából a demokráciára hivatkozás (Magyarország demokratikus jogállam) legitimációs funkciót tölt be, a közhatalom igazolásával a népfelség elvén. A demokrácia *monista* felfogása a népre, mint politikai közösségre hivatkozik, és előfeltétele a fentebb kifejtett politikai közösség-fogalom határmegvonása (tipikusan a választójogosultság alapján). A demokrácia *pluralista* felfogása azonban az egyének jogait, az egyénekhez köthető értékeket is hangsúlyozza, úgy mint az emberi méltóságot, a jogegyenlőséget és szabadságjogokat, vagy a demokratikus eljárások méltányosságát vagy pedig helyes kimenetele miatt.<sup>[31]</sup>

Az alkotmányos identitás diskurzusai számára a demokratikus igazolások azért fontosak, mert az uniós vitákban az EU intézményrendszerének és döntéshozatali eljárásainak deficitesebb jellegét állítják szembe a tagállami kormányzatok, alkotmányozó hatalom és nemzeti identitás-formálódás igazoltan demokratikus jellegével.<sup>[32]</sup>

A népszuverenitást Habermas szerint nem kell „sem a népben koncentrálni, sem pedig az alkotmányjogi kompetenciák anonimitásába száműzni”. Az anonimá vált népszuverenitás „a jogállamilag intézményesített akaratképzés és a kulturálisan mobilizált nyilvánosság (...) közötti kommunikációból jön létre”.<sup>[33]</sup> A *deliberatív* demokráciafelfogásból az is következik, hogy az európai demokrácia-deficit egyik magyarázataként az egységes kommunikációs mező, az egységes európai démosz hiányát jelölik meg. A Körösényi által 2004-ben felvázolt szcenárió akkor ígért változást, amikor az európai térben már nem csupán a tagállami politikai kérdések tematizálják az EP választásokat, hanem például összeurópai vagy globális kihívások.<sup>[34]</sup> Ezek megérkezésére már igazából nem is kell várnunk, a migráció, a környezetvédelem és az újfajta identitás-politizálás már kellőképpen keresztbevágja a tagállami politikai rendszer-határokat és egész Európa közvéleménye számára kínálnak véleményformálásra, politikai diskurzusokra lehetőséget.

Habermas szerint a kételkedő szkeptikusok „azt állítják, hogy nem létezik az »európai nép«,„, amely az európai államot alkotná. Mindazonáltal egy ország népe az illető állam alkotmánya által válik azzá. Maga a demokrácia sem egyéb, mint a politikai integráció egy jogilag szabályozott formája. Természetesen a demokrácia a maga során az állampolgárok közös politikai kultúrájának létezésétől függ. Ám ez még nem ok a kishitűségre, figyelembe véve, hogy a 19. század európai államaiban a nemzeti öntudat és társadalmi szolidaritás csak fokozatosan ala-

[31] Györfi, 2009, 145-149.

[32] Körösényi, 2004, 149-164.

[33] Habermas, 2009, 62-74.

[34] Körösényi, 2004, 146-147.

kult ki, a nemzeti történetírás, tömegtájékoztató és általános sorkötelesség segítségével. Ha a helyi, nemzeti öntudattól egy nemzeti és demokratikus öntudat irányába való elvonatkoztatásra tett történelmi jelentőségű erőfeszítés létre tudta hozni az »idegenek közti szolidaritás« e mesterséges alakzatát, miért ne lehetne kiterjeszteni e tanulási folyamatot a nemzeti határokon túlra? ... Önmagában egy alkotmány nem lesz elegendő. Az csak elindíthatja azokat a demokratikus folyamatokat, amelyekben azután gyökeret kell eresztenie. ... Egy európai pártrendszer csak annyiban jöhet majd létre, amennyiben a meglévő pártok országaikon belül megvitatják Európa jövőjét, és eközben ráébrednek a határokat túllépő érdekek létezésére. E vitákat Európa többszörösen érintkező, országos nyilvánosságain keresztül össze kell hangolni; azaz egyszerre kell tárgyalni ugyanazokat a kérdéseket, elősegítve egy európai polgári társadalom kialakulását, saját érdekcsoportjaival, nem-kormányzati szervezeteivel, civil kezdeményezéseivel és így tovább. Ám a nemzetfölötti tömegkommunikáció csak akkor hozhat létre egy többnyelvű kommunikációs kontextust, ha az országos oktatási rendszerek biztosítanak az európaiak számára egy közös alapot az idegen nyelvek ismerete terén.”<sup>[35]</sup>

Habermas ezen demokratikus előfeltételek mellett az alkotmány szerepét is markánsan megfogalmazta a politikai közösség kulturális formálódásában. Az alkotmányos patriotizmus eszerint akkor alakulhat ki, amennyiben a közösség tagjaiban az alkotmány tartalma iránti elkötelezettség nemcsak az alkotmányos normák, de azoknak a közös történelmi tapasztalat alapján egy adott értelmére is létezik. A politikai közösség identitását tehát az alkotmány markánsan befolyásolja.<sup>[36]</sup>

Az európai politikai szintér uniós jogi szabályozásának egyik elemét szükséges megemlítenünk. Az európai politikai pártokba komoly bizalom vetetett, mivel uniós költségvetési támogatást, illetve egyéb intézményi előnyöket is nyújt számukra az Európai Parlament. Az uniós pártok jogállását, működését, finanszírozását leíró rendelet<sup>[37]</sup> a demokratikus deficit<sup>[38]</sup> lefaragásában is számít rájuk. A preambuluma megfogalmazása szerint az európai polgárok számára lehetővé kell tenni, hogy az Unió demokratikus közéletében való teljes körű részvétel érdekében élhessenek ezen [az Alapjogi Charta 11-12. cikkében foglalt] jogokkal. A valóban nemzeteken átvélt európai politikai pártok és a hozzájuk kapcsolódó európai politikai alapítványok a nemzeti és az európai szintű politika közötti szakadék áthidalásával fontos szerepet játszhatnak a polgárok véleményének európai szintű megjelenítésében. Ösztönözni és támogatni kell [az európai politikai pártok és alapítványaik] azon erőfeszítéseit, hogy erős kapcsolatot képezzenek az európai civil társadalom és az uniós intézmények, mindenekelőtt az Európai Parlament között. További kifejtés helyett itt csak utalnék arra

[35] Habermas, 2000.

[36] Tribl szembeállítja Habermas vázlatát Jacobsohn meggyőzőbb, kiegyensúlyozottabb leírásával, amely szerint inkább kétirányú a hatásmechanizmus, a politikai közösség (identitása) is hat az alkotmány tartalmára; „az alkotmány és az alkotmányos közösség kölcsönösen formálja egymást” (Tribl, 2020, 58-59.).

[37] Az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, EURATOM rendelet.

[38] Hix, 2005, 177-180.

az érdekes körülményre, hogy az európai uniós pártoktól is elvárja a rendelet 3. cikk (1) bek. c. pont, hogy tartsák tiszteletben az Európai Uniónak az EUSZ 2. cikkébe foglalt értékeit.<sup>[39]</sup>

A demokrácia-fogalmak problematikája körében utoljára a populista demokráciát említjük. A populizmus nem jogi fogalom, nemigen használják nemzetközi dokumentumok, s nem vált sem az intézményi fejlesztés, sem az alapjogi bírászkodás magyarázó elvévé sem, mint ahogy például a militáns demokrácia vagy az e-demokrácia. Inkább a politikai diskurzus része, s a politikaelmélet és a diskurzus kutatás tudománya foglalkozik értelmezésével, a populizmus és a demokrácia viszonyával.<sup>[40]</sup> A populizmus minimumfogalmát úgy lehet meghatározni, mint egy olyan szűken fókuszált ideológia, amely a társadalmat két homogén és antagonisztikus ellentétben levő csoportra osztja, nevezetesen „a tiszta nép” és „a korrupciós elit” csoportjaira. A populizmus szerint a politikának az általános akaratot (volonté general) kell megjelenítenie, s a társadalmi csoportok kialakítása morális, erkölcsi alapon (tisztaság vs. korrupció) történik, s kevésbé szociokulturális vagy gazdasági alapon.<sup>[41]</sup> A nép és politika moralista felfogása nyomán nem szükséges tagadniuk a néprészvételt egyrészt, másrészt viszont szükség van a „jó” nép elkülönítésére a demokratikus eljárásokban megnyilvánuló néptől.<sup>[42]</sup>

A populizmus megítélése, legalábbis tudományos igénnyel, árnyalt megközelítést kíván. Megállapíthatóak ugyan a liberális demokráciával kapcsolatos pozitív és negatív hatásai egyaránt – akkor is, ha a köznyelvben általában pejoratív értelemben használt fogalom. A pozitív hatások között említhető az állampolgári mozgósítás, bevonás és részvétel elősegítése, különösen egyébként kirekesztett társadalmi csoportok mozgósításával, hozzájárulhat a politikai felelősség érvényesítéséhez (akkor például, amikor a jogi, bírói felelősségre vonás nehézségbe ütközik), új életet lehelhet a politikába konfliktusok felszínre hozásával, ezáltal a politikai diskurzusok és társadalmi mozgalmak fejlesztésével járhat. Negatív hatása, vagy a benne rejlő kockázatok között kell számba venni a népszuverenitás preferálását a hatalommegosztással szemben, a többségi elv hangsúlyozása révén a kisebbségek elnyomásával járhat, a politika moralizálásával a politikai kompromisszumok gátja lehet, a plebiszcitárius eljárások követelésével alááshatja a képviselői vagy nem választott politikai intézmények legitimitációját és hatásköreit. Megjegyezhető, hogy eltérő a hatása az ellenzéki populizmusnak és a kormánypártinak.<sup>[43]</sup> A populizmus és a populizmus hatásaira való hivatkozás meghatározó szerepet játszik az európai közvéleményben, s mint ilyen, a demokratikus eljárásokat, intézményi válaszokat is befolyásolhatja. Ebben az értelemben olyan

[39] Valószínűleg nem tudjuk elégszer újraolvasni: „[az európai politikai párt] különösen programjában és tevékenysége során tiszteletben tartja az Uniónak az EUSZ 2. cikkében rögzített alapértékeit, azaz az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogokat, köztük a kisebbségekhez tartozó személyek jogait”.

[40] Rovira Kaltwasser, 2013; Meny – Surel, 2002; Megadja, 2012; Mudde – Rovira Kaltwasser, 2012.

[41] Mudde – Rovira Kaltwasser, 2012, 8-9.

[42] Müller, 2015, 43.

[43] Mudde – Rovira Kaltwasser, 2012, 21.

tartalmi demokrácia-kritériummá is válhat, amely a fentebb említett intézményi védelmi mechanizmusokat működésbe hozza. Ha egy tagállam kormányzata erősen populista politikát folytat, annak megítélése többértéű lehet, de kiegyensúlyozott álláspontként azt fogalmazhatjuk meg, hogy az ilyen kormányzatok jogi megítélése<sup>[44]</sup> az európai (emberi) jogi standardok mentén kell, hogy történjen.

#### IV.

Az alkotmányos identitás alanyának meghatározásakor elfogadható javaslatnak tarthatjuk, hogy az alkotmányos szöveg, az alkotmányozó hatalom, illetve a politikai közösség mindegyikét alanynak tekintsük, abban az értelemben, amennyiben az identitás ezek párbeszédéből, konfliktusaiból, egymásra hatásából alakulhat ki. Ezzel folyamatként írhatjuk le az identitás formálódását, s amelyre adott pillanatban egy adott fejlődési szakaszra, állapotra tekinthetünk. A magyar alkotmányos identitást ennek megfelelően szintén a nemzeti politikai közösség kulturális-történeti értékeiből, történeti alkotmányából és alkotmánytörténetéből, valamint a mindenkor alkotmányozó hatalommal bíró Országgyűlés (parlamentari minősített többség) akaratnyilvánításaiból ismerhetjük meg. Mindez természetesen nem légüres térben, hanem különösen az EU-ban létezik. Továbbá egyértelmű, hogy ugyan az elmúlt évtizedben is többször megnyilvánult az alkotmányozó hatalom (a rendszerváltás óta pedig mindegyik parlamenti ciklusban), még a párbeszéd és egymásra hatás jelen történeti állapotát tudjuk megítélni. Például, amennyiben az alkotmányszöveg változtatásával az alkotmányozó képviselők a társadalom értékrendszerére szeretnének hatás gyakorolni, ezen hatás megvalósulását nem feltétlenül tudjuk dokumentálni (egyelőre).

Arra azonban már van kellő számú vizsgálati anyag, hogy a magyar alkotmányozás és alkotmánymódosítások érvkészetét ebben a diskurzusmezőben vizsgáljuk: 2011 óta az Alaptörvény elfogadásával és módosításaival, az alkotmányozó mikor és mennyiben hivatkozott az alkotmányos identitás egyes lehetséges forrásaira:

1. a nemzeti, politikai közösségre, vagy
2. az alkotmányosság történelmi vagy más megnyilvánulásaira, vagy
3. az alkotmányozó hatalom saját politikai elhatározására, vagy éppen
4. a párbeszéd „külső” résztvevőire (elsősorban AB, EU).

A parlamenti irományok indokolásában található egyes hivatkozások gyakoriságából, koherenciájából azt reméljük, hogy kiolvashatónak tűnik: létezik-e nyilvánvaló trendje és cselekvő alanya a magyar alkotmányos identitásnak.

Az alábbi áttekintésben markáns idézeteket gyűjtöttünk az alkotmányozó hatalom indokai<sup>[45]</sup> közül. Az alkotmányozó hatalom a 2011-es megnyilvá-

[44] Rappold, 2015.

[45] A benyújtott javaslatok írásban rögzített indokait tekintjük át, a parlamenti vitákban, illetve a közéleti diskurzusokban ehhez kapcsolódó érvekre nem térünk ki.

nulása során mind az alkotmányszövegben, mind az indokolásban kiterjedten használta a nemzet kifejezést, a nemzetre hivatkozást, amely érdemben jelzi az alkotmányozás legitimációs forrásának igényét, de az alkotmányozás alanyának megjelölési szándékát is. Noha ehhez kapcsolódott a formális jogrendi hivatkozás (az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom hatáskörére utalás), az alkotmányozás történelmi pillanatában az Országgyűlés kormányoldali többsége a politikai közösségre utalással igyekezett minél szélesebb és mélyebb legitimációt biztosítani a „történelem új fejezetének” megnyitásához. Hasonlóan erős a 2011-12-es megnyilvánulásokban a történeti alkotmányra, illetve hagyományokra utalás. Ez később csak egy erős esetben tér vissza, a közigazgatási felsőbbbíróság létrehozásakor. Ez utóbbit erősen degradálja, hogy noha a történeti alkotmányunk vívmányának nevezi az alkotmányozó (és ennek megfelelően kiemelt védelmet érdemelt volna), a hazai, és különösen az európai bíróságok miatt egyszerűen kiveszi az alkotmányszövegből a nyolcadik – az el-lenzék által benyújtott javaslat szerinti – módosítás.

A módosítások során előrehaladva, a kormányzó politikai többség ismételt új-raválasztásai nyomán, egyszer csak szaporodnak az alkotmányozás alanyának hiva-tkozásai az alkotmányos párbeszéd további szereplőire. Előbb az Alkotmánybíróság döntéseire, majd egyre gyakrabban a magyar politikai rendszeren kívüli hatásokra (EU, biztonsági helyzet, nyugati ideológiai folyamatok). Ezek során megállapítható, hogy míg az AB gyakorlatra hivatkozás általában pontosabb, addig a nemzetközi uta-lások inkább politikai jellegűeknek mondhatók. Az alkotmánybírósági gyakorlatra hi-vatkozások közül viszont általában hiányoznak azok az esetek, amikor az AB korábbi döntésével egyes törvényi szabályozásokat semmisített meg, és ezekre válaszul emel bizonyos szabályozásokat az Alaptörvénybe az országgyűlési minősített többség.

Az alkotmányozó hatalom utóbbi megnyilvánulásaiban erősödni (s az Alaptörvény megalkotásakor látott intenzitást is meghaladni) látszik a nem-zeti értékekre, illetve a politikai közösség értékrendjére való hivatkozás. Ak-kor is, ha a fentebb áttekintettek szerint a politikai közösség-definíció és az arra alapított demokratikus legitimáció több elvi problémával is küzd. Itt sajátosan olyan elemeket is találunk, amelyre azt is mondhatjuk, hogy az alkotmányozó épp a politikai közösségben/társadalomban megjelenő ten-denciákkal szemben kíván értékeket megőrizni, az alkotmányszöveg, s így az alkotmányos identitás részévé emeléssel. Hogy ezen törekvések valódi érték-mentők lehetnek-e, a társadalom irányába milyen hatással bírnak, egy később-<sup>[46]</sup> elemzés tárgya tud lenni.

[46] „Felér-e az Alaptörvény a ránk hagyott keresztény örökséghez? Az Alaptörvény felvállalta e törekvést, de lehetetlenre nem vállalkozik. Az adott társadalmi értékviszonyokat tükrözi, amitől a jog súlyos kérdé-sekben, tartósan nem képes eltérni. Alkalmas arra, hogy veszélyeket érzékelve rögzítsen egy konszenzust, de nem alkalmas arra, hogy a hiányzó konszenzust pótolja. Az olyan jogi tételek, melyek mögül eltűnik a közmegegyezés, hosszasan nem tarthatóak fenn. Az igazi kérdés tehát az, hogy van-e, fennmarad-e, megújítható-e a közmegegyezés az Alaptörvény által is jelzett értékek mögött...” (Schanda, 2016, 71, 73.).

Az alkotmányozó hatalom megnyilatkozása	Nemzetre, politikai közösségre hivatkozás	Az alkotmány(osság) történeti vagy egyéb formái	Alkotmányozó hatalom saját politikai elhatározása	A párbeszéd „külső” résztvevőire hivatkozás
Alaptörvény 2011	<p>„A Nemzeti hitvallás, amely nemzeti imánkhhoz hasonlóan hitet, vallomást tesz azon értékek mellett, amelyek bennünket, a magyar nemzet tagjait összekötnek.”</p> <p>„Az Alaptörvényt a nemzet akaratának megnyilvánulásaként meghatározó és az emberek által személyesen leginkább megélhető Nemzeti hitvallást ...”</p> <p>„Magyarország a magyar nemzetet egységesnek tekinti”</p>	<p>„illeszkedik a magyar történeti alkotmány ezer éves történetébe”</p> <p>„demokratikus Magyarország egységes alkotmányának megalkotására sem az utolsó pártállami parlamentnek, sem a Nemzeti Kerekasztalnak nincs megfelelő legitimitációja.”</p> <p>„Az 1949. évi XX. törvény több fogyatékoságban szenved.”</p> <p>„1848-as forradalom tizenkét pontjának második mondata. Ezen a mának is üzenő mondaton keresztül kapcsolódik az Alaptörvény szövege történelmünk kiemelkedő pillanatához, 1848. március 15-éhez.”</p>	<p>„húsz év során a magyar politikai elit nem tudott egy, a magyar nemzet számára méltó alaptörvényt elfogadni”</p>	<p>„Az 1949. évi XX. törvény ... alkalmazásához az Alkotmánybíróság gyakori értelmezésére volt szükség”</p>

Átmeneti Rendel- kezések 2011		„Magyarország új Alaptörvénye a huszadik század erkölcsi megrendüléshez vezető évtizedei után új fejezetet nyit a történelemben”	„A Javaslat Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezéseit tartalmazza, amelyet az Országgyűlés – az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontjából is következően – alkotmányozó hatalomként fogad el.”	
Alaptörvény első módosítása 2012			„Annak eldöntése ..., hogy ezen átmeneti rendelkezéseket az új alkotmányhoz formailag is hozzákapcsolva fogadja-e el, vagy azokat – átmeneti jellegükre tekintettel – az alapidokumentumot nem terhelve külön fogadja el, ugyancsak az alkotmányozó szabad mérlegelése körébe tartozott.”	
Alaptörvény második módosítása 2012			n.a.[47]	

[47] Egyéb explicit utalás hiányában az Országgyűlés politikai elhatározásának tekinthető.



Alap-törvény harmadik módosítása 2012	„A termőföld és az erdők az Alaptörvény értelmében a magyar nemzet közös örökségének részét képezik”			
Alap-törvény negyedik módosítása 2013		„A Javaslat célja, hogy megerősítse a társadalmi alapintézménynek minősülő család alaptörvényi szintű védelmét a történelmi hagyományoknak megfelelően.” „az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs kötve a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozataihoz.”	„Az alkotmányozó Országgyűlés élt ezzel a szabadsággal, amikor a fentiek szerint osztotta fel az Alaptörvényt, ugyanakkor maradéktalanul betartotta az Alkotmányban, majd az Alaptörvényben rögzített, az Alaptörvény, illetve az Átmeneti rendelkezések megalkotására vonatkozó kötelező előírásokat: alkotmányozói minőségben, valamennyi országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával fogadta el a két dokumentumot.”	„Az Alkotmánybíróság 45/2012 . (XII. 29 .) AB határozatával formai érvénytelenség címén az Átmeneti rendelkezések több rendelkezését megsemmisítette.” „Az Alkotmánybíróság erre vonatkozó korábbi gyakorlata világossá tette, hogy törvényi szinten nem biztosítható hatékony fellépés a gyűlöletbeszéddel szemben, ezért azt az Alaptörvény módosításával indokolt megalapozni .” „A Javaslat e körben figyelemmel volt arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat több elemét is alaptörvényi szintre emelte már az alkotmányozó” [48]

[48] Arra azonban az egyes „félülalkotmányozási” konkrét eseteknél nincs hivatkozás.

<p>Alap- törvény ötödik módosítá- sa 2013</p>				<p>„Az Alkotmánybíróság 12/2013. (V. 24.) AB határozata eredményeképpen Magyarországon az új Alaptörvény körüli viták időszaka lezárult. Ennek megfelelően indokolt, hogy az alkotmányos viták a nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban is nyugvópontra jussanak.</p> <p>A Kormány ezért annak érdekében, hogy egyes alkotmányos kérdések a továbbiakban ne szolgálhassanak ürügyként Magyarország elleni támadásokhoz, az eredeti szándékoktól nem eltérve az ország gazdasági stabilitását és az államadósság csökkentését biztosító, az európai együttműködési kötelezettségeinkkel összhangban álló más megoldást javasol!”</p> <p>„A Kormány az Európai Bizottság megkeresésére válaszul javasolja megszüntetni a bírósági ügyáthelyezés lehetőségét.”</p>
<p>Alap- törvény hatodik módosítá- sa 2016</p>			<p>„Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom...”</p>	<p>„Az Alaptörvény megalkotását követően a transzatlanti térség, Európa és benne Magyarország biztonsági környezete gyökeresen megváltozott.”</p>

<p>Alap-törvény hetedik módosítása 2018</p>	<p>„A magyar emberek az áprilisi 8-ai országgyűlési választáson újra egyértelművé tették, hogy nem akarják, hogy Magyarország bevándorlóországgá váljon.”</p> <p>A tagállam nemzeti identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse.</p>	<p>„a magyar történeti hagyományoknak megfelelően újra lehetőség nyílik a Kúriával azonos jogállású Közigazgatási Felsőbíróság felállítására.”</p> <p>„A közigazgatási bíraskodás elkülönülése, elsősorban az önálló közigazgatási felsőbíróság léte történeti alkotmányunk vívmánya”</p>	<p>„Az Országgyűlésnek - mint a népképviselőtestület legfőbb szervének - kötelessége, hogy a magyar emberek akaratát érvényesítse.”</p>	<p>„Az Európát sújtó tömeges bevándorlás és a bevándorlás párti erőik tevékenysége Magyarország nemzeti szuverenitását fenyegeti. Brüsszel ... veszélyezteti hazánk biztonságát és örökre megváltoztatná Magyarország népességét, kultúráját.”</p> <p>A magánélet általános védelmének Alaptörvényben való kifejezése a legmagasabb szintű jogi elismerést nyújtja, amely egyúttal megfelel az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében biztosított védelemnek is.</p> <p>„A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta...”</p> <p>„más állam vagy szupranacionális szervezet döntése nem eredményezheti idegen népességhez tartozó személyek betelepítését.”</p> <p>„az Alkotmánybíróság 1/2017. (I. 17.) AB határozatában is megállapította”</p>
---	--	---	---	--

Alap-törvény nyolcadik módosítása 2019				„Mind a belföldi szakmai berkekben, mind az Európai Unióban komoly bírálatok érték a tervezetet. ... Jelen javaslat a kormány nyilatkozataival összhangban visszaállítaná az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó bekezdéseit a hetedik Alaptörvény módosítást megelőző állapotba.”
Alaptörvény kilencedik módosítása 2020	<p>„Alaptörvénye élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát”</p> <p>„biztosítja a gyermekek számára Magyarország alkotmányos identitásán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést, egyértelmű alapokat teremtve ahhoz, hogy a felnövekvő nemzedék valamilyeni tagja Magyarország magyar identitását, szuverenitását, a kereszténység nemzetmegtartó szerepét megismerhesse és megóvhassa.”</p>	„A Nemzeti Hitvallásban kinyilvánított alkotmányozói akarat az alaptörvényi rendelkezéseknek közös értékrendet kölcsönöz”	„a Teremtés rendjéből fakadó fogalmak folyamatos fenyegtettsége, adott esetben azoknak az eredetivel ellentétes tartalmú megfogalmazására történő törekvés kétségeket támaszt azzal kapcsolatban, hogy az Alaptörvény értékrendje mentén megvédhető-e az eljövendő generációk érdekei, jogai és jóléte.”	<p>„A nyugati világban tapasztalható új, modern ideológiai folyamatok – melyek a férfi és női nem teremtettsége iránt ébreszt kétségeket – azonban veszélyeztetik a gyermekek Alaptörvényben foglalt egészséges fejlődéshez való jogát.”</p> <p>„A Javaslat meghatározza a közpénz fogalmát annak érdekében, hogy az alkotmányos szervek gyakorlatában megjelent eltérő helyett egységes gyakorlat alakulhasson ki.”</p> <p>„az értelmezés kereteit az ...1913. évi XLIII. törvény és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi közjogi gyakorlat ad támpontot.”</p>

1. táblázat: Az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásai az Alaptörvény elfogadására és módosítására benyújtott (és elfogadott) javaslatok indokolásában  
(forrás: az Országgyűlés adatbázisa, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu))

## IRODALOM

- Arató András et al. (2011): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. In: *Fundamentum*. 2011/1. sz.
- Bakk Miklós (2010): Politikai közösség és identitás az alkotmányban. In: *Magyar kisebbség*. 2010/1-2. sz.
- Domahidi Ákos (2009): 70.§ [Választójog.] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Drinóczi Tímea (2017): *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. MTA TK JTI, Budapest.
- Egedy Gergely (2012): Államépítés vagy nemzetépítés? Konzervatív nemzetstratégiák. In: *Magyar Szemle*. 2012/9-10. sz.
- Gellner, Ernest (1995): A nacionalizmus és a komplex társadalmak kétféle kohéziós formája. In: Bretter Zoltán – Deák Ágnes: *Eszmék a politikában. A nacionalizmus*. Tanulmány Kiadó, Pécs.
- Györfi Tamás (2009): 2. § [Alkotmányos elvek; ellenállási jog.] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Habermas, Jürgen (2000): Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai. In: *Magyar kisebbség*. 2000/4. sz.
- Habermas, Jürgen (2009): A demokrácia három normatív modellje. In: *Fordulat*. 2009/5. sz.
- Halász Iván – Majtényi Balázs (2009): 6.§ [Nemzetközi kapcsolatok. Felelősség a határon túli magyarokért – a (3) bekezdés magyarázata.] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*. 2nd ed., Palgrave, London.
- Horkay Hörcher Ferenc (2012): A Nemzeti hitvallásról. In: Jakab András – Körösenyi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. MTATKPTI – Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- Jacobsohn, Gary J. (2013): Az alkotmányos identitás változásai. In: *Fundamentum*. 2013/1. sz.
- Jacobsohn, Gary J. (2010): *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge-London.
- Körösenyi András (2004): Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. In: *Politikatudományi szemle*. 2004/3. sz.
- Kukorelli István (szerk.) (2007): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest.
- Kukorelli István (2013): Az Alaptörvény és az Európai Unió. In: *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás*. 2013/1. sz.
- Küpper, Herbert (2012): Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. In: *Közjogi Szemle*. 2012/3. sz.
- Majtényi Balázs (2009): 68.§ [Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok.] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest.
- Megadja Gábor (2012): Elitista populizmus vagy populistá elitizmus? A tömegek kérdése a modern politikában. In: *Kommentár*. 2012/4. sz.
- Meny, Yves – Surel, Yves (2002): *Democracies and the Populist Challenge*. Palgrave MacMillan. London.

- Móré Sándor (2020): *Nemzetiségek a mai Magyarországon. Politikai képviselőik, érdekképviseletük és jogvédelemük*. Gondolat, Budapest.
- Mudde, Cas – Rovira Kaltwasser, Cristóbal (ed.) (2012): *Populism in Europe and the Americas: Threat Or Corrective for Democracy?* Cambridge University Press, Cambridge.
- Müller, Jan-Werner (2015): Populista alkotmányosság: fogalmilag kizárt? In: *Fundamentum*. 2015/2-3. sz.
- Orbán Endre (2020): *Alkotmányos identitás az Európai Unióban*. TK JTI, Budapest.
- Rappold, Julian (2015): *Time to Act – the Obligation of the European Mainstream to Respond to the Rise of Populism*. Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Rosenfeld, Michel (2010): *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. Routledge, New York.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2013): *Populism, its opposites, and its contentious relationship with democracy*. (Elérhető: <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/crist%C3%B3bal-rovira-kaltwasser/populism-its-opposites-and-its-contentious-relationships>.)
- Schanda Balázs (2016): Az Alaptörvény 50. jubileumának esélye. Szent István öröksége és az Alaptörvény. In: *Iustum Aequum Salutare*. 2016/4. sz.
- Schanda Balázs (2012): Constituent and Constitutional Entities. In: Schanda Balázs – Varga Zs. András – Csink Lóránt (szerk.): *The basic law of Hungary: A First Commentary*. Clarus Press, Dublin.
- Smuk Péter (2013): Nemzeti értékek az Alaptörvényben. In: Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas, Győr.
- Tribl Norbert (2020): *Az alkotmányos identitás funkciója és alkalmazhatósága a szupranacionális térben*. Doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. (Elérhető: <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=96975>).

## JOGFORRÁSOK, ADATBÁZISOK:

- Az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, EURATOM rendelet.
- Az Országgyűlés adatbázisa, [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)
- CDL-INF(2001)019-e – Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19-20 October 2001).
- CDL-AD(2012)011-e – Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012).
- CDL-AD(2012)012-e – Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012).

## A felsőoktatás, mint identitáserősítő tényező a felsőoktatási rendszer átalakításának függvényében

### ABSTRACT

---

The operation and success of higher education is a clearly identifiable identity-forming factor. In the present study, we examine the role of higher education institutions in shaping national identity. We then establish what is the constitutional minimum that the state must meet in order to fulfil its constitutional obligations and commitments in international treaties related to the right to higher education. Finally, we look at the recent transformation of higher education system in Hungary, and examine it in the light of the previously defined minimum constitutional requirements and its impact on identity-building power.

---

**Keywords:** higher education ■ right to higher education ■ higher education reform

---

### I. BEVEZETŐ

Alaptörvényünk ünnepélyes bevezető mondatai között, a nemzeti hitvallásban mondja ki az alkotmányozó, hogy „büszkéek vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira”. Nem fér ahhoz kétség, hogy a magyar tudósok, feltalálók és fejlesztők nemzetközi szinten is kiemelkedő munkássága olyasmi, amelyre bátran tekinthetünk büszkeséggel, és amely messze földön jó hírért viszi hazánknak. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a magyar szellemi kiválóság része a nemzeti identitásunknak, mind a népnyelvben, mind a hivatalos kommunikációban. Ez a tanulmány arra keresi a választ, hogy hogyan kapcsolódik a felsőoktatás, a tudományos kutatás rendszere az identitást meghatározó tényezőkhöz, valamint milyen elvárások és szerepek kötik a felsőoktatási rendszert és az azt szabályozó, illetve működtető államot. Ezt a kérdést a jelen tanulmány elkészítésének idején zajló felsőoktatási reform fényében és európai kontextusban is megvizsgáljuk.

## 1. A felsőoktatás, mint identitásképző tényező

A felsőoktatási szektor, illetve az egyes intézmények kiválósága, jó híre, vonzereje jelentősen hozzájárul mind az ország egészének, mind pedig a felsőoktatási intézmény szűkebb értelemben vett környezetének elismertségéhez és megtartó erejéhez. A felsőoktatásnak az ország nemzetközi pozíciójához való hozzájárulását méri többek között az úgynevezett *Soft Power* rangsor. A rangsor alapjául szolgáló *soft power* fogalmat Joseph Nye használta<sup>[1]</sup> elsőként, hogy leírja vele az országoknak azt a képességét, hogy más államokkal együttműködve befolyásolják a nemzetközi folyamatokat és érvényesítsék akarataikat. Nye a puha hatalom (*soft power*) három pillérét emelte ki: a kultúrát, a politikai értékeket és a külpolitikát. Ezen a koncepción alapul az évenként megjelenő Portland Soft Power rangsor, amely hat kategória (kormányzat, kultúra, oktatás, globális szerepvállalás, vállalkozás, valamint digitalizáció) alapján állítja fel az országok 30 szereplős rangsorát.<sup>[2]</sup> Az oktatási rendszer, és ezen belül is a felsőoktatási intézmények kiválósága és elismertsége jelentősen hozzájárul az országok befolyásolási potenciáljához. Az USA, Anglia, Németország vagy Hollandia nagy egyetemei önálló márkaként működnek és önmagukban is javítják az ország nemzetközi megítélését és potenciális hatását. Hazánk ebben a rangsorban a 2019-es évben összesítésben a 28. helyen szerepel, amit a digitalizáció fejlettsége felfelé, azonban a felsőoktatási rendszer megítélése markánsan lefelé befolyásol.<sup>[3]</sup>

A felsőoktatási rendszer fejlettsége, elérhetősége és az egyes intézmények megítélése mérhető hatással van a pályaválasztás előtt álló fiatalokra. A magyar felsőoktatás regionális összehasonlításban még mindig viszonylag vonzónak számít az ország fiataljai körében, azonban a külföldi felsőoktatási intézményekben tovább tanuló diákok száma folyamatos növekedést mutat. A 2019/2020. tanévben a külföldön tanuló hallgatók aránya elérte a felsőoktatásban részt vevő hallgatók hat százalékát, számuk nagyjából tizenötezer főre tehető.<sup>[4]</sup> Azonban nem csak nemzetközi viszonylatban, hanem az országhatárokon belül is jelentős hatást gyakorolnak a felsőoktatási intézmények a fiatalok mozgására, a belső migrációra. Az országon belüli mobilitás a kétezres évek óta folyamatosan csökken a magyar társadalomban a témával foglalkozó szakirodalom szerint. Egy friss kutatás<sup>[5]</sup> kifejezetten a felsőoktatási intézmények szerepére fókuszál a fiatalok belföldi mobilitása kapcsán. A szerzők azt állapítják meg, hogy a fiatalok életében a lakóhelyválasztás kapcsán két fontos tényező érhető tetten: a felsőoktatási intézmény kivá-

[1] Nye, 2003.

[2] Bemutatja: Papp-Váry, 2020, 6.

[3] Az oktatás kategóriában a mezőny utolsó helyezettjeként végeztünk. A felmérés elérhető: The Soft Power 30: 2019 Overview, 2020.

[4] Népszava: Egyre több magyar választ külföldi egyetemet, 2021.

[5] Kosztyán et al., 2020, 1318-1331.



lasztása, majd pedig a munkahelykeresés. A tanulmány arra jutott, hogy a felsőoktatási intézmények hatására létrejövő mobilitás sokkal jelentősebb, mint a teljes társadalmi hatásé. A felsőoktatási intézménnyel rendelkező kistérségek vonzóbbak a friss diplomások számára elhelyezkedési szempontból is, vagyis a felsőoktatási intézményeknek nem csak jelentős vonzereje, hanem későbbi megtartó ereje is van. Mindazonáltal intézmény és intézmény között is különbség van a regionális vonzerő szempontjából. A széles képzési kínálattal bíró nagy tudományegyetemek környezetében lakó fiatalok közel kétszer annyian választották a lakóhelyükhöz közel eső felsőoktatási intézményt, mint más régiókban (jellemzően a Közép- és Nyugat-Dunántúl megtartó ereje kisebb), vagyis a fiatalok tanulási mobilitását a regionális felsőoktatási intézmények jellemzői, azok presztízse és képzési kínálata is meghatározza.<sup>[6]</sup> Az elhelyezkedési kilátások is minden bizonnyal befolyásolják az intézményválasztást. A hazai felsőoktatási intézményekben tanulók motivációi között az utolsó helyen szerepel a külföldi munkavállalás lehetősége<sup>[7]</sup> – valószínűleg azok, akik ezzel a céllal jelentkeznek a felsőoktatásba, már eleve külföldön tanulnak tovább.

A felsőoktatáshoz kapcsolódó szellemi műhelyek működése, a hazánkban tanult vagy itt tanító tudósok, a magyar származású tudományos kiválóságok eredményei szintén fontos identitásképző tényezők. A „magyar, mint tudós nemzet” toposza nem csak az itt élők nemzeti büszkeségében jelenik meg, hanem a hivatalos kommunikációban is, illetve a hazánkat bemutató, népszerűsítő anyagok visszatérő eleme. Joggal foglalja el ezt a kiemelt pozíciót, hiszen hazánk számos tudományos kiválóságot és világhírű felfedezést adott a világnak a történelem során, Semmelweis Ignácól Neumann Jánoson át a közelmúltban nemzetközi ismertséget szerzett Karikó Katalin professzorig. A magyar kötődésű Nobel-díjasok száma az ország lakosságszámához viszonyítva nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő.<sup>[8]</sup> A magyar felsőoktatási intézmények számon tartják és büszkén mutatják be mindazon magyar tudósok eredményeit, akik az intézmény falai között nevelkedtek, akár hazánkban, akár külföldön érték el sikereiket. A tudományos eredmények, a magyar kutatók és fejlesztők sora és rajtuk keresztül a magyar oktatási rendszer sikerei tehát szintén fontos identitásképző tényezők.

A felsőoktatás tehát nem csak gazdasági és társadalmi haszonnal bíró alrendszer, hanem identitásadó tényező is. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy az állam milyen kötelezettségekkel és feladatokkal bír a felsőoktatás területén, így különösen a szabályozói, fenntartói és finanszírozó szerepeket tekintjük át. Kitérünk arra is, hogy a felsőoktatási rendszer közel-

[6] Állami Számvevőszék, 2021, 41.

[7] Diplomán túl: DPR aktív hallgatói kutatás, 2018.

[8] Magyarországon született, és hazánkban vagy emigrációban alkotott eredményeiert Nobel-díjat szerzett 10 tudós: Szent-Györgyi Albert, Kertész Imre, Lénárd Fülöp, Békésy György, Gábor Dénes, Wigner Jenő, Harsányi János, Oláh György, Herskó Ferenc, Hevesy György.

múltban véghezvitt átalakítása milyen módon változtatta meg ezen állami feladatok ellátásának kereteit, ezen belül pedig különösen az oktatáshoz való jog biztosításából fakadó kötelezettségeket.

## 2. A felsőoktatáshoz való jog alkotmányos minimuma

A felsőoktatáshoz kapcsolódó állami kötelezettségek kapcsán meg kell vizsgálnunk először is azt, hogy a felsőoktatáshoz milyen alanyi jog kapcsolódik, és ennek biztosítására milyen állami kötelezettségek vonatkozhatnak. A nemzetközi egyezmények és a magyar alaptörvényi szabályok vizsgálatával kísérletet tehetünk a felsőoktatáshoz való jog alkotmányos minimumának definiálására.

A legfontosabb nemzetközi emberi jogi egyezmények kivétel nélkül szólnak az oktatáshoz való jogról, ennek a keretében azonban a felsőoktatás kérdése kapcsán sokkal szűkszavúbban fogalmaznak. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, hasonlóan az Európai Alapjogi Chartához, csak általában az oktatáshoz való jogról szól, kiemelve azt, hogy mindenkinek joga van az oktatáshoz.<sup>[9]</sup> A felsőoktatás specifikusan először az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában jelenik meg a következőképpen: „[...] a felsőbb tanulmányokra való felvételnek mindenki előtt – érdeméhez képest – egyenlő feltételek mellett nyitva kell állnia”.<sup>[10]</sup> A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kimondja, hogy „a felsőoktatást teljesen egyenlő feltételekkel a képesség alapján mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, minden megfelelő eszközzel, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján”.<sup>[11]</sup>

Láthatjuk tehát, hogy a nemzetközi egyezmények általában mindössze a képességeihez mérten mindenki számára elérhető felsőoktatásról szólnak, mint az oktatáshoz való jogot biztosító lehetőségről. A magyar Alaptörvény a felsőoktatás tekintetében egy alapjogi jellegű, valamint további, részletszabály szintű pénzügyi és szervezeti rendelkezést tartalmaz. Az Alaptörvény XI. cikke szerint „Magyarország [a művelődéshez való] jogot [...] a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” Így a felsőoktatás kapcsán az alapjogi jogosultság tartalma a hozzáférés lehetősége. Az állami kötelezettség tartalmát is a felsőoktatáshoz való hozzáférés biztosítása körében vizsgáljuk meg a következőkben, egyúttal pedig a lehetséges alkotmányos korlátokat is számba vesszük.

[9] Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve, 2. cikk: „Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot.” Az Európai Alapjogi Charta 14. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van az oktatáshoz, valamint a szakképzésben és a továbbképzésben való részvételhez.”

[10] 26. cikk 1. pontja.

[11] 13. cikk 1. pontja.

A nemzetközi egyezmények és hazánk Alaptörvénye egyaránt a képességeik alapján arra alkalmasak számára hozzáférhető felsőoktatásról szólnak. Így a megfelelő képességek meglétének vizsgálata, illetve a felsőoktatásba való belépés bizonyos korlátokhoz kötése nem szükségszerűen jelenti az alapjog megengedhetetlen korlátozását. Ez a vizsgálat a felvételi eljárásban, illetve az ennek nyomán születő felvételi döntésben jelenik meg. Hazánkban az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a felsőoktatáshoz való hozzáférés feltételeivel, így különösen a felvételi követelményekkel. Az Alkotmánybíróság a 12/1996. (III. 12.) AB határozatban nem tekintette alkotmányellenesnek azt, hogy a felsőoktatási intézmény a felvételt büntetlen előlethez köthette. Azonban a 35/1995 (VI. 2.) AB határozat alkotmányellenesnek minősítette azt a szabályt, amely a felsőoktatás teljességéből, ideértve minden képzési szintet és intézménytípust, a megkülönböztetés lehetősége nélkül kizárta a közügyektől való eltiltás hatálya alatt álló személyeket.

A felsőoktatáshoz való hozzáférés körében azonban feltétlen elvárásnak minősül a diszkriminációmentesség követelménye, vagyis az, hogy képességeinek megfelelően mindenki hozzáférhessen a felsőoktatási tanulmányokhoz, mindenfajta önkényes megkülönböztetés nélkül. Ez a követelmény mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a felsőoktatásba történő felvétel során ne lehetne előnyben részesítést alkalmazni bizonyos társadalmi hátrányok kiküszöbölése érdekében. Erről hazánkban a 635/B/2007. AB határozat mondta ki, hogy nem feltétlenül jelenti a művelődéshez való jog sérelmét, ha a jogalkotó a „képesség” mellett más szempontokat is érvényre juttat a felvételi eljárás szabályozásánál. Különösen igaz ez akkor, amikor a szabályozás az Alkotmány más rendelkezéseinek (pl. esélyegyenlőség) megvalósítását célozza.<sup>[12]</sup>

Ha a felsőoktatáshoz való jog alkotmányos minimumát keressük, akkor tehát az egyenlő, diszkriminációmentes, azonban a releváns képességek vizsgálatát megengedő hozzáféréseben ragadható meg.

### 3. Az állam kötelezettségei a felsőoktatás terén

Az állam kötelezettségeinek körülhatárolása ennél azonban bonyolultabb kérdés. Elsőként abból kell kiindulni, hogy a fenti jogosultságot az állam milyen, a felsőoktatáshoz köthető funkciójában tudja biztosítani. Az első, leginkább kézenfekvő funkció a szabályozó szerep, vagyis az állam jogalkotói funkciója. Az állam jogalkotó feladatkörében köteles kialakítani a felsőoktatási rendszer működésének jogi kereteit a felsőoktatáshoz való jog biztosításának érdekében.

A második lehetséges állami szerepkör a felsőoktatás finanszírozásának feladata. Ezen a téren az államnak abban lehet szerepe, hogy a felsőoktatás műkö-

[12] Lásd bővebben: G. Karácsony, 2022.

désének anyagi fedezetét megteremti, költségvetési forrásból fizeti a költségeket. Ez a hozzájárulás megvalósulhat teljes finanszírozásként, amikor minden költséget az állam vállal, így a felsőoktatásban résztvevők számára ingyenes a tanulás. Emellett lehet részleges finanszírozás (költségmegosztás) is, amikor az állami hozzájárulás nem fedezi a felsőoktatás működésének minden költségét, hanem azt más forrásokból (például tandíjból, támogatásból, vállalkozási tevékenység bevételeiből) ki kell egészítenie az intézményeknek. Sem a releváns nemzetközi egyezmények, sem pedig az alkotmányunk nem írja elő az államnak az ingyenes felsőoktatás biztosítását. Hazánkban az Alkotmánybíróság a 79/1995. (XII. 21.) számú határozatban megállapította, hogy az ingyenes oktatás biztosítása csak az alapfokú oktatás területén követelmény, így nem származik az államnak kötelezettsége az ingyenes felsőoktatás biztosítására, és nem áll fenn alanyi jogosultság a tandíjmentességre sem. A gyakorlatban azonban napjainkban is az államok a felsőoktatás legnagyobb finanszírozói, sok esetben biztosítva így teljes vagy részleges tandíjmentességet a hallgatóknak. A felsőoktatás finanszírozásának számos elterjedt megoldása létezik a világban, az egyetemek állami költségvetési szervként való működtetésétől a hallgatóknak juttatott állami voucher útján való finanszírozásig, ahol a hallgató ezt az utalványt a választása szerinti intézményben „válthatja be”, nem pedig az állam tűzi ki előre, hogy melyik intézményben, hány hallgató ingyenes tanulmányait finanszírozza. A felsőoktatás állam által és a hallgatók által való anyagi fenntartása egyaránt igazolható. Előbbi esetben a népesség magasabb fokú iskolázottságából fakadó ösztársadalmi előnyök (például a munkaerőpiaci változásokhoz való jobb alkalmazkodás képessége, a bűnözés csökkenése, a lakosság jobb egészségi állapotából következő alacsonyabb szociális kiadások) indokolják a felsőoktatás fenntartásának közfeladat jellegét. Utóbbi esetben az egyén szintjén érvényesülő nyilvánvaló előnyök (alacsonyabb munkanélküliségi ráta, diplomás bérelőny, stb.) miatt tekinthetjük a felsőoktatásban való részvételt olyan egyéni befektetésnek, amely megtérül a hallgató számára a munkaerőpiacon.

A finanszírozás kapcsán azonban meg kell vizsgálnunk a fent előbb bemutatott abszolút követelményt, amely a felsőoktatáshoz való hozzáférés diszkriminációmentes biztosítására vonatkozik. Az egyetemi tandíj ugyanis lehet olyan tényező, amely megakadályozza az alacsony jövedelmű, vagy más ok miatt a tandíj megfizetésére nem képes jelentkezőket a felsőoktatásban való részvételben. E kérdés kapcsán azt kell megvizsgálni, hogy a tandíjfizetés objektív korlátként jelentkezik-e számukra, vagy pedig van lehetőség arra, hogy valamilyen módon az arra képességeik alapján alkalmas, azonban alacsony jövedelmű jelentkezők mégis részt vegyenek a felsőoktatásban. Ha a tandíj fizetése az alacsony jövedelműek számára – képességeiktől függetlenül – objektív korlátként jelentkezik és nem kerülhető meg semmi módon, akkor az, megítélésem szerint, sérti a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogát. Ugyanígy sértheti az is, ha a tandíj kivetése diszkriminatív módon történik és nincs köze a jelentkező képességeihez, hanem valamely társadalmi csoportot a fizetés előírásának eszközével kíván kizárni a továbbtanulás lehetőségéből. A tandíj általános előírása, vagy

a tandíjfizetési kötelezettség felvételi pontszámhoz való kötése önmagában nem valósítja meg a felsőoktatásból való kizárás tilalmazott esetét. A tandíj azonnali megfizetését kiváltó diákhitelrendszer ugyanis általában megadja a lehetőséget arra, hogy a felsőoktatásban való részvétel költségét azonnal előteremteni nem képes jelentkezők is felvételt nyerhessenek, és a fizetési kötelezettségüket később megszerzett – racionális mérlegelés alapján a diploma nélkül elérhető bérszínvonalnál várhatóan magasabb összegű – jövedelmükből törlesszék. Ahol a diákhitel felvételének lehetősége objektív módon adott, ott általában – más, diszkriminatív szempontok előírása hiányában – nem állapítható meg a felsőoktatáshoz való hozzáférés jogának sérelme. Az, hogy a jövőre nézve pénzügyi terhet vállal magára a jelentkező, önmagában nem zárja őt el a felsőoktatásban való részvételtől. Ahogy az angol legfelsőbb közigazgatási bíróság az irányadó ítéletében is megállapította: „az a tény, hogy valaki meggyőződésből vagy pszichésen nem hajlandó diákhitelt elfogadni és eladósodni, nem ad okot arra a következtetésre, hogy az ilyen személy felsőoktatáshoz való jogát ténylegesen megtagadták vagy indokolatlanul korlátozták”.<sup>[13]</sup>

Finanszírozóként tehát az államot csak annyiban terheli kötelezettség, hogy biztosítsa annak a kereteit, hogy az arra képességeik alapján alkalmas személyek hozzáférhessenek a felsőoktatás rendszeréhez, ne jelentsen számukra kizáró tényezőt a pénzügyi fedezet rendelkezésre állásának hiánya. Ezt az állam biztosíthatja a felsőoktatás közvetlen finanszírozása útján, de a diákhitelrendszerének kiépítésével és esetleges állami kamattámogatás nyújtásával is.

Végezetül, harmadikként kell említenünk az állam intézményfenntartó szerepét. Amíg az előzőekben bemutatott jogalkotói szerep az állam felsőoktatási funkciói körében viszonylag jól körülhatárolt, és tartalmát tekintve részben eleve meghatározott (itt elsősorban az Európai Felsőoktatási Térség részvevőjeként körülhatárolt mozgástérre gondolhatunk), az intézményalapítói, illetve intézményfenntartói feladatok tartalmát tekintve jóval nagyobb az állam szabadsága. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése szerint a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. Ez a szakasz szolgál alapjául egyrészt az állam ágazati irányító feladatainak, másfelől pedig az állami intézmények esetében a fenntartói szerepkör betöltésének. A felsőoktatási törvény adós marad az állami felsőoktatási intézmény fogalmának definiálásával. Az Nftv. 4.§ (1a) bekezdése a felsőoktatási intézményeket alapítójuk szerint két, nevesített csoportba sorolja: egyházi felsőoktatási intézmények (amelyeket egyházi jogi személy alapított), valamint magán felsőoktatási intézmények (amennyiben Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület, illetve Magyarországi székhelyű gazdasági társaság alapította). Az alapítók között elsőként említett magyar állam, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított intézmények csoportját azonban a törvény nem illeti önálló, megkülön-

[13] R (on the application of Hurley and Moore) v Secretary of State for Business, Innovation and Skills [2012].

böztető névvel. A következő bekezdésekben a törvény összeköti egymással az alapítói és a fenntartói jogokat: „aki az alapítói jogot gyakorolja, ellátja a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (a továbbiakban: fenntartó)”.<sup>[14]</sup> Végezetül a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy költségvetési szervként működik a felsőoktatási intézmény, ha az állam, illetve az országos nemzetiségi önkormányzat tartja fenn. Így tehát e két fenntartó esetében legfeljebb a „költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény” kifejezést használhatjuk, a jogszabályi rendelkezésekből következően. Fogalmi zavart okoz azonban a jogalkotó ebben az esetben azáltal, hogy ezt követően a törvény további szövegében folyamatosan az „állami felsőoktatási intézmény” kifejezést használja. Logikai értelmezéssel eljuthatnánk arra a következtetésre, hogy az állam által alapított felsőoktatási intézményeket állami felsőoktatási intézményeknek tekintjük, azonban ebben az esetben egyik fogalmi kategóriába sem sorolhatjuk be az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított felsőoktatási intézményeket, mivel azokat nem az állam alapítja, illetve azokat a jogalkotó explicit módon kizárta az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények köréből is. Ez a be nem sorolt állapot a fenntartói jogok gyakorlójának meghatározásánál is előtérbe kerül, mivel ezeket az intézményeket a törvény költségvetési szervként definiálja, azonban az nem világos, hogy a fenntartói jogokat ugyanúgy az állam gyakorolja-e, mint az általa alapított intézmények esetében. Tovább növeli a fogalmi bizonytalanságot az a megoldás, hogy az Nftv. 1. számú mellékletében felsorolt, államilag elismert felsőoktatási intézmények két csoportra, állami és nem állami felsőoktatási intézményekre vannak osztva. A fogalmi bizonytalanságot mindazonáltal ezen a helyen csak jelezzük, feloldására a jogalkotó jogosult, azt tudományos értelmezési eszközökkel csak annyiban tudjuk megtenni, hogy a következőkben állami felsőoktatási intézménynek tekintjük azokat az intézményeket, amelyek esetében az alapítói (fenntartói) jogokat az állam gyakorolja. Ezek körét az Nftv. 1. számú mellékletében foglaltaknak megfelelően határozzuk meg.<sup>[15]</sup>

Az állam fenntartói, illetve intézményalapítói feladatai kapcsán azt kell megvizsgálunk, hogy az oktatáshoz való jog alkotmányos minimumának biztosításához köteles-e az állam felsőoktatási intézményt alapítani vagy fenntartani. Ha csak azt a minimális követelményt vesszük alapul, hogy az államnak a felsőoktatáshoz való, megkülönböztetésmentes hozzáférést kell biztosítania, akkor ebből nem szükségszerűen következik az intézményfenntartási kötelezettség. Elméletben mindaddig ugyanis, amíg létezik annyi, államilag elismert (de nem állami fenntartású) felsőoktatási intézmény az országban, hogy mindazok, akik képességeik alapján erre alkalmasak és erre igényük van, részt vehessenek a felsőoktatásban, az államnak nem kell beavatkoznia az intézményrendszerbe. Abban az esetben azonban, ha az intézmények, illetve a rendelkezésre álló helyek szűkössége már akadályt képezi a felsőoktatásban való részvételnek, az

[14] Nftv. 4.§ (2) bekezdése.

[15] Lásd bővebben: G. Karácsony, 2016, 66-67.

államnak kell belépnie és korrigálnia a piaci szolgáltatás kudarca által előidézett helyzetet. Végző soron tehát az államnak csak akkor kellene felsőoktatási intézményt fenntartania, ha a szükséges mennyiségű férőhelyet más fenntartó nem hajlandó vagy nem képes biztosítani.

Mindazonáltal az állam – a jelen tanulmány bevezetőjében írt szempontoknak megfelelően – általában nem elégszik meg a pusztán alkotmányos minimum biztosításával, hiszen a felsőoktatás működéséhez számos állami cél kapcsolódhat: a képzetesebb népesség magasabb termelékenységétől, az elérhető magasabb bérszínvonalhoz kapcsolódó jobb életszínvonalon és egészségi állapoton át az identitásképző tényezőig. Az államnak presztízst ad, ha az ország valamely egyeteme nemzetközileg is jegyzett kiválóságot képvisel, előkelő helyet foglal el valamelyik nemzetközi felsőoktatási rangsorban. Ez a szempont hazánkban is megjelenik, a felsőoktatással kapcsolatos kormányzati célkitűzések hivatalos szintjén is.<sup>[16]</sup> A hazai szakirodalomban Polónyi<sup>[17]</sup> ismerteti a világszínvonalú egyetemre válás kritériumairól szóló tudományos eredményeket. A világszínvonalú egyetem kiváló eredményének három kulcsfontosságú komponensét mutatja be: a leginkább meghatározó a tehetség magas koncentrációja. Emellett szerepet kap az erőforrás-gazdagság és a jó kormányzás (vezetés) is. A kormány feladata egy olyan felsőoktatási rendszer megalkotása, amely biztosítja a világszínvonalú egyetemre számára az államtól való viszonylagos függetlenséget, a bürokratikus kötöttségektől való minél nagyobb mentességet a versenyképesség, a korlátozás nélküli tudományos kutatás, a kritikai gondolkodás, az innováció és a kreatív érdekekben, amelyek a világszínvonalúvá válás elengedhetetlen feltételei. Mindazonáltal el kell ismerni azt, hogy a világszínvonalú egyetemre válás csak az intézmények egy szűk csoportjának reális lehetősége. Douglass modellje alapján Polónyi bemutatja a nemzeti élenjáró egyetemek (*national flagship university*) modelljét is, amely egyetemek regionális és nemzeti jelentőségű intézmények. Ez a státusz – elsősorban az állami egyetemek számára – alternatívát jelent a világszínvonalra való törekvés mellett.

Az állami szerepvállalás kapcsán azonban nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az Alaptörvény garantálja a művelődéshez való jog mellett a tudomány szabadságát is. Mindkét alapjog szoros kapcsolatban áll a felsőoktatással: az államnak, az Alaptörvényből eredő objektív intézményvédelmi kötelezettsége okán, felsőoktatási intézményeket kell fenntartania. A tudomány fennmaradásának egyik záloga így az állam, hiszen közvetlen – az intézményfenntartáson keresztül – ő viseli a formális értelemben vett felelősséget a tudomány megmaradásáért.<sup>[18]</sup> Amennyiben ugyanis a kontinentális Európa felsőoktatásának fejlődését alapjaiban meghatározó Humboldt-modellt vesszük alapul, a felsőoktatási intézményekre, mint a tudomány művelésének és a tudósok zavartalan munkálkodásának helyszínére kell gondolnunk. Az egyetemen az oktathat,

[16] Lásd például: Felsőoktatási modellváltás: Nemzetközileg is versenyképesebbé válhatnak..., 2021.

[17] Polónyi, 2019, 1327.

[18] Kocsis, 2010, 88.

aki maga is kutat, a kutató pedig akkor teljesebben ki igazán, ha a tudását átadja tanítványainak.<sup>[19]</sup> Így az oktatás és a szabad tudományos kutatás biztosítéka a megfelelően szabályozott felsőoktatási rendszer, a kutatásnak keretet adó egyetemek megléte és a kutatás fedezetét adó finanszírozás is. A kutatás és oktatás egységének koncepciója részeként jelenik meg az autonómiára törekvés modern kori megközelítése is: a kutatói szabadság kulcsa a „magányosság” (*Einsamkeit*), amelynek társadalmi feltétele a külső hatalmi, gazdasági, ideológiai szempontok kívül tartása. A humboldti egyetemi modellben ezért egyaránt érvényesül az állami beavatkozástól való mentesség és a társadalom elvárásainak és a gazdasági szereplők befolyásának kizárása is annak érdekében, hogy az egyetemek valóban betölthessék feladatukat.<sup>[20]</sup> Habermas megfogalmazása szerint Humboldt a tudományt a társadalmi, egyházi és állami beavatkozástól „államilag szervezett autonómia” segítségével szeretné megvédeni.<sup>[21]</sup> Tekintettel az oktatás és kutatás egységének koncepciójára, ebben a modellben az oktatási szabadság és a kutatási szabadság egységet alkot, mint ahogy a professzor autonómiája és az egyetem autonómiája sem választható el egymástól, hiszen az egyetem adja meg a keretet az oktató szabadságának, amely viszont csak az intézmény környezetében érvényesülhet.

Állami cél és alkotmányos elvárás is tehát a tudomány szabadságának érvényesítése érdekében a szabad, befolyásmentes, a kutatás és az oktatás számára egyaránt keretet adó felsőoktatási rendszer kialakítása és az ehhez szükséges intézményi hálózat működtetése. Ez nem támaszt szükségszerűen kötelezettséget az állam számára az intézményalapításra és -fenntartásra, annak a fent már bemutatott módon akkor van jelentősége, ha a meglévő intézményrendszer nem képes betölteni ezt a funkciót, és így sérülne a tudomány szabadságához fűződő alkotmányos érték.

#### 4. A felsőoktatás új fenntartói modellje

A fent leírtak fényében megvizsgálhatjuk a felsőoktatási intézmények fenntartói modelljének közelmúltbeli átalakulásának egyes aspektusait. Az ún. felsőoktatási modellváltás a vizsgálatunk szempontjából hosszabb távon érvényesülő változást hozhat. Azzal ugyanis, hogy a magyar állam átengedte a fenntartói jogokat szinte minden felsőoktatási intézmény – köztük Nobel-díjasokkal is büszkélkedő tudományegyetemek – esetében a fenntartó alapítványoknak, formálisan is távolabb lépett a felsőoktatás-szervező szereptől. Azt még korai megjósolni, hogy milyen hatással lesz a tudósok és a végzett hallgatók identitására a változás; a magyar felsőoktatáshoz való kötődés lesz az erősebb identitásképző, vagy pedig az egyes egyetemek – immár az államtól független – neve, imázsa, presztízse. Mindazonáltal azt feltétlenül meg kell vizsgálnunk, hogy az

[19] Fehér M., 2011, 22.

[20] Schwendtner, 2017, 388-389.

[21] Habermas, 1988, 150.



állam milyen mértékben marad részese a felsőoktatás működtetésének, illetve milyen mértékben köteles ebben részt venni az alkotmányos kötelezettségei teljesítése érdekében.

A 2020. és 2021. év számos állami fenntartású felsőoktatási intézmény számára jelentős változást hozott, az addigi állami fenntartó helyét egy alapítványi jogalany vette át, amely megkapta a felsőoktatási intézmény fenntartói jogaival együtt annak teljes ingó és ingatlan vagyonát. Ezt az átrendeződést egy speciális jogi konstrukció, a 2021. évi IX. törvénnyel és az Alaptörvény kilencedik módosításával létrehozott közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványi (KEKVA) forma tette lehetővé. A törvény megalkotását követően létrejött 33 ilyen alapítvány, amelyek zöme felsőoktatási intézmény fenntartói feladatait vette át. A különleges alapítványi konstrukció megalkotására a törvény bevezető rendelkezései szerint azért volt szükség, mert a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok kiemelkedő társadalmi értékteremtő szerepének, magánjogi szereplőként „a mindenkori kormányzattól való függetlenségének”, valamint az általuk ellátott közfeladat és megvalósított célok Magyarországra és a jövő nemzedékére gyakorolt jelentőségének elismerése és biztosítása érdekében, hangsúlyozva, hogy a társadalmi értékteremtő szerep hatékony megvalósítása e szervezetek jogbiztonság elvén alapuló „hosszú távú jogi stabilitását” igényli (kiemelés tőlem – GKG). Az alapítványi fenntartó alá sorolás elsősorban tehát a mindenkori kormányzattól való függetlenséget és a feladat hosszú távú ellátását szolgálja. A függetlenség és a politikai többség befolyásának kizárását szolgálja az a rendelkezés is, amely előírja az ilyen alapítványok létrehozásával és közfeladatuk ellátásával kapcsolatosan a sarkalatos törvényi szabályozási szintet. Emellett, a felsőoktatási modellváltás kapcsán, a jogalkotó és a kormány részéről számos további érv is elhangzott, így többek között a versenyképesség növelése, a pénzügyi gazdálkodás adminisztratív akadályainak lebontása, a döntéshozatal egyszerűsítése. Ezek az intézkedések – céljukat tekintve – egybevágnak a humboldti felsőoktatási modell kritériumaival, különösen az állami befolyástól való függetlenség terén.

A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelői alapítványok kapcsán fel kell hívni a figyelmet a mindenkori kormányzattól való, még erősebb és permanens elszakadást szolgáló további jogi megoldásokra is. A törvény 7. § (1) bekezdése kimondja, hogy az alapítvány alapítója, illetve csatlakozója az alapító okiratban az alapítói jogok gyakorlására az alapítvány kuratóriumát is kijelölheti, vagy ha az alapítói jogait az alapító okiratban fenntartotta, vagy abban arról nem rendelkezett, e jogait az alapítványra átruházhatja. Ezt az átruházást a jogalkotó véglegesnek szánja, mivel ugyanez a jogszabályhely kimondja azt is, hogy az alapító, illetve a csatlakozó az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó kijelölését, illetve e jogainak átruházását nem vonhatja vissza, az alapítvány kuratóriuma a rá vonatkozó kijelölésről nem mondhat le, az alapítói jog gyakorlására mást nem jelölhet ki, valamint a rá átruházott alapítói jogokat [...] nem ruházhatja át. Így voltaképpen az egyetemeket fenntartó alapítványok „önmagukba záródnak”, a kuratórium teljesen el tud szakadni az alapító államtól, és az állam ugyanezen a jogi úton már nem haladhat végig az ellenkező irányban, vagyis nem veheti vissza az alapítói jogait.

Az alapítvány által ellátott közfeladat is szigorú törvényi bástyákkal van védve: a törvény kimondja, hogy a közfeladat-ellátás hosszú távú, kiszámítható biztosításához fűződő közérdekre figyelemmel a közfeladat az alapítványtól el nem vonható, és annak ellátásával az alapítvány nem hagyhat fel.<sup>[22]</sup> Új közfeladatot megállapítani, a közfeladatot módosítani vagy közfeladat ellátásáról lemondani sarkalatos törvény felhatalmazása alapján az alapító okirat módosításával lehet, azonban ez utóbbi az alapítvány kuratóriumának hatáskörébe kerülhet az alapítói jogok átruházása miatt. Így tehát az alapítvány közfeladatának bármilyen módosításához a sarkalatos törvény elfogadására képes jogalkotó és az alapítvány kuratóriumának közös akarata szükséges.

Jól látható a fentiekből tehát, hogy a jogalkotó, amennyire csak lehet, el akarta távolítani a felsőoktatási intézmények fenntartói feladatait az államtól. Ideje tehát visszatérnünk arra a korábbi kérdésre, hogy milyen mértékű kötelezettsége és érdeke fűződik az államnak a felsőoktatási intézmények fenntartásához. Ami a kötelezettségeket illeti, az államnak a felsőoktatási rendszer megfelelő működése esetén – a fent már kifejtetteknek megfelelően – nincs szükségszerűen kötelezettsége felsőoktatási intézményeket alapítani vagy fenntartani. Erre csak akkor válik kötelessé, ha az aktuális intézményrendszer útján nem biztosítható a felsőoktatáshoz való hozzáférés alkotmányos joga, vagy pedig sérülne a tudomány szabadsága. A tudomány szabadsága kapcsán meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése nem szabja meg specifikusan azt, hogy a tudomány szabadságát kizárólag az állammal szemben kellene megvédeni. Az állami tartózkodási kötelezettséget csak a tudományos igazságokban való döntés és a tudományos kutatások értékelése vonatkozásában írja elő a (2) bekezdés. Így tehát az államnak biztosítania kell azt is, hogy a tudomány szabadságát más szereplők – így a piaci szereplők, a társadalom vagy a gazdaság elvárásai – se veszélyeztessék. Ebből a szempontból az alapítványi fenntartású és az állami intézmények között nincs különbség, legfeljebb ez utóbbiakban az állam saját maga tudja kizárni a tudomány szabadságát veszélyeztető fenntartói befolyást.

Ha fenntartói kötelezettségei nincsenek is, azonban a finanszírozási feladatok továbbra is állami kötelezettségként maradtak fent. Az Áht. szerint közfeladatok ellátása „kötségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet [...] részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg”.<sup>[23]</sup> Ezt erősíti meg a KEKVA tv. 1.§ (4) bekezdése, amely kimondja, hogy „Magyarország mindenkori költségvetésének tervezésekor előresorolt tényező a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok vagyonkezelés útján történő, illetve a közfeladat ellátásához közvetlenül szükséges finanszírozási feltételeinek a biztosítása.”<sup>[24]</sup>

Összességében megállapítható tehát, hogy az állam átadta ugyan a fenntartói feladatokat a felsőoktatási intézmények jelentős részénél a közfeladatot ellátó

[22] KEKVA tv. 16.§ (3) bekezdése.

[23] Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A.§ (2) bekezdése.

[24] KEKVA tv. 1.§ (4).

közérdekű vagyonkezelő alapítványoknak, azonban a szabályozói és a finanszírozói kötelezettségei változatlanul fennmaradtak. Valószínűleg ebben a konstrukcióban nem fog feléledni az állam intézményalapítói vagy -fenntartói kötelezettsége, mivel az alapítványi konstrukció nem csak a függetlenséget biztosítja, hanem megmásíthatatlanul előírja a közfeladat ellátásának a kötelezettségét az alapítványok számára. Az államnak akkor kell csak ezen a módon beavatkoznia majd a rendszerbe, ha az állami finanszírozás ellenére sem tudnak a meglévő intézmények elég hallgatót felvenni, és ezáltal sérülne a felsőoktatáshoz való egyenlő hozzáférés joga. Mindazonáltal a felsőoktatás pénzügyi működtetése továbbra is az állam feladata marad, hiszen közfeladat ellátásáról van szó, ami magában foglalja a közpénzügyi források biztosításának kötelezettségét is. Így a központi költségvetésre nehezedő teher, és ezzel együtt a felsőoktatási intézmények költségvetési forrásokra való ráutaltsága nem fog változni.

## IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2021): *Felsőoktatás a változások tükrében - verseny, minőség, teljesítmény*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Diplomán túl: DPR aktív hallgatói kutatás, 2018. (Elérhető: <https://www.diplomantul.hu/aktiv-hallgatoi-kutatas>. Letöltés ideje: 2021. 08. 18.).
- Fehér M. István (2011): Az egyetem humboldti eszméje és a német idealizmus. In: Loboczkó János (szerk.): *Az egyetem eszméje az európai eszmetörténeti tradícióban*. EKF Líceum Kiadó, Eger.
- Felsőoktatási modellváltás: Nemzetközileg is versenyképesebbé válhatnak a magyar egyetemek, 2021. (Elérhető: <https://modellvaltas.kormany.hu/nemzetkozileg-is-versenykepesebbe-valhatnak-a-magyar-egyetemek-a-modellvaltassal>. Letöltés ideje: 2021. 08. 19.).
- G. Karácsony Gergely (2016): *Állami szerepek a felsőoktatásban*. Budapest, Dialóg-Campus.
- G. Karácsony Gergely (2022): Az oktatáshoz való jog. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.
- Habermas, Jürgen (1988): Die Idee der Universität – Lernprozesse. In: *Idee der Universität. Versuch einer Standortbestimmung*. Springer-Verlag, Berlin.
- Kocsis Miklós (2010): Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok. In: *Tudásmenedzsment*. XI. évf./2. sz.
- Kosztyán Zsolt Tibor et al. (2020): Diplomás mobilitás vs. belső migráció. In: *Magyar Tudomány*. 181(2020)10, 1318–1331.
- Népszava: Egyre több magyar választ külföldi egyetemet, 2021. (Elérhető: [https://nepszava.hu/3104967\\_egyre-tobb-magyar-valaszt-kulfoldi-egyetemet](https://nepszava.hu/3104967_egyre-tobb-magyar-valaszt-kulfoldi-egyetemet). Letöltés ideje: 2021.08.18.).
- Nye, Joseph S. (2003): Propaganda isn't the way: Soft power. In: *The International Herald Tribune*.
- Papp-Váry Árpád (2020): *Országmárkázás* [Digitális kiadás.] Budapest: Akadémiai Kiadó. (Elérhető: [https://mersz.hu/hivatkozas/m467ormark\\_51\\_p6#m467ormark\\_51\\_p6](https://mersz.hu/hivatkozas/m467ormark_51_p6#m467ormark_51_p6). Letöltés ideje: 2021.08.18.).
- Polónyi István – Kozma Tamás (2019): Az egyetemfejlesztés alternatívái. In: *Magyar Tudomány*. 180(2019)9, 1326–1336.

- Schwendtner Tibor (2017): Filozófusok és hivatalnokok – megjegyzések a Berliini Egyetem alapításához. In: *Magyar Pedagógia*. 117. évf./4. sz.
- The Soft Power 30: 2019 Overview, 2020. (Elérhető: <https://softpower30.com/country/hungary/>. Letöltés ideje: 2021. 08. 19.).

## JOGFORRÁSOK

- 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV.
- Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. kiegészítő jegyzőkönyve.
- Európai Alapjogi Charta.
- Közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény.
- R (on the application of Hurley and Moore) v Secretary of State for Business, Innovation and Skills [2012]. EWHC 201 (Admin). UK.

## 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.”<sup>[1]</sup>

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, másrésztől 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.<sup>[2]</sup> 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.<sup>[3]</sup> 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.<sup>[4]</sup> 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.<sup>[5]</sup>

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.<sup>[6]</sup> 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.<sup>[7]</sup> 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.<sup>[8]</sup> 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.<sup>[9]</sup>

### 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.<sup>[10]</sup> A hatalommegosztás érvényesülésének garanciája pedig az, hogy az egyes hatalmi ágak hatáskörei pontosan meghatározásra kerüljenek, illetve megtörténjen az elválasztásuk.<sup>[11]</sup> 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.<sup>[12]</sup>

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.<sup>[13]</sup> 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.<sup>[14]</sup> 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.<sup>[15]</sup> 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.<sup>[16]</sup> E folyamatot aztán tovább erősítette az Európai Unióhoz való csatlakozás is.<sup>[17]</sup>

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.<sup>[18]</sup> 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.<sup>[19]</sup>

#### 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.<sup>[20]</sup> 1994 márciusában pedig az Országgyűlés felhatalmazta a Kormányt, hogy Magyarország benyújtsa csatlakozási kérelmét az Európai Unió Tanácsához.<sup>[21]</sup> 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.<sup>[22]</sup>

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.<sup>[23]</sup>

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.<sup>[24]</sup> 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.<sup>[25]</sup> 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,<sup>[26]</sup> 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.<sup>[27]</sup> 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 garántálására.<sup>[28]</sup> 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.<sup>[29]</sup>

## 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.<sup>[30]</sup> 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.<sup>[31]</sup> 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.<sup>[32]</sup> 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.<sup>[33]</sup> 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.<sup>[34]</sup>

[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,<sup>[35]</sup> 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.<sup>[36]</sup> 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.<sup>[37]</sup>

Az Európai ügyek bizottsága tehát egy állandó bizottság, amelyet az Országgyűlésnek kötelező létrehozni.<sup>[38]</sup> Lényeges még, hogy az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszámaránynak megfelel.<sup>[39]</sup> Ez azt jelenti, hogy az állandó bizottságok arányos összetételűek, vagyis a plenáris ülésnek megfelelő létszámarány 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<sup>[40]</sup> – 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 aktustervezethez,

[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 menedékkjogot 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.<sup>[41]</sup> 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.<sup>[42]</sup>

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.<sup>[43]</sup> 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,<sup>[44]</sup> valamint az Országgyűlés is egyeztetést kezdeményezhet az álláspontjavaslat ismeretében vagy az európai uniós szervezetre figyelemmel.<sup>[45]</sup> 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,<sup>[46]</sup> 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.<sup>[47]</sup> 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.<sup>[48]</sup> 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.<sup>[49]</sup>

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,<sup>[50]</sup> határozatait pedig a jelen lévő bizottsági tagok több, mint felének szavazatával hozza, kivéve akkor, ha a HHSz. eltérően rendelkezik.<sup>[51]</sup> A HHSz. azonban nem tartalmaz eltérő szavazati arányokat az állásfoglalás elfogadására tekintettel.

Másrészről 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. Tétélezzük 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, másrészről 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 népképviselői 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 megemlíthető még, hogy az állandó bizottságok mellett vizsgálóbizottságot is felállíthat az Országgyűlés,<sup>[52]</sup> bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására. A vizsgálóbizottság paritásos bizottság,<sup>[53]</sup> 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.<sup>[54]</sup> 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,<sup>[55]</sup> 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. Megemlíthető, 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.”<sup>[56]</sup> 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.”<sup>[57]</sup> Látható, hogy a lett alkotmány alapján kötelező népszavazást tartani az Unióhoz való csatlakozásról, és gondol az esetleges kiválásra is.<sup>[58]</sup> 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,<sup>[59]</sup> 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.”<sup>[60]</sup>

[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.”<sup>[61]</sup> 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 többi 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.<sup>[62]</sup> 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,<sup>[63]</sup> illetve nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről.<sup>[64]</sup> 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.<sup>[65]</sup> Másrészt, a kilépés nemzetközi szerződésből eredő kötelezettséget is érintene,<sup>[66]</sup> hiszen uniós tagságunk nemzetközi szerződésen alapul.<sup>[67]</sup> 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.<sup>[68]</sup> 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 válhat megemlíteném, 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.)

## Koszorú Szent, Lánglélek és Mártír babérjaiból

*Üzenetek egy, bennünket tisztelettel fejet hajtani tanító Mestertől,  
Kukorelli Istvántól*

*Esszéisztikus elemzés Kukorelli István Három István, három  
nemzeti ünnep, három példakép című kötetéről*

### ABSTRACT

---

This short essay gives a brief overview of a recently published monography by Professor István Kukorelli, one of the best known constitutional lawyers in Hungary. ‘Three Stephens, Three National Celebrations, Three Idols’ is a beautiful book illustrating the most important historical political leaders. István Kukorelli being the fourth Stephen in the row, as István in English is Stephen, has made a sophisticated and powerful analysis of the political activities and the memories of the three outstanding Hungarian statesmen: King Saint Stephen, the founder of the Christian Hungarian state, István Széchenyi, one of the most dominant Hungarian politicians of the 19th century and the political theorist István Bibó, the emblematic martyr of communism. Each chapter has the same structure, starting with a personal confession by Kukorelli justifying why he has had great respect for these politicians throughout his life. Following his personal motives, the author illustrates the eminent political sage of these persons with some longer quotes focusing on moral attitudes and finally describes their importance and influence on the history of Hungary. The monography is considered an excellent work to identify and evaluate the political moral aspect of Hungary’s constitutional history. István Kukorelli is a great politician with high moral wisdom and exemplary teaching, who deserves our sincere appreciation.

---

**Keywords:** moral sage ■ political identity ■  
the political and constitutional history of Hungary

---

A *Három István, három nemzeti ünnep, három példakép* címet viselő kötet Szent Istvánnak, Széchenyi Istvánnak és Bibó Istvánnak, a magyar államfejlődés három ikonikus alakjának állít emléket, de a cím máris korrekcióra szorul, hiszen a könyv szerkesztője és írója a negyedik István, aki a név viselésén túl is a három alkotmányos államférfival egységbe sorolandó. A kiadvány, amelynek címén pontosítást követtünk el – *honoris causa* –, nem egy egyszerű számadás vagy felsorolás, hanem egy műgonddal összeállított album, nem fotóalbum, annak ellenére, hogy számos, jó ízléssel válogatott felvételt is tartalmaz, hanem a szó valóságos értelmében „családtörténeti album”. A három nagy államférfi, mint ősatya borul felénk az oldalakból felsejln, és gondoskodó tekintetük mozdulatra, gondolatra motivál bennünket. Kukorelli István, amikor felkért a csodás album recenziójának megírására, meleg fogadtatásra talált bennem, nem csupán a nagy elődök tisztelete okán, hanem Kukorelli István személye miatt is, akit, nem titok: tudósként és emberként is példaképemnek tartok. Kukorelli István könyvéből elmondhatom, hogy sokat tanultam, nem csupán alkotmánytörténeti ismereteket, hanem kutatói és szerkesztői elveket is. A kötet, bár nagy területet ölel fel, mégis arányos, és kellő mértékkel adagolva tárja elénk nagyjaink ránk hagyott értékeit. A három alkotmányos államférfi portréját bizonyos mélységig mindenki ismeri, az azonban, ahogyan Kukorelli István „beszélget velük”, rendkívüli érzékenységre vall. A kötet különlegessége, hogy államformáló identitással bíró férfiakról mesél egy alkotmányos tudós, aki hűséges és valóságos követője a nagy elődöknek. Kukorelli István, a könyvtárnyi felhalmozott adat és forrás között válogatva, mértékkel és precízen húzza meg a legfontosabb vonalakat, és teszi mindezt úgy, hogy a kirajzolódó történelmi arcok nem szentképekként, hanem élő emberi arcvonásokkal képesek elénk tárulni. A könyv borítójának üzenete is ezt a szellemiséget hordozza. A kiterített koronázási palást képe a kötettel való első találkozásunkkor csak szimbólumnak tűnik, ám a könyv elolvasását követően már a palást viselője, a hús-vér ember is láthatóvá válik. A három Istvánt bemutató könyvet ne gondoljuk egyszerűen egy újabb, nagyjaink tetteinek sorát mechanikusan bemutató tankönyvnek, műgonddal megfaragott mestermunka az. Kukorelli István három különböző részre tagolta a jellemrajzokat, a velük való találkozás személyes élményeitől haladt az eredeti források közlésén át az ismert kutatók elemzéséig, a kötet díszének is tekinthetők a már említett fotók, amelyek dokumentumközlések is, könyvillusztrációs minőséggel.

A kiadvány időrendi sorrendben Szent István, Széchenyi István és Bibó István nemzetformáló sorsát bemutató fejezetekre oszlik, mégis eltértem a recenzió megírásakor e sorrendtől, fordított kronológiai rend szerint haladtam. Nem bírálni szeretnék, valójában a saját érdeklődési utamat kívánom ezzel bejárni. A választás oka tehát nem kritikai, hanem az olvasói kíváncsiságomat tükrözi. Kukorelli István, aki maga is a szabadság eszméjének tisztelője, bizonyára megbocsátja nekem, hogy Bibó Istvánnal kezdtem, Széchenyivel folytattam és Szent Istvánnal zártam a könyvismertetés megírását. Klasszikus-filológusi gyakorlatom is erre indított, a kötetet olvasva „oknyomozó” kutatást végeztem,



igyekeztem kitapintani azt a jegyet, amely a három nagy személyiség esetében valamiféle átörökített folytonosságot mutat, bizonyos értelemben „rokoni” összefüggést kerestem. Meglátásom szerint ez a motívum a „pater”, az atya magatartása, mindhárom személyiség atyai gondoskodással közelítette meg a nemzetet és munkálkodott annak „felnevelésén”.

Az egyes fejezeteket elolvastva, az eddig főleg tankönyvi ábrázolásokból kirajzolódott arcokat öröm volt kiegészítenem. A hús-vér emberi tulajdonságok, a belső vívódások, amelyekről Kukorelli István emberi módon mesél, számomra személyesebbé is tették a híres alkotmányos államférfiakkal való találkozást. Kukorelli István könyvét olvasni élmény. A könyvet kézbe venni is jó érzés, a hosszú évek letisztult gyűjtő-, elemző és szintetizáló munkájának és a bravúros szerkesztési elveinek köszönhetően Kukorelli István egy igen élvezetes kötetet hozott létre. A három István-könyv éppen olyan, mint a megalakítója, szerény – a legnemesebb jelentésben –, nem hivalkodó, nem himnikus, nem eposzi pathosztól átfűtött – holott bátran lehetne az –, hanem tárgyilagos, élesen látó és megőrző.

## I. BIBÓ ISTVÁN

### Konszenzus-stabilitás-szabadság

A Bibó Istvánról szóló fejezetet elolvastva e három fogalom: konszenzus, stabilitás és szabadság rajzolódott ki bennem; ezek, mint Bibó István szellemét megidéző fogalmak, ott lebegnek a lapok felett, de ki is egészülnek, hiszen Kukorelli István személyes és kortársainak beszámolóí alapján az úriember Bibó személyiségjegye is felsejlik. Bibó, a polihisztor államférfi és alkotmányjogász – ahogyan Kukorelli István nevezi – nagyszerűsége éppen a tudósi minőségéből fakad, hiszen kikezdehetetlen összhang mutatkozik Bibó István írásba öntött elgondolásai és tettei között. Kukorelli, Bibó tanítványához méltón, szerényen és élesen tükrözi azt a morális érzületet, amelyet Bibó kézirati hagyományából is jól ismerünk. A konszenzus, stabilitás és szabadság hármas eszme kimutatható teljes életművében, ezt igazolnunk nem is szükséges, csupán megemlítenénk azt a tényt, hogy az üldözöttség, mellözöttség közepette megőrzött morális integritás kizárólag kivételes személyiségekre jellemző, azokra a kevés kiválasztottakra, akiknek, kissé közhelyesen szólva, de sorsa van. Ilyen sorsban csak az éleslátó, az igazságot, a valóságot leplezetlenül feltáró elmék részesülnek, akik megnyilvánulásait sem elfojtani, sem elhallgatni nem képesek, akik akár saját életüket is kockáztatják eszméikért. Az ilyen sorsot viselő ember szabadsága kikezdehetetlen, sem idő, sem elnyomó hatalmak nem árthatnak neki, a szó szoros értelmében szabadok. Kukorelli István Bibó-portréja pontosan ábrázolja a kiválasztott sorsot élő zseni fent említett ismérveit.

Kukorelli István öt, általa Bibó alkotmány-mozaiknak nevezett dokumentumon keresztül tapintja ki Bibó István filozófiai célkitűzését. Az öt dokumentum mindegyikében elevenen él Bibó István hitvallása: az önmagától és a közösségtől egyaránt elvárt tisztelet, az állhatatosság, a kitartás, ezek a morális minimumok a konszenzus, a stabilitás és a szabadság eszméiből levezetett normatív parancsokként is megfogalmazásra kerültek Bibó István írásaiban. Az öt mozaik, nem időrendi sorrendben, a következő: az első az 1956-os alkotmányjogi program; a második a szabadságszerető ember tízparancsolata; a harmadik az államhatalmi ágak megosztásáról szóló, 1947-es akadémiai székfoglalója, amelyben a demokráciakritériumot értékeli jogfilozófiai szempontok szerint; a negyedik a közigazgatási és az eredményes közigazgatás és a végrehajtó hatalom témában született írások; végül az ötödik az Erdei Ferencsel közösen jegyzett városmege-koncepció. Kukorelli István szintéziséből a 20. század második felének egyetlen valódi vízióval rendelkező államférfi-portréja rajzolódik ki, s, bár az elmúlt években Bibó István hagyatéka elhalványult, Kukorelli kiváló időzítéssel idézi meg tisztelt mesterének politikai hitvallását.

Elemzésemben elsősorban a szabadságszerető ember tízparancsolatára térnék ki. A dokumentum, amely kéziratban maradt ránk, jól ismert, magam filozófiával foglalkozó kutatóként azt is elmondhatom, hogy csak nagyon kivételes bölcselőkre jellemző, hogy fiatalon, a pályájuk elején fogalmazzanak meg erkölcsi maximákat – Bibó a szöveg fogalmazásakor még csak harmincas éveiben járt. Kant és Descartes jut eszembe, akik Bibóhoz hasonlóan bírálói, kritikái hangon bátorkodtak megnyilvánulni szinte a pályájuk legelején. „Az utat, melyen járni kívánok, már kijelöltem. Pályámat megkezdtém és semmi sem tántorít el, hogy folytassam is.” I. Kant ezzel a mondattal indítja filozófiai programját a Gondolatok az eleven erők valódi mértékéről című rövid írásában, amelyet az első tudományos publikációjaként is szoktuk emlegetni. De ennél is jobban igazolja Bibó István morális céltudatosságát, hogy Bibó István, Descartes-hoz hasonlóan, erkölcsi alapelvek konkrét sorát fogalmazta meg a szabadságszerető ember tízparancsolatában. Descartes az *Értekezés az ész helyes vezetéséről és a tudományos igazság kutatásának módszeréről* című, egyik legismertebb művében éppen arra készül, hogy bírálat alá vegye a teljes tudományt. Közismert hasonlata az ingoványos talajra épített házé, mielőtt az új ház építését sziklaszilárd alapon elkezdjük, javasolja, hogy még a régi rombolása előtt, az építkezés idejére egy ideiglenes lakást építsünk, ott húzódjunk meg – ezt Descartes ideiglenes etikának nevezi, benne a felvilágosult tudóstól elvárt erkölcsi elveket fekteti le, melyek meglátásom szerint a modern kutatók számára is követendő elvek kéne legyenek. Ezek a következők: a hazához és a vallásához való hűség,

a kutatásban vallott állhatatosság és céltudatosság és az önfeláldozás.<sup>[1]</sup> A szöveget részletesen nem elemezve is láthatók a bibói és a descartes-i szellem azonossági pontjai. Bibó Istvántól *A szabadságszerető ember tízparancsolata* szintén belső vívódásoktól mentes, tiszta és általános erkölcsi elveket tartalmaz: tisztelt, önbecsülés, autonóm személyiség integritása, amely elkerüli a minuciozitást és a szervilizmust, mások és önmaga szabadságának őrzése, az emberek közti egyenlőség elve, a hatalommal való visszaélés tilalma, a munkafegyelem őrzése, a korrumpálás tilalma, állhatatosság, a közérdek előtérben tartása és a közösségbe vetett bizalom. A felsorolt maximák túlmutatnak a pusztá politikai dimenzió, valódi egyetemes, morális értékek. A bibói etikai tartást magáénak tudó ember felvilágosult és bölcs képet mutat, aki a közösség, a közügy érdekében saját magatartásának példáival képes szolgálni, hitelesen képviseli a fent felsorolt erényeket azzal, hiszen gyakorolja.

Bibó István életével is igazolta, hogy a szabadságszerető ember tízparancsolatában megfogalmazott erkölcsi kritériumok olyan kívánalmak, amelyek elengedését semmilyen körülmények között nem tartotta elképzelhetőnek. Ékes példája ennek, hogy 1956. november 4-én felvette a miniszteri munkát, egyedüli államminiszterként a parlamentbe ment, íróasztalánál nyilatkozatot fogalmazott meg, utolsó erejével próbálta menteni a magyar függetlenséget, amit akkor még megmenthetőnek is ítelt. Kukorelli István így idézi fel ezt a nagyon személyes és egyben történelmi pillanatot: „Az országgyűlés épületében alulírott Bibó István államminiszter maradtam, mint az egyedüli törvényes magyar kormány, egyedüli képviselője.”<sup>[2]</sup> Az '56-os forradalom kapcsán fontosnak ítélem meg szólni Kukorelli István '56-ról kirajzolódó szemléletéről, kivételesen szép gondolat ugyanis: „Hangsúlyozni szeretném, hogy a magyar forradalom – s ez nem jellemző a világtörténelem forradalmaira – október 23-át követően lezisztult és elindult az önszerveződés, a törvényes rend útján. Történelmi tény: november 3-án, tíz nap után megindult a fővárosi tömegközlekedés, november 5-én az üzemek felvették a munkát.

[1] „Engedelmeskedjem hazám törvényeinek és szokásainak, állhatatosan ragaszkodom ahhoz a valláshoz, amelyre Isten kegyelméből gyermekkorom óta oktattak, minden más dologban pedig a legmérsékeltebb és a szélsőségektől legtávolabb eső véleményekhez tartam magamat, azokhoz, amelyeket a legokosabb emberek, akikkel majd érintkezniem kell, tettek magukévá a gyakorlati életben” (Descartes, 1992, 35.).

„A lehető legszilárdabb és legelhatározottabb legyek cselekedeteimben, s hogy éppoly állhatatosan kövessem a legkétségesebb nézeteket is, ha már egyszer erre elhatároztam magamat, mintha a legbiztosabbak volnának. Úgy vagyok ezzel, mint az erdőben eltévedt utazó: nem szabad neki ide-oda bolyongania, majd az egyik, majd a másik irányban, még kevésbé szabad egy helyben megállnia, hanem mindig a lehető legegyszerűbben kell haladnia egy irányban, s ezt még akkor sem szabad semmis okokból megváltoztatnia, ha eleinte talán csak véletlenül választotta is.” (Descartes, 1992. 37.).

„Mindig arra törekedjem, hogy inkább magamat győzzem le, mint a sorsot, inkább kívánságaimat változtassam meg, mint a világ rendjét; s egyáltalán ahhoz a hithez szoktam, hogy csakis gondolataink vannak egészen hatalmunkban, úgyhogy ha a külső dolgokra nézve megtettünk mindent, ami tőlünk telt, akkor mindaz, ami hiányzik a sikerhez, számunkra teljesen lehetetlen.” (Descartes, 1992. 38.).

[2] Kukorelli István idézi Bibó István művének (Bibó, 2003) könyvborítóján szereplő Bibó-szöveg egy részletét. Ld. Kukorelli, 2021, 184.

Ebben a letisztult, a történelemben rendkívül ritka kegyelmi pillanatban valóan együtt volt a nemzet. Munkás és egyetemista, írók és átálló katonák, falu és a város.”<sup>[3]</sup>

A „Mit üzen a mának Bibó István” c. fejezet eredeti Bibó-szövegrészleteket tartalmaz. Teljes terjedelmében olvashatjuk Bibó politikai tízparancsolatát, illetve további részletek között válogathatunk Bibó, Kukorelli István szerint leglényegesebbnek tartott szövegeiből: A jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás erős végrehajtó hatalom (1944); A magyar demokrácia mérlege (1945-1949); Az államhatalmak elválasztása egykor és most (1947); Zsidókérdés Magyarországon (1948); Ha a zsinati mozgalom a 15. században győzött volna... Egyház-, kultúr- és politikatörténeti uchrónia (1968); Két verselemzés (1979). A szövegválogatások kiválóan érzékeltetik a polihisztor, államférfi széles skálán mozgó látásterét.

A „Gondolatok Bibó Istvánról” c. alfejezetben egy igen kivételes válogatással találkozunk, amelyek lényegi motívuma Bibó emlékezete. Itt olvashatjuk Göncz Árpád, az egykori cellatárs emlékezését, Gyarmati György Bibó belső szabadságáról írt gondolatait, Köbel Szilvia, Molnár Kristóf, Pozsár-Szentmiklósi Zoltán, Regéczy-Nagy László, Szentpéteri Nagy Richárd a politikus Bibóról szóló tanulmányait. A Három István-könyv Bibó-fejezete Csoóri Sándor Láttam arcodat című, Bibóról szóló költeményével zárul. Bibó Istvánt általános tisztelet övezi, üzenetei eljutnak hozzánk; ezt mutatja az a tény is, hogy az 1956-ban megálmodott alkotmányához nyúlt vissza a nemzet 1989. október 23-án, vagyis a parlamentáris köztársaság eszméjéhez, a szabad választásokban megnyilvánuló demokratikus minimumhoz és a szabadságjok általános elismeréséhez, s alkotta meg az új alkotmányt.

Kukorelli István Három István-kötetének lapjaiból számomra az derül ki, hogy a három példakép közül éppen Bibó István áll Kukorelli István személyiségéhez legközelebb, de a szak kollégiumi évei is ezt igazolják, továbbá megmutatkozik ez abban is, ahogyan elmeséli, miként rötta le naponként, oktatói munkája végezetével, Bibó mellszobra felé fordulva tiszteletét, csendesesen fejet hajtva, ahogyan összeállította a Bibóról szóló kortárs szubjektív beszámolókat, ahogyan a szemelvényeket válogatta, amilyen gyöngéd szeretettel mutatta be nekünk a benne élénken élő képet az ő talán legközvetlenebb Mesteréről. Kukorelli István nemes közvetítője Bibó tiszta személyiségének, miközben élénk tárja a portrét, szinte érezzük, hogy közben ránk is figyel csendesesen, és ott mosolyog megelégedetten a lapok fölött velünk, mert pontosan tudja, hogy eljut hozzánk az üzenet, amit ő kíván közvetíteni felénk: Bibó István az „örökkévalósági klauzulák” megfogalmazója.

[3] Kukorelli, 2021, 182.

## II. SZÉCHENYI ISTVÁN

### Tudás-program-tett

Széchenyi Istvánról is páratlan jellemzést ad Kukorelli István. A legnagyobb hazafiról könyvtárnyi irodalom áll rendelkezésünkre, mégis Kukorelli portréja különleges, az évtizedes kutatási évek felhalmozódott tudásanyagát mértékkel, jó érzékkel osztja meg velünk. „Széchenyi Istvánt példaként kell felidézni, a példának pedig megvan a kínos gyötrelme, hogy aki rágondol, azt kötelezi. Kötelezi valamire és nem nagyon engedi a válogatást. (...) Ha most megpróbálunk lelkére ráhangolódni, akkor azt kell mondanunk, hogy, hazánk sorsa felett kell gondolkodnunk. (...) látta ennek a nemzetnek a gyöngéit, a nagy ostorozók közé tartozott.”<sup>[4]</sup>

A tetthazafi – ahogyan Kukorelli egyetlen jelzővel képes kifejezni – egy nemes vadhoz hasonlatos, aki rátör áldozatára, a régi rendre, hogy azt el is pusztítsa, teret engedve tetteivel az új, friss élet sarjadásának, amelyet tervezetten gondoz, táplál is, hogy aztán növekedjék, erősödjék. Széchenyi István portréját megismerve három fogalom jut eszembe: ismeretek felhalmozása, elméleti tervezés és végül, gyakorlati alkalmazás. A tudás gyarapítása Széchenyi egész életére jellemző volt, a könyvtári jegyzékének főbb elemei kiváló tájékozottságról árulkodnak. Klasszikus filozófusok és nagy elemzők művei szerepelnek a katalógusban, és naplőfeljegyzéseiből közismert, hogy valóban olvasta is azokat. Jeremy Bentham, Constant Benjamin, Arisztotelész, Cicero művei kézikönyvtárának darabjai között szerepeltek.<sup>[5]</sup> Széchenyi szintetizáló elme volt, a felhalmozott ismeretei alapján és kitapintva a nemzet hátrányait, betegségeit, programot, tervezetet dolgozott ki. A Hitelt a polgári életre nevelő hosszútávú tanmenetként is értelmezhetjük. Kukorelli így fogalmaz: „nemcsak felismeri, diagnosztizálja a lemaradást, hanem terápiát is kínál szeretett nemzetének”.<sup>[6]</sup> A Hitelre érkező azonnali, érzékeny reakciók is igazolták, hogy Széchenyi felismerte a nemzetet bénító ólomsúlyokat, és – lángeleme lévén – bátran javasolta a régi rend lebontását: „mint »tetthazafi«, a reformkorszakot elindító nagy művével, mindenekelőtt a Hitel, a Világ és a Stádium megjelentetésével, a rendi alkotmány alapjainak egyik fő lebontója.”<sup>[7]</sup> Kivételes értelmiségi volt, hiszen írott szöveggel volt képes hatni kortársaira. Széchenyi nem volt revolucionista, bölcsen, a bírálat tükrét alkalmazva váltotta ki kortársai fájdalmas reakcióját. „Rák Bendének a „maradás kortes bajnokának” apja, a nemes úr, szülést kap a könyvet (sc. Hitel) elolvasva. Igen, a rendi alkotmánynak vége van. Széchenyi programja – például Kossuthéval szemben – hosszútávú világos és egyértelmű.

[4] Kukorelli, 2021, 29-30.

[5] Kukorelli, 2021, 104-105.

[6] Kukorelli, 2021, 102.

[7] Kukorelli, 2021, 102.

Leegyszerűsítve – hiszen erről könyvtárakat írtak tele –, előbb legyünk gazdagok és kiművelt emberfők, polgárosodjunk s utána gondolkodjunk el a szabadságról.”<sup>[8]</sup>

Bátor kiállásával és precíz helyzetértékelésével – amellyel csak a legnemezebb szellemek bírnak –, Széchenyi István saját magát nemzetet formáló sorsúvá predesztinálta. Ezzel maga is tisztában lehetett, hiszen a programok elkészítését követően a gyakorlati alkalmazásuktól sem riadt vissza, saját vagyonával, üzleti vállalkozásaival, ahogyan alkotmányos törekvéseivel, mindig a nemzet ügyét szolgálta.

A Széchenyi Istvánról szóló fejezetet Kukorelli István két csomópont köré rendezte, az első a példakép üzeneteit, a második a róla szóló gondolatokat sűrítte egybe. Az előbbinél Környei Attila, Fekete József válogatásaiba nyerünk betekintést, a másodikban Horváth Attila, Kassai-Farkas Ákos és Nemeskürty István összefoglalóiból olvashatunk a mindig időszerű Széchenyiről. Külön fejezetben olvashatjuk Széchenyi István Béla nevű fiához, 1857-ben keletkezett levelét, a fiúnak szóló erkölcsi intelmekként. A legnagyobb magyarról szóló *caput Arany János Széchenyi emlékezete költeményével* zárul, még ünnepibbé fokozva az olvasó hangulatát.

Könyvismertetésemben Kukorelli Istvánnak az alkotmányos államférfi portréját megrajzoló fejezetére térnék ki részletesebben, elsősorban abból az indíttatásból, mivel egyetértek Kukorelli Istvánnal abban, hogy az alkotmányos reformer szellemisége kevésbé él a köztudatban, Széchenyi elsősorban politikusként, közéleti íróként és végső soron a haza jövőjébe befektető „üzletemberként” ismerjük, alkotmányos programját ritkábban emlegeti az utókor.

Kukorelli hangsúlyozza, hogy a Széchenyi István felismerte a rendi alkotmány elmaradottságát, hiányosságait, de az új alkotmányt is alkotmányos eszközökkel kívánta bevezetni, mégpedig a meglévő rendi alkotmány útján: reformot csakis alkotmányozó úton kívánt elindítani. Kukorelli István kiválóan tapint rá Széchenyi személyiségének eme letisztult, törvénytisztelő jellemére, aki ugyanakkor a forradalmi, hirtelen változásnak is képes volt örülni: „Széchenyi hatalmas változáson megy át, legyőzi rendi önmagát. Erről vall 1848. március 17-én Tasner Antalhoz írt és a történelemkönyvekben is gyakran idézett szöveg: »Barátom csudákat élünk! Az én politikám biztos volt, de lassú. Kossuth egy kártyára tett mindent és, legalább ideig, annyit nyert a hazának, mint amennyit az én politikám tán húsz év alatt sem bírhatott volna előállítani.«”<sup>[9]</sup> Ezt követően pedig szerepet vállal a kormányban, és alkotmányos államférfiúi tevékenysége ekkor teljesedik be igazán. Az utolsó rendi gyűlésen is részt vesz, és szerepet vállal az 1848. XXX. törvénycikk vitáján, amely a közlekedés ügyeiről szólt. Megszervezi saját minisztériumát, és kiáll az alkotmányos monarchia-államforma mellett. A harmincegy törvénycikkelyből álló törvénykönyvet Kukorelli István sem nevezi kartális alkotmánynak, okát a magyar közjog

[8] Kukorelli, 2021, 103.

[9] Kukorelli, 2021, 107.

tradícióival magyarázza, amelyek hatottak a reformkor gondolkodóira, ennek ellenére önálló alkotmánynak tekinti: „A március-áprilisi törvények összességében egy európai viszonylatban is értékelhető, több alkotmánylevélben összeállított alkotmánynak is tekinthető.”<sup>[10]</sup> Kukorelli István szerint államfejlődési állomás volt az új alkotmányforma, rendelkezett népképviseléssel, rendszeresen összeülő országgyűléssel, amely az uralkodóval együtt gyakorolta a hatalmat, és ez már a modern parlamentarizmus alapjának megteremtőjeként is definiálható stáció. Ezért is értékeli a III., IV. és V. törvénycikket a magyar alkotmánytörténet kiemelkedő forrásdokumentumaként, Kukorelli István teljes egészében közli is az 1848. III. törvényt a „magyar polgári alkotmányosság és parlamentarizmus, népszuverenitás klasszikus elvének megvalósítójaként”.<sup>[11]</sup>

Kukorelli István nem áll meg az államférfi portréjának szemléltetésénél, Széchenyi Istvánt, az embert is megismerjük, a forrásközlemények között az atyai, gondoskodó jellem sugárzik át, aki dorgálja, ösztönzi – olykor szeretetét leplezve – gyermekét, és e gyermek alatt magát a nemzetet is lehet érteni, azt a nemzettestet, amelynek mi, a 21. századi magyarok, tagjai vagyunk. Széchenyi István, Kukorelli István közvetítésével, nekünk is üzen. Sztoikus bölcsesre jellemző, éleslátó szentenciákkal találkozunk a „tethazafi” mondatait olvasva: „Csak az boldog, aki »teremt«, s ennél fogva csak az, aki Istennek napszámosa. Aki életében sok gyümölcsfát nevelt, az a föld alatt is csöndben nyugszik. Jóságait jobban mívelni, annyit tesz, mint az emberiséget megajándékozni és saját kincsét nevelni. A munka mind az embereknek, mind a népeknek legfőbb, tán egyedüli kincse.”<sup>[12]</sup> Széchenyi István nem direkt üzeneteket is eljuttat hozzánk, tudáshányunk állandó pótlásának igényét, a nyitottságot az újra, fegyelmet és összpontosítást, észt a tervezéshez és akaratot a programok megvalósításához.

Széchenyi Istvánnak kultusza van, emléke nem kopó vagy félreérthető kép, ám kultikus emlékezése miatt távolodó nemzeti ikonnak érzékeljük. Időszerűnek találok Kukorelli István portréját, mert igényes eszközökkel, mesteri módon tárja elénk Széchenyit, a gondolkodó embert, műemléket emel a nagy elődek, de nem márványból, vagy olajból és vászonból, hanem az olvasás adta belső reflexióból. Öröm találkozni Széchenyi Istvánnal Kukorelli István albumában. Széchenyi István lánglélek volt, egész életében magas hőfokon égett, elrejtetlen jelzőfényként Döblingben sem hunyt ki, izzott a parázs. Bölcs szavai ma is eljutnak hozzánk, s mint a kivételes férfiak esetében tapasztaljuk, Lángja ma is él, fűtőenergiája is egyben nemzetünknek – véleményem szerint – az egészséges és a legnagyobb magyarnak.

[10] Kukorelli, 2021, 108.

[11] Kukorelli, 2021, 108. A törvénycikk a kötetben külön fejezetben a 116-119 oldalon található.

[12] Kukorelli, 2021, 123-124.

### III. SZENT ISTVÁN

#### Hit-nyitottság-értékteremtés

Szent István államalapító tettének mértékét nem is kell érzékeltetnünk, rendkívülisége annak hatásában nyilvánul meg leginkább, hogy még ma is fennáll az általa teremtett magyar állam. Az alcímben megfogalmazott három fogalmat szeretném kiemelni, olyan eszmékként, amelyek, első királyunk hozzánk eljutó örökségként, ma is megbecsülendők. A keresztény értékrend, amelyet örököltünk, ha már nem is vagyunk teljes mértékben vallásgyakorlók nemzet, nagy érték, mindannyiunk öröksége, keresztény elvek mentén élünk. A mai modern európai alkotmányok is mind keresztény erkölcsi elveket tükröznek. Idézem Kukorelli Istvánt: „A keresztény értékrend összetevői között a legfontosabb emberi együttélési normák fedezhetők fel. (...) Az akár nem vallásos világnézetű ember is élhet a keresztény értékrend általánosan elfogadott normái szerint. Attól még nem válik ideologikussá az állam, ha ezeket az értékeket- más értékekkel együtt - tudatosan vállalja fel. (...) Kiemelhető az üzenetek köréből az államhatalom és a moralitás szoros kapcsolata.”<sup>[13]</sup> A keresztény érték és hit egzisztenciális minimumok, meglátásom szerint ma is. Szent István a nyugati szemlélet felé fordulva, a krisztusi hit elterjesztésével biztosította megmaradásunkat, de a hit mellett a művelődés lehetőségét is megteremtette. A fenti alcímben a nyitottság fogalmát ebben az értelemben használtam, Szent István nyitottsága nem csupán a hitben, hanem a befogadó szemléletben is kitapintható, ezzel a szemlélettel az Imre herceghez írt Intelmeiben találkozhatunk: „Mert az egynyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakaratóan gyámolítsad és becsben tartsd, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak.”<sup>[14]</sup> Kukorelli István maga is mélyen egyetért ezzel a Szent István-i intellemmel, nyomatékkal fogalmaz: „Nem elég elismételni, hogy az egynyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő.”<sup>[15]</sup> A magyarságnak szellemi életformát adott: „a magyarság belső erőt céltudatosan összefogta, megteremtette a nemzeti függetlenség hatalmi és erkölcsi feltételeit. A királyi tanács, a királyi vármegye, a királyi törvénynapok, a királyi udvar felállításával megalkotta a nemzet mai alkotmányos törvényhozási, bírói és közigazgatási berendezkedésnek első kereteit s a nemzet gondolatának kifejtésével a magyarság egymást követő nemzedékeinek lelkébe belevésztette a magyar állam szuverenitásának, a magyar nemzet szabadságának s a magyarság magasabb európai küldetésének tudatát és akaratát.”<sup>[16]</sup>

[13] Kukorelli, 2021, 56.

[14] Szent István Intelmei Szent Imre herceghez (Ld. Kukorelli, 2021, 66.)

[15] Kukorelli, 2021, 56.

[16] Idézet az 1938. évi XXXIII. törvencikkből, amely nemzeti ünnepé nyilvánította Szent István király ünnepét (Kukorelli, 2021, 57.).



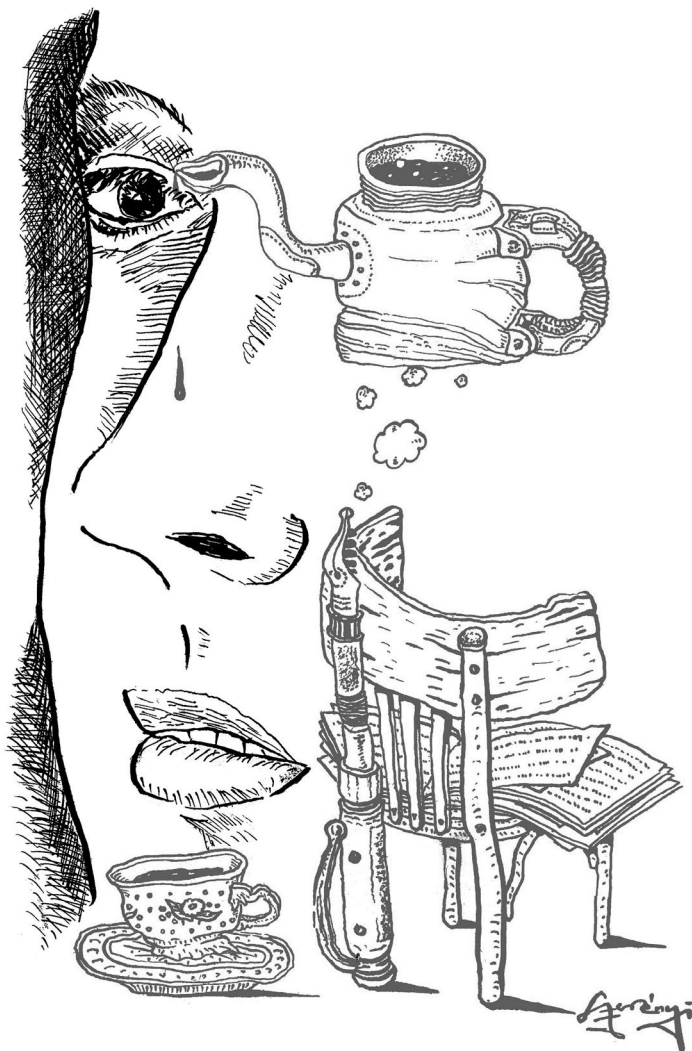
A kötet általános szerkesztési elvének megfelelően, ez esetben is a források köréből közreadott szemelvényekkel találkozunk, a már említett Imre herceghez írt intelmekkel, a pannonhalmi apátság alapító oklevelének szövegével. A Királytükör felbecsülhetetlen értékű irodalmi és államtudományi kincsünk, keresztény erkölcsi elveket tükröző uralkodói tanácsok. Kukorelli István az első államelméleti művekként tiszteleg a legfontosabb szövegforrásaink előtt a szövegek közlésével. A forrásközléseket követően Szent István királyunkról következnek elemzések, a szerkesztő válogatott írásokat publikál neves és elismert kutatók munkáiból, olvashatunk rövidebb feljegyzéseket Érszegi Géza, Györfly György, Horváth Attila, Simon Attila munkáiból. A fejezetet most is egy irodalmi, lírai alkotás zárja, ahogyan Bibó István fejezetében egy Csoóri Sándor-vers, Széchenyi Istvánéban Arany Jánosé, Szent István fejezetét egy szép egyházi ének néhány, jó ízléssel kiválasztott sora zárja.

Az államférfi Szent István, akit Kukorelli István könyvéből megismerhetünk, nem „festett király”, valóban nem szentkép, egy közel negyven évig uralkodó céltudatos és távlatos államférfi képe sejlik fel előttünk, aki hátrahagyott „jószágaival” kiválóan gondoskodott utódairól. Az elemzésem zárszavaként a bevezető gondolatokban említett „atya” motívumhoz térnék vissza, mindhárom István a vagyont – akár szellemit, akár szellemit és fizikait – egyaránt felhalmozó és örökösire hagyó gondos apa képét árasztja. Mindhárom alkotmányos államférfi személyiségében erősen dominál a *bonus et diligens pater* karakterjegy, talán Szent István esetében rajzolódik körül leghatározottabban, hiszen Imre hercegnek írt Intelmei élesebbé is teszik ezt az atyai képet. A korai görög filozófiai államelméleti munkákból tudjuk, hogy az európai civilizáció bölcsőjének tekintett attikai első demokráciát megelőző államközösséget éppen ilyen jó atyák (eupátrészek) hozták létre. A három István, akikkel Kukorelli István albumában találkozunk, éppen ilyen értékteremtő, és annak őrzésére, továbbadására minket nevelő férfiak voltak, valódi jó atyák, ők a mi magyar államalapítóink.

Amikor Kukorelli István megajándékozott ezzel a szép kötettel, ezt írta számomra dedikációjában: „Szoboszlai-Kiss Katalinnak ajánlom ezt a kis »üzenőkötetet«, amelyben régi álmom valósult meg. Nemzeti legnagyobbjaink gondolatai, üzenetei ma is időszerűek.” A kötetet elolvasva, többször is elolvasva, az üzenetek befogadásának örömeivel értek egyet Kukorelli Istvánnal, felemelőnek érzem, hogy ilyen nemzeti példaképekkel büszkélkedhetünk, és tesszük ezt Kukorelli Istvántól tanultán és a bibói örökséghez méltón, csendben és nagyon szerényen.

## IRODALOM

- Bibó István (2003): *1956* (szerk.: Szigethy Gábor). Holnap Kiadó, Budapest.
- Descartes (1992): *Értekezés a módszerről*. Ikon, Budapest.
- Kukorelli István (2021): *Három István, három nemzeti ünnep, három példakép*. Méry Ratio Kiadó, Šamorín, Szlovákia.
- Tengelyi László (1988): *Kant*. Kossuth Kiadó, Budapest.



Szerényi Gábor, *Tea for She*

- BORBÉLY ILDIKÓ PhD hallgató  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- ERDŐS CSABA egyetemi docens  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- G. KARÁCSONY GERGELY egyetemi docens  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- KNAPP LÁSZLÓ egyetemi docens  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- ŐSZE ÁRON PhD hallgató  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- SMUK PÉTER egyetemi tanár, dékán  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- STUMPF ISTVÁN egyetemi tanár  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- SZOBOSZLAI-KISS KATALIN egyetemi docens  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar
- VÁCZI PÉTER egyetemi docens  
SZE Állam- és Jogtudományi Kar

# Szerzőinkhez (A publikálás feltételei)

---

1. A Jog-Állam-Politika című referált folyóirat magyar, angol és német nyelven beküldött kéziratokat – tanulmányokat és könyv-recenziókat – fogad el.
  2. A kézirat terjedelme tanulmányok esetén általában nem haladhatja meg tanulmányonként és szerzőnként az 50000 karaktert, recenziók esetén a 20000 karaktert.
  3. A szöveget A/4-es méretben kinyomtatva kérjük leadni, és egyúttal Microsoft Word formátumban, e-mailben is kérjük mellékelni, a szerző nevének feltüntetésével (a cím előtt, ne lábjegyzetben!).
  4. Tanulmányok esetén kérünk a szerzőktől elektronikus formában egy kb. 15 soros magyar és angol nyelvű összefoglalót (abstract), az 5-6 legfontosabb kulcsszó feltüntetésével.
  5. Kiemelésként szövegben és lábjegyzetben is *dőlt betű* alkalmazható; kizárólag művek és idegen kifejezések kiemeléséhez. Ritkítás, aláhúzás, vastag betű, kapitális stb. használatát kérjük mellőzni.
  6. A hivatkozásokat felső indexben, az adott írásjel után tüntessük fel, pl.:” XY szerint.<sup>1,2</sup> Továbbá...” A sorrend minden esetben: idézőjel-pont-lábjegyzetjelölő vagy pont-idézőjel-lábjegyzetjelölő, az idézés szabályainak megfelelően (részmondat esetén idézőjel van a sor végén, utána az írásjel, egész mondat esetén előbb az írásjel következik).
- A feloldást lábjegyzetben, az oldal alján kérjük feltüntetni, több hivatkozás esetén pontosvesszővel:
- a) Szerző(k) vezetékneve (gondolatjellel elválasztva, azaz szóköz nagykötojel szóköz egymás után írásával), évszám, hivatkozott oldal(ak), tehát:  
Kiss, 2010, 10.; Nagy, 2020, 20. illetve Kiss – Nagy – Kovács, 2020, 20-30., 40.
  - b) Online hivatkozásnál Weboldal neve: Téma (nagy kezdőbetűvel), évszám:  
Hvg.hu: Cikk címe, 2011. (linket itt ne helyezzük el, csak a tartalomjegyzékben).
7. Kiadványunkban kérjük mellőzni az i.m. (op. cit.), u.o., ibid. stb. rövidítéseket (elfogadjuk: ld., vö.).
  8. Kiadványunkban kérjük mellőzni a titulusok (Dr., Prof., CSc. stb.) feltüntetését mind a törzsszövegben, mind a lábjegyzetben, mind pedig az irodalomjegyzékben. Kivétel, ha adott mű címe tartalmazza.
  9. Az irodalomjegyzék csak a hivatkozott publikációkat tartalmazza, és korlátozunk ezek számát 10-15 forrás megjelölésére. Rendezzük ABC-sorrendbe.

10. Az irodalomjegyzék mindig a kötelező utolsó fejezet (esetleg bővíthet online forrásokkal, jogforrásokkal, ítéletek jegyzékével). Ezek kötelező elnevezése: Irodalom; Jogforrások; Ítéletek jegyzéke (ezeket egységesen szeretnénk a kiadványunkban szerepeltetni).

11. Az irodalomjegyzéket a tanulmány végén számozás nélkül közöljük, pont felsorolással ellátva:

a) Könyveknél: Szerző(k) teljes neve (szerk. ha van) (évszám): *Dőlt cím*. Kiadó, helyiség. Például:

- Kiss Péter–Nagy Tamás (2020): *A monográfiánk*. Universitas, Győr.
- Smith, Joe–Doe, John (2010): *A handbook*. ABC Publishing, London.

b) Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek:

- John, Smith (ed.) (2000): A Chapter. In: Doe, John (ed.): *A Book*. ABC Publishing, London. Tehát a név után (évszám) és kettőspont, majd cím van. Utána In kettőspont szerkesztő kettőspont, majd a kötet címe dőlt betűvel, ponttal lezárva. Végül előbb a kiadó, majd a kiadás helye.

c) Folyóiratban megjelent tanulmány esetében (figyelem! a címek után PONT szerepel):

- Kiss Péter (2011): Egy cikk. In: *Folyóirat*. 2017/12. sz. Universitas, Győr.

d) Online hivatkozás esetében a webcím (url), a megjelenés éve (ha ismert) és a megtekintés idejének feltüntetésével:

- Hvg.hu: Hitelek, 2021. (Elérhető: [www.webcim.hu](http://www.webcim.hu). Letöltés ideje: 2020. február 2.). A webcímet és a Letöltés idejét az URL után pont választja el!

e) Idézett jogszabályok esetén:

- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

12. A Jogforrásokat kérjük külön listában, az Irodalom után feltüntetni.

13. Kérjük, segítsék munkánkat a címek, alcímek tekintetében az alábbiak szigorú betartásával:

A fejezet- és alcímek stílusa Cím formátumban kerüljön beállításra, az alcímeknél a listaszintet változtassuk, és lehetőség szerint lássuk el őket automatikus felsorolással az alábbiak szerint:

I. FEJEZETCÍMEK (Behúzás, római számozás, nagybetűs, Times New Roman, 12pt)

1) Alfejezetek címei (Nincs behúzás, arab számozás, nem nagybetűs)

a) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, arab betűs felsorolás, nem nagybetűs)

i) Alfejezeten belül (Listaszint szerinti behúzás, kis római betűs felsorolás, nem nagybetűs)

Kérjük, hogy a dőlt, félkövér, stb. kiemeléseket mellőzzük! Angol címek esetében az angol helyesírás szerint a szavakat (a kivételektől eltekintve, pl. névelők, prepozíciók) kezdjük nagybetűvel.

14. A (fekete-fehér) táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, a forrást feltüntetve, képaláírással ellátva kérjük feltüntetni. A szövegbe építve és külön fájlként is kérjük elküldeni. A hivatkozásra vonatkozó kikötéseket (név, évszám, oldalszám) itt is kérjük betartani. Példa képaláíráásra:

*1. ábra: Az ábra tartalma (Forrás: Kiss-Nagy, 2010, 40.)*

15. A szerkesztőségbe beérkezett – formailag megfelelő – kéziratokat a szerkesztőség előzetes szűrése után két opponensnek küldjük ki. Az opponensek a szerzők nevének feltüntetése nélkül kapják meg a kéziratokat. A közlés feltétele a két opponens támogató véleménye. Az opponensek által javítandónak értékelt kéziratokat átdolgozásra visszajuttatjuk a szerzőkhöz. A két opponens egybehangzó elutasítása esetén a kéziratot nem publikáljuk. Az opponensi vélemények be nem érkezése esetén a szerkesztőség saját hatáskörben dönt a publikálásról.

16. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

17. Kérjük szerzőinket, hogy elektronikus úton adják meg, hogy milyen módon (foglalkozás, munkahely, beosztás) szeretnének szerepelni folyóiratunkban. Kérjük, a kapcsolattartás elősegítése érdekében közöljék elérhetőségeiket (telefonszám/mobilszám, e-mail cím).

Köszönjük, hogy megfelelően előkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat,

Szerkesztőség

## TÁMOGATÓINK



UNIVERSITAS-GYŐR  
NONPROFIT Kft.

Universitas-Győr Alapítvány



Deák Ferenc Állam-  
és Jogtudományi Kar

Batthyány Lajos Jogász Szakkollégium



- ◆ 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. 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 a közösség életét alapvetően befolyásoló alkotmányos jelentőségű kérdések eldöntésében. 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. A másik megközelítés szerint „a jelenlegi magyar gyakorlat nem a politikai konstitucionalizmus megnyilvánulása”. Újabb a politikai konstitucionalizmus kritikája az illiberális demokráciához kapcsolt „illiberális alkotmányosság” koncepciójában jelenik meg. | Stumpf István
- ◆ Az alkotmányos identitás már kifejezéseként is számos kérdést felvet. Szükség van-e egyáltalán alkotmányos identitásra? Kinek és miért van erre szüksége? Ki az az alkotmány alanya, ki azonosíthatja magát az identitással, és kikre vonatkoztható az identitás? Hogyan jön létre ez az identitás? Értelmezhetők-e ezek a kérdések a nemzeten túli keretek között? A sok kérdés között talán csak abban érthetünk egyet, hogy Magyarországnak van alkotmányos identitása. Mit jelent az alkotmányos identitás? Egyesek szerint az alkotmányos identitás alkotmányjogi értelemben még tisztázatlan, nincs általános fogalma, minden állam maga határozza meg, hogy mit tekint e körbe tartozónak. Az egzakt válasz így minden bizonnyal szétfeszítené egy ilyen tanulmány kereteit, az azonban megállapítható, hogy egy alkotmány identitása nem elvont találmány vagy jól körbeburkolt, a társadalmi kultúrába ágyazott központi mag, amely csak arra vár, hogy felfedezze. A szöveg, amit alkotmánynak hívunk, nem biztos, hogy azonos a normákkal, amelyek a legfőbb törvényt jelentik. Maga a szöveg csak korlátozottan képes identitás kialakítására. Az identitás inkább egyfajta tapasztalat és párbeszéd útján alakul ki, és számos, a nemzet múltját (vagy éppen annak meghaladását) kifejező törekvés és vélemény elegyeként jelenik meg. Az alkotmányos identitás egy esszenciális kapocs az alkotmány, a környezete, illetve azok között, akik azt kialakították, és akik számára kialakították. | Váczi Péter
- ◆ Az alkotmányos identitás fogalmának tisztázása keretében az alkotmányos identitás lehetséges alanyait Jacobsohn és Rosenfeld műveinek bázisán szokásos számba venni az újabb hazai szakirodalomban. Hiszen az identitás-önazonosság csak valami-valaki önazonosságaként értelmezhető, viszont korántsem elméleti jelentőségű annak tisztázása, hogy kit tekintünk ezen identitás alanyának. Az alkotmánytan és az alkotmányos szövegek nyomán a következő lehetőségek jöhetnek szóba. Rosenfeld szerint egy „fejlődési folyamat során az alkotmányos alanyok különböző jogi, politikai és társadalmi fejlődésen mennek át (alkotmányozási folyamatokból levont következtetések, politikai konfliktusok, válságok, etc. által), még elég kiforrottá válnak ahhoz, hogy megfogalmazzák alkotmányos identitásukat”; jóllehet még ezután sem „feltétlenül határozható el egyértelműen, hogy a fogalom az alkotmányos rendszert életre hívó és meghatározó közösségre, az alkotmányozó hatalom letéteményeseire, vagy az alkotmány tárgyára utal-e”. | Smuk Péter

