

TRIBL NORBERT:¹

ALKOTMÁNYBÓL TÜKRÖZŐDŐ ÖNMEGHATÁROZÁS?
SZEMELVÉNYEK A NEMZETI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK
FORMÁLÓDÓ JOGGYAKORLATÁBÓL²

1. Bevezetés

Az alkotmányos identitás kérdése mostanra a globalizálódó alkotmányjog egyik központi kérdésévé nőtte ki magát. Az egységesülő nemzetközi szintéren az alkotmányos rendszerek, nemzetek mind szorosabb együttműködésre kényszerülnek, amely az önmeghatározás, az identitás védelme iránti igényt hívja életre. Különösen is igaz ez az európai integráció alkotmányos erőterére, ahol az egyes tagállamok alkotmányos identitásának meghatározása iránti igény kiegészül a tagállami alkotmányok és az integrációs joganyag közötti viszony meghatározásának problémáival.

Jelenleg a jogtudományi álláspontokból, illetve a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatából kiolvasható uralkodó álláspont szerint az alkotmányos identitás európai fogalmát a tagállamok autentikus – *erga omnes*

¹ PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

² A kutatás az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

hatályú – alkotmányértelmezőiként a tagállami alkotmánybíróságoknak (alkotmányértelmezésre jogosult legfelsőbb bírói testületeknek) kell értelmezni, tartalommal feltölteni,³ és ezáltal meghatározni az európai jogrend és a tagállami alkotmányok közötti kapcsolatot. A kirajzolódóban lévő gyakorlat azonban nem korlátlan: a tagállami alkotmánybíróságok mozgásterére erősen korlátozott az uniós jog – és így az EUSZ 4.) cikk (2) bekezdésének – eredeti értelmezőjeként az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata által. Már önmagában a nemzeti alkotmánybíróságok, illetve az EUB közötti kapcsolat is problémás kérdéseket szül, hiszen a nemzeti alkotmányok autentikus értelmezői az alkotmánybíróságok, míg az uniós jog autentikus értelmezője kizárólag az EUB, vagyis amíg vagy az Alapító Szerződés, vagy a nemzeti alkotmányok nem rögzítik minden kétséget kizáróan a közöttük fennálló viszonyrendszert, addig az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok között is fennáll egy érzékeny, ám annál jelentősebb feszültség, amelyet jelenleg a testületek a jogi kötőerővel ugyan nem rendelkező, a gyakorlatban azonban annál fontosabb európai

³ Vö.: SÜLYÖK, Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában, Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10. Generál, Szeged, 2014, p. 51.

alkotmányos párbeszéd⁴ intézményével próbálnak feloldani.

Az alkotmányos identitásra vonatkozó tagállami gyakorlat feltérképezése meghaladja egyetlen tanulmány tematikus kereteit és a folyamatosan fejlődő, alakuló alkotmányértelmezői gyakorlatra tekintettel teljeskörűen (jelen pillanatban) nem is feltétlenül végezhető el, azonban a gyakorlat adott időpillanatban történő rendszerbe foglalására folyamatosan találunk törekvéseket.

2018-ban a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának kutatóiként (Szakály Zsuzsa és jelen sorok szerzője) az Alkotmánybíróság közreműködésével kérdőívet készítettünk, amely az Európai Unió tagállami alkotmányértelmező testületeinek gyakorlatát volt hivatott feltérképezni. Kutatásunk során az örökkévalósági klauzulák és az alkotmányos identitás kapcsolatát vizsgáltuk.⁵ Kérdőív három részből állt:

- (i) Örökkévalósági klauzulára vonatkozó kérdések: Alkalmaz-e explicit örökkévalósági klauzulát a tagállam, illetve ennek hiányában

⁴ Vö.: DRINÓCZI, Tímea: Jogrendszerek versenye és alkotmányos párbeszéd. In *Iustum Aequum Salutare*, 2016/2. szám, pp. 213–233.

⁵ Feltevéseinket bővebben lásd: SZAKÁLY, Zsuzsa – TRIBL, Norbert: Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. In *Pro Futuro*, 2018/4. szám, pp. 9-25.

- az alkotmányértelmező gyakorlatából kimutatható-e implicit örökkévalósági klauzula;
- (ii) Az alkotmányértelmező gyakorlatában felfedezhető-e utalás az alkotmányos identitás koncepciójára, illetve amennyiben igen és létezik a tagállamban valamilyen formában örökkévalósági klauzula, vagy ahhoz hasonló rendelkezés, úgy kimutatható-e kapcsolat a két fogalom között;
- (iii) A kérdőív harmadik része az alkotmányi és az uniós jog összeütközése esetére kialakított alkotmányértelmezői gyakorlatra vonatkozott.

2. Egy kérdőíves vizsgálat eredményei

Megkeresésünkre kilenc tagállami alkotmányértelmező testület (Ausztria, Csehország, Horvátország, Lettország, Magyarország, Málta, Németország, Szlovákia, Szlovénia) válaszolt. Jelen tanulmány keretei között csak a tagállami alkotmányértelmezők által megküldött válaszok alkotmányos identításra irányuló részére térek ki. Kutatásunk során Magyarország Alkotmánybírósága is kitöltötte kérdőívünket, így jelen tanulmány keretei között a magyar gyakorlattal hosszabb terjedelemben és részletesen foglalkozom. A fentiek szerint rendelkezésre álló gyakorlat alapján:

Ausztria alkotmányos identitása az Alkotmánytörvény 1. és 2. cikkén alapul és magában foglalja a demokratikus joggyakorlás követelményét, a jogállamiságot, a köztársasági államformát, illetve a föderatív államberendezkedést.

A Cseh Alkotmánybíróság Lisszabon-döntésében (PL. ÚS 19/08 sz. döntés) az alkotmány 9. cikkére (örökkévalósági klauzula) hivatkozással vezette le azon álláspontját, amely szerint a nemzetközi szervezetre történő hatáskörátruházás nem sérthető a köztársaság lényegét. A Lisszabon-döntésben az alkotmányos identitásra vonatkozó utalást nem alkalmazott a testület, azonban a „szlovák nyugdíjügyben” (ÚS 5/12 sz. döntés) igen. Ebben a döntésében a Cseh Alkotmánybíróság visszautalt korábbi Lisszabon-döntésére, lényegében párhuzamot vonva (pontosabban közös metszetet

kialakítva)⁶ az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzula között.⁷

A horvát alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott az alkotmányos identitás kérdésével,⁸ amely gyakorlat alapján az alapvető alkotmányos elvek és értékek, a horvát állam strukturális felépítése, a szociális állam eszméje, a nemzeti kisebbségek védelme, illetve a demokratikus hatalomgyakorlás említhető e körben.

A Lett Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlattal rendelkezik mind az örökkévalósági klauzulaként értelmezett alkotmányi rendelkezések, mind az

⁶ A testület a Cseh Köztársaság alkotmányos identitását a Szlovák Köztársasággal közös múltból eredezteti. Vö.: ÚS 5/12 sz. döntés VII. fejezetében: “...the Constitutional Court in its statement expressed the expectation that, at least in order to preserve the appearance of objectivity, the ECJ would familiarize itself with the arguments that respected the case law of the Constitutional Court and the constitutional identity of the Czech Republic, which it draws from the common constitutional tradition with the Slovak Republic, that is from the over seventy years of the common state and its peaceful dissolution, i.e. from a completely idiosyncratic and historically created situation that has no parallel in Europe.”

A határozat teljes szövege elérhető angol nyelven: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/PI%20US%205-12.pdf

⁷ A cseh gyakorlat részletes elemzését bővebben lásd: Drinóczi, Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? In MTA Law Working Papers, 2016/15. szám, pp. 10-11. (DRINÓCZI 2016b)

⁸ U-IP-3820/2009 sz. döntés, U-IP-3826/2009 sz. döntés, U-I-3597/2010 sz. döntés, U-VIIR-5292/2013 sz. döntés, U-VIIR-1159/2015 sz. döntés, U-II-6111/2013 sz. döntés

alkotmányos identitás vonatkozásában.⁹ Az alkotmányértelmező „Lettország alkotmányának (Satversme) magjaként” tekint az alkotmány 1-4. cikkeire. Az alkotmányértelmező 2015-01-01-i döntésének 15.2. pontja¹⁰, illetve 2017-01-01-i döntésének 16. pontja¹¹ alapján az alkotmányos identitás körébe vont értékeként azonosítja a szuverenitást, a nemzeti függetlenséget, Lettország területi integritását, a demokratikus hatalomgyakorlás elvét, a lett nyelv tiszteletét, az alapvető emberi és keresztény értékeket, illetve a lett nemzeti zászló és a nemzeti jelképek tiszteletét.¹²

⁹ A lett alkotmányos identitásról készített összefoglalót lásd: Ineta Ziemele: Role of the Constitutional Courts in Upholding and Applying the Constitutional Principles: the Case of Latvia <http://www.satv.tiesa.gov.lv/en/articles/role-of-the-constitutional-courts-in-upholding-and-applying-the-constitutional-principles-the-case-of-latvia/> A lett Alkotmányügyi Bizottság által, az alkotmányos identitásról 2012-ben készített átfogó vizsgálatot lásd lett nyelven: http://blogi.lu.lv/tzpi/files/2017/03/17092012_Viedoklis_2.pdf.

¹⁰ “*The Latvian national flag as the symbol of the state is also an integral element in the constitutional and international identity of the Latvian state.*”

¹¹ “*The Latvian language as the official language is an indispensable part of the constitutional identity of the state of Latvia. The Latvian language as the official language bestows upon the state of Latvia a particular – and exactly Latvian – national cultural identity.*”

¹² Megjegyzendő, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányos identitás alkotmányi forrásaként a Satversme 2014-es módosításakor a szöveghez fűzött preambulomot azonosítja. A lett alkotmány teljes szövege angol nyelven elérhető: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/en/2016/02/04/the-constitution-of-the-republic-of-latvia/>

A máltai alkotmányértelmező testület által megküldött kérdőív alapján Málta alkotmányos identitásának forrásául az alkotmány első fejezete (demokratikus köztársaság, területi integritás, nemzeti vallás, a nemzeti nyelv, a zászló és a himnusz tisztelete), második fejezete (alapvető alkotmányos elvek) és negyedik fejezete (alapvető jogok és szabadságok) szolgálhatnak, a testület azonban nem rendelkezik az alkotmányos identásra vonatkozó explicit gyakorlattal.

A német alkotmánybíróság gyakorlatának elemzését számos hazai és nemzetközi vizsgálat elvégezte, így annak részletes bemutatásától eltekintek.¹³ A következőket német gyakorlat az alkotmányos identitás forrásaként a Német Alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésében foglalt explicit örökkévalósági klauzulát jelöli meg, így különösen az emberi méltóság védelmét, a demokratikus hatalomgyakorlást, a jogállamiságot, a szociális államot, illetve a föderális berendezkedést.

A Szlovák Alkotmánybíróság alkotmányos identitást alkalmazó II. ÚS 171/2005, III. ÚS 427/2012 és PL ÚS 7/2017 sz. döntései alapján a szlovák alkotmányos identitás körébe vonható az államiságot és szuverenitást kifejező és megtestesítő köztársasági elnök személye, a köztársasági államforma, a demokratikus hatalomgyakorlás, a jogállamiság, illetve az alapvető jogok és szabadságok védelme.

¹³ Vö.: SÚLYOK 2014, pp. 52-53., Drinóczi 2016b pp. 7-9.

A megküldött kérdőív alapján Szlovénia alkotmányértelmezője a kérdőív kitöltéséig (2018 április) nem hivatkozott gyakorlatában az alkotmányos identitás koncepciójára.

3. Alkotmányos identitás Magyarországon

2016. decemberéig Magyarország az Európai Unió azon tagállamainak sorába tartozott, amelyekben az alkotmányértelmező testületek nem éltek az alkotmányos identitás alkalmazásának, egyszersmind az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés értelmezésének lehetőségével. A magyar Lisszabon-határozat,¹⁴ amely a Lisszaboni Szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény alkotmányosságát vizsgálta, megszületését követően több kritikát kapott, miszerint a határozat kevés újat hozott, az Alkotmánybíróság lényegében deklarálta korábbi gyakorlatát, azonban a közösségi jog és a nemzeti jog összeütközésének dogmatikai problémáival csak érintőlegesen foglalkozott,¹⁵ illetve a testület adós maradt egy szuverenitásvédelmi teszt kialakításával is.¹⁶ Az Alkotmánybíróság tehát 2010-ben lényegében nem

¹⁴ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat

¹⁵ VINCZE, Attila – CHRONOWSKI, Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban (Harmadik, átdolgozott, bővített kiadás), HVG-Orac, 2018, pp. 277-280.

¹⁶ BLUTMAN, László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben, Alkotmánybírósági szemle, 2010/2. szám, p. 99.

jelölte ki a követendő irányvonalat az európai integráció és Magyarország alkotmányos viszonyát tekintve. A 143/2010 (VII.14.) AB határozatban az alkotmányos identitás fogalmára csak Trócsányi László – korábban már hivatkozott – különvéleményében találunk utalást.

Az európai menekültválság és az ezzel egyidőben felerősödő európai identitásválság hatására 2016-ban a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat határozattal érkezettnek látta az időt, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését újabb megfontolás tárgyává tegye, és az EUSZ hivatkozott rendelkezésének az Alaptörvénnyel történő összevetésével, illetve értelmezésével betöltse az űrt, amely a(z) (első) Lisszabon-határozat óta nyitott kérdésként kezelte az EUSZ 4. cikk (2)-ből eredő alkotmányos következményeket a magyar vonatkozásban.¹⁷

Az alkotmányos identitás magyarországi gyakorlatának második meghatározó eleme az Alaptörvény hetedik

¹⁷ Az Alkotmánybíróság egyúttal kialakította a korábban számára felrőtt szuverenitásvédelmi tesztet, amelyet azonban ezt követően szintén számos kritika ért. Vö.: DRINÓCZI, Tímea: A22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle? Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben, MTA Law Working Papers, 2017/1., pp. 8-13, CHRONOWSKI Nóra – VINCZE, Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai. In Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, pp.104-119.

módosítása volt, amelyet 2018. június 20-án fogadott el az Országgyűlés és amely a Nemzeti Hitvallásban, illetve a R) cikkben rögzíti – megközelítőleg az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatának megfelelően – az alkotmányos identitás védelmét. Ezzel hazánk az európai integráció tagállamai közül elsőként rögzítette alkotmányi szinten – jelen sorok szerzője szerint vitatható helytállósággal – az alkotmányos identitás védelmét.

Jelen pillanatban a hazai gyakorlat harmadik pillérének – közvetetten – az Alkotmánybíróság 2/2019. (III.5.) AB határozata tekinthető, amelyben az Alkotmánybíróság-elvi jelleggel – deklarálja, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó E) cikk forrásául az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése szolgál.

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: identitás-határozat) lefektette, hogy az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és annak tartalmát az Alaptörvény egészére, különösen az R) cikk (3) bekezdésére tekintettel esetről-esetre bonja ki, fokozatosan újra és újra fontolás tárgyává téve a Lisszaboni Szerződés és az Alaptörvény egymásra vonatkoztatott értelmezéséből hazánk szempontjából következő identitás-határokat.¹⁸ Egyúttal az Alkotmánybíróság az alkotmányos identításra, mint a tagállamok és az európai integráció közötti hídra tekint,

¹⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [64]

mikor leszögezi, hogy annak védelmét az egyenjogúság és kollegialitás alapelvein alapulóan, egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés (ti. tehát alkotmányos párbeszéd) keretében indokolt meghatározni az Európai Unió Bíróságával.¹⁹

Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény XIV. cikk, illetve az E) cikk (2) bekezdés vonatkozásában, az érintett cikkek értelmezésével kapcsolatban fordult az Alkotmánybírósághoz. A XIV. cikkel összefüggésben a Biztos a csoportos kiutasítás tilalmára tekintettel kérte az Alaptörvény értelmezését, míg az E) cikk (2) bekezdését érintően annak értelmezését kérte, hogy

- (i) Magyarország köteles-e olyan intézkedések végrehajtására, amelyek az Alaptörvénybe ütköznek,
- (ii) Egy uniós jogi aktus sértheti-e az alapjogokat (alapjogi fenntartás), illetve
- (iii) Az ombudsman további „útmutatást” kért a testülettől az *ultra vires* közösségi aktusokat illetően.

Az Alkotmánybíróság az indítványban szereplő kérdéseket végzéssel elkülönítette és a XIV. cikk értelmezését külön eljárásban látta célszerűnek lefolytatni,²⁰ míg az E) cikkekre vonatkozó kérdéseket a fenti pontok szerint tárgyalta. Az identitás-határozat meghozatalát követően a jogtudomány képviselői

¹⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [63]

²⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [29]

számos kritikát fogalmaztak meg,²¹ azonban az e kritikák keresztüzében formálódó viták az alkotmányos identitás koncepciójának soha nem látott jogtudományi feldolgozottságát indukálták. Jelen tanulmány során céloom az identitás-határozat jelentőségének bemutatása azon tárgykörökben, amelyek a testület korábbi Lisszabon-döntésében nem kerültek lefektetésre, így különös tekintettel az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére és az alkotmányos identitás jegyeinek meghatározására magyar viszonylatban. Ezért a határozat vizsgálatát és bemutatását a továbbiakban ennek tükrében végzem el.

Az Alkotmánybíróság az indítvány ismertetését és saját hatáskörének megállapítását követően a felmerült kérdésekkel kapcsolatban az indokolásban széleskörű komparatív vizsgálatot folytat a tagállamok alkotmánybírósági, illetve alkotmánybírósági feladatokat ellátó legfelsőbb bírósági gyakorlatát illetően.²² E komparatív vizsgálat²³ fényében helyezkedik a testület arra az álláspontra, hogy kivételes esetben és *ultima ratio* jelleggel vizsgálhatja, hogy a hatáskörtranszfer révén az unióra ruházott hatáskörgyakorlás folytán sérül-e alapvető jog lényeges tartalma, Magyarország szuverenitása, vagy alkotmányos önazonossága.²⁴

²¹ Vö.: DRINÓCZI 2017, CHRONOWSKI-VINCZE 2017

²² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [33] - [45]

²³ A komparatív vizsgálat dominanciája, olykor kizárólagossága kritikaként fogalmazódik meg a testület döntését illetően. Lásd bővebben: DRINÓCZI 2017, p. 6.

²⁴ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [46]

Az Alaptörvény E) cikk (2) folytán megvalósuló közös hatáskörgyakorlás alapjogsérelmet eredményező voltával kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alapjogi fenntartást hívja fel és megállapítja, hogy Magyarország tekintetében a közhatalom gyakorlása alapjogilag kötött, és az alapjogok e primátusa alól a tagállamokkal közösen megvalósuló hatáskörgyakorlás sem jelent kivételt.²⁵ A német Solange-döntésekre²⁶ hivatkozással a testület deklarálja, hogy az Alkotmánybíróságnak az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva kell eljárnia az alapjogok védelmére irányuló és a közös hatáskörgyakorlás következtében az Alkotmánybíróság részére fenntartott felülvizsgálat során. A testület azonban elvi éllel jegyzi meg, hogy – *ultima ratio* jelleggel - biztosítania kell, hogy még „*az E) cikk (2) bekezdése alapján megvalósuló közös hatáskörgyakorlás sem járhat az emberi méltóság vagy más alapvető jogok lényeges tartalmának sérelmével.*”²⁷

Az *ultra vires* aktusokkal kapcsolatban²⁸ az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikkére tekintettel rávilágít, hogy az Alaptörvényben megjelenő „*Európa-*

²⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [47] - [49]

²⁶ A Német Alkotmánybíróság Solange I. és II. döntéséről bővebben lásd: MARINKÁS, György: Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, Miskolci Jogi Szemle 2013/1. szám, p. 100.

²⁷ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [49]

²⁸ FAZEKAS, Flóra: A Magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírói felfogások tükrében, Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 2009, pp.81-86.

klauzula” egyszerre teszi lehetővé az uniós jogrend Magyarországon történő érvényesítését, egyszersmind az ennek révén megvalósuló közös hatáskörgyakorlás korlátját is jelenti.²⁹ Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésére, illetve az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére alapozva az európai integráción belüli közös hatáskörgyakorlás korlátjaként létrehozta a *szuverenitáskontrollt*, illetve Magyarország alkotmányos önazonossága védelmében az *identitáskontrollt*.³⁰ Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság lényegében a jogtudományban az alkotmányos identitásról kialakult konszenzust³¹ deklarálja és erősíti meg, mikor kimondja,³² hogy az alkotmányos identitás védelmének legfőbb letéteményese az Alkotmánybíróság.

Ezen elvi jelentőségű deklarációt követően az AB megjegyzi: *„a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik.”* Az Alkotmánybíróság megállapításának első két fordulata helytálló, hiszen az uniós jogi aktus értelmezésére, illetve érvényességének / érvénytelenségének megállapítására csak az EUB

²⁹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [53]

³⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [54]

³¹ SÜLYÖK 2014, p. 51., vö.: SZAKÁLY, Zsuzsa: Történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. In Pro Publico Bono 2015/2. szám, p. 35. és DRINÓCZI 2016b, 2.

³² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [55]

jogosult, azonban kérdéses, hogy a szuverenitás- és/vagy identitáskontroll alá vont uniós jogi aktus alkalmazhatósági kérdéseiről sem nyilatkozhat-e a nemzeti alkotmánybíróság?

A testület a szuverenitáskontrollt az Alaptörvény B) cikkére alapozva a népszuverenitásból vezeti le. Eszerint, a parlament által gyakorolható államhatalom nem korlátlan – annak korlátait az Alaptörvény deklarálja – , az Alaptörvényben a hatalom végső forrásaként pedig a nép jelenik meg. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint *„mindaddig, amíg az Alaptörvény B) cikke a független, szuverén államiság elvét tartalmazza és a közhatalom forrásaként a népet jelöli meg, ezeket a rendelkezéseket az E) cikk szerinti uniós klauzula nem üresítheti ki.”*³³ Arra, hogy mit ért a testület az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek – ti. a szuverenitás – kiüresítése alatt, a határozat további indokolásából következtethetünk. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a szuverenitás, mint *„a hatáskörök végső forrása,”* és nem mint hatáskör kerül megjelenítésre az Alaptörvényben, és ezért a tagállamok által közösen gyakorolt hatáskörök folytán a nép nem veszítheti el végső ellenőrzési lehetőségét³⁴ a közhatalom gyakorlása felett.³⁵

³³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [59]

³⁴ Több nemzeti alkotmánybíróság határozatában (pl. Lengyel Alkotmánybíróság K 32/09, 24.11.2010. döntése, vö: DRINÓCZI 2016b, pp. 10-16.) jelenik meg, hogy amennyiben az adott tagállam szuverenitását sértő közösségi aktussal kerül szembe, úgy a tagállam előtt milyen lehetőségek állnak, amennyiben az összeütközés

Az identitáskonrollal kapcsolatos álláspontjának kifejtését az Alkotmánybíróság az arra jogi alapot szolgáltatató EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének felhívását követően egy deklarációval kezdi, amelyben lefekteti, hogy az alkotmányos identitás védelmét a tagállami alkotmánybíróságoknak az EUB-vel folytatott együttműködés keretében, az egyenjogúság és kollegialitás alapelveinek figyelembevételével indokolt biztosítani.³⁶

Az európai integráción belül az egyes tagállamok alkotmányos identitásának meghatározását illetően törekvés mutatkozik a tagállamok részéről a tekintetben, hogy az egyes tagállamok alkotmányos identitásának meghatározására a tagállamok legfőbb alkotmányértelmező testületei jogosultak.³⁷ Kérdésként merül fel azonban, hogy egy-egy tagállami

feloldása nem lehetséges. Így pl. az alkotmány módosítása, kilépés az EU-ból, stb. Vagyis, miután az EUSZ 50. cikke lehetőséget biztosít a tagállamoknak az integráció elhagyására, melyről a nemzeti parlamentek, azonban ahogy a közelmúlt példáján is láttuk, sokkal inkább közvetlen demokrácia gyakorlása útján népszavazással az adott tagállam alkotmányos közössége, a nép határozhat, igen nehezen képzelhető el olyan tényleges körülmény, mikor a nép valamely közösségi aktus, közös hatásgyakorlás révén elveszíti a „végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom gyakorlása felett.”

³⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [60]

³⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [63]

³⁷ Vö.: BESSELINK, Leonard F.M.: Constitutional Identity Before and After Lisbon. In *Utrecht Law Review*, 2010/3. szám, p. 42. és SÜLYOK 2014, p. 51.

alkotmánybíróság által nevesített identitásra hogyan regál az uniós jog autentikus értelmezőjeként az Európai Unió Bírósága? Vajon sikerrel hivatkozhat-e egy tagállam az EUB előtt egy közösségi aktussal szemben a tagállami alkotmánybíróság által az alkotmányos identitás körébe vont és ez által az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés általi védelemben részesülő önazonosságára?³⁸

Hiszen míg az alkotmányos önazonosság meghatározására a tagállam jogosult, egy esetleges jogvita esetén a jogvitát lezáró „végső szó” az Európai Unió Bíróságát mint az uniós jog autentikus értelmezőjét illeti.³⁹ Nyilvánvalóan amennyiben egy ilyen jogvita esetén a tagállami alkotmányértelmező és az EUB között feloldhatatlan ellentét születik az alkotmányos önazonosságot illetően, a kialakult helyzet –jelen pillanatban – a politikai döntéshozatal talaján oldható csak fel, amely azonban a közösségi jog és az egyes tagállamok közösségi integritásának destabilizálódásának veszélyét hordozza magában.

Igaz ugyan, hogy az „*európai alkotmányos párbeszéd*” és az „*egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó kölcsönös együttműködés*” a tagállami alkotmánybíróságok és az Európai Unió Bírósága között nem az alapító szerződésekből fakadó „kikényszeríthető”

³⁸ AZ EUB eddigi joggyakorlatának ismertetését bővebben lásd: DRINÓCZI 2016b, p. 3-6.

³⁹ Vö: EUMSZ 344. cikk és ABH [76], Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolása, valamint SZAKÁLY 2015, p. 35.

kötelezettség, ugyanakkor a szupranacionális környezet sajátosságaira és kielégítő elsődleges jogbéli szabályozás hiányára tekintettel egy fontos eszköz az alkotmányértelmezők kezében. Olyan eszköz, amely enyhítheti, vagy akár el is mélyítheti az integráción belüli feszültségeket, ezért annak felelős és érdemi gyakorlása kötelezettség mind a tagállami alkotmányértelmező testületek, mind az EUB számára.⁴⁰

A fenti deklarációt követően az Alkotmánybíróság elvi élel mondja ki, hogy *„az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.”*⁴¹

⁴⁰ Holisztikus szempontból akár azt is mondhatjuk, hogy e testületek, mint az alkotmányosság európai őrei az *„európai alkotmányos párbeszéd”* és az *„egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó kölcsönös együttműködés”* által válhatnak önazonossá alkotmányértelmező, s az alkotmányosság védelmét betöltő végső lényegükkel. Ezen a ponton szükséges ismét utalni a C-357/19 sz. ügyre, amelyben az EUB gyakorlatilag az itt felmerülő kérdésekről fog véleményt formálni.

⁴¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [64]. Megjegyzendő, hogy a határozat azon fordulata, amelyben az alkotmánybíróság kifejti, hogy *„az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti”* funkcióját tekintve nyelvi, fogalmi pontosításnak tűnik. Talán integrációszerzte jelentett volna a határozat mérföldkövet, egyúttal jelentette volna egy régóta húzódó értelmezési vita végét, ha az Alkotmánybíróság az EUSZ 4. cikkére

Az Alkotmánybíróság lefekteti, hogy az alkotmányos önazonosság nem statikus és zárt értékek jegyzéke,⁴² majd példálódzó jellegű felsorolást ad, amelyben Magyarország alkotmányos önazonosságának körébe vonja: „*a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tiszteletét, a vállásszabadságot, a törvényes hatalomgyakorlást, a parlamentarizmust, a jogegyenlőséget, a bírói hatalom elismerését, valamint a velünk élő nemzetiségek védelmét.*”⁴³ Noha a felsorolás példálódzó jellegű, a példálódzó jelleg inkább az alkotmányos önazonosság dinamikus, „*időkön átívelő*” jellegére⁴⁴ vonatkozik, sem mint a felhívható értékek pontos meghatározhatatlanságára.

Annál is inkább, mivel az Alkotmánybíróság tesz további két olyan megállapítást, amely a felsoroltakat központi megvilágításba helyezi: e szerint az Alkotmánybíróság a felhívott identitásjegyeket alkotmányos értékeként azonosítja, valamint kijelenti, hogy „*ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.*”⁴⁵ A testület további olyan

reflektálva azt deklarálja, hogy a *nemzeti identitás* fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti.

⁴² 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [65]

⁴³ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [65]

⁴⁴ Vö.: ROSENFELD, Michel: Identity of the Constitutional Subject, 1049. p. In Cardozo Law Review 1995/16. szám., p. 1049.

⁴⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [65]

esetköröket is felvet, melyek esetében – feltételes jelleggel – felmerülhet az alkotmányos önazonosság védelme, mint pl. a magánszféra védelme, vagy Magyarország nyelvi, történelmi, kulturális identitása.⁴⁶

Megjegyzést érdemel azonban, hogy az Alkotmánybíróság által az alkotmányos identitás körébe vont alapvető jogok, illetve alkotmányos értékek köre olyan tág kategóriát hozott létre, amely a jövőben feltehetően szűkítést, illetve pontosítást igényel. Illetve tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás forrásául Magyarország történeti alkotmányát jelöli meg, problémásan indokolható a köztársasági államformának az alkotmányos identitás körében történő deklarálása, amely így vélhetően a jövőben szintén pontosításra szorul a testület részéről.

Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásának alkotmányos identitásról szóló szakaszát azzal a megállapítással zárja, miszerint az alkotmányos önazonosság olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, az alkotmányos önazonosságot az Alaptörvény pusztán elismeri, illetve egy adott alkotmányos rendszert –az ABH konkretizáltan Magyarországot illetően tesz megállapításokat, azonban e megállapítások általánosságban is alkalmazhatóak az alkotmányos identitás vizsgálata során – csak akkor lehet megfosztani alkotmányos önazonosságától, ha annak önálló államisága véglegesen megszűnik.⁴⁷ Az

⁴⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [66]

⁴⁷ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [67]

Alkotmánybíróság végül megjegyzi, hogy „a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”⁴⁸

Az Alkotmánybíróság indoklásában lefektetett tételt, miszerint az alkotmányos identitás az alkotmányos rendszerhez (berendezkedéshez) tartozó érték és azt az alkotmány pusztán elismeri, már az indokoláshoz csatolt különvélemények között is egyet nem értés övezte.⁴⁹ Azonban a korábban kifejtettek szerint az Alkotmánybíróság álláspontja illeszkedik a jelenleg az alkotmányos identitásról alkotott egyetlen olyan dogmatikai rendszerbe, amely jogelméleti, jogfilozófiai alapokon nyugszik,⁵⁰ és amelynek megalkotói Michel Rosenfeld és Gary J. Jacobsohn.⁵¹ E szerint az alkotmányos identitás hordozója szükségszerűen egy olyan entitás, amelyet az adott identitás „egyediesít,” tesz önmagával azonossá.⁵² Az alkotmányos rendszernek ugyan meghatározó alkotóeleme maga az

⁴⁸ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [67]

⁴⁹ Vö.: STUMPF, István alkotmánybíró párhuzamos indoklása, ABH [109], valamint Drinóczi: 2017, p. 10.

⁵⁰ Vö.: ROSENFELD, Michel: Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture and Community, Routledge. Taylor and Francis Group, London and New York, 2010, pp. 37-38.

⁵¹ Kettejük elméletei nem alkotnak ugyan egymásra tekintettel kialakított egységes rendszert, az elméletek azonban összhangban állnak, egymást kiegészítik.

⁵² Az identitás fogalmának pszichológiai meghatározásából kiindulva. Vö.: BODÓ, Barna: Az identitás egyetemessége. Polis könyvkiadó, Kolozsvár, 2004, p. 40.

alkotmány,⁵³ azonban az alkotmány identitása és az alkotmányos identitás elhatárolásánál tett megállapítások alapján nem tehető egyenlőségjel az alkotmányos rendszer és magának az alkotmánynak az identitása közé.

Az alkotmányos identitás fogalmkörét érő egyik kritika, hogy jelenleg nem pontosan körülhatárolt és az egyes önazonosságra vonatkozó tételek ezért több kérdést vetnek fel, mint amelyet megválaszolnak.⁵⁴ Az Alkotmánybíróság által lefektett tétel álláspontom szerint éppen ezen bizonytalanságokat igyekszik eloszlatni, mikor a fenti deklarációra épít. A határozat kritikájaként fogalmazható meg, hogy az Alkotmánybíróság ugyan megállapítja e tételt, de nem fejtí azt ki.⁵⁵ Ugyan a magyar alkotmánybírószági gyakorlatban nem megszokott a jogtudományos álláspontokra történő hivatkozás, ezen a ponton talán indokolt lett volna az idézett jogelméleti rendszer felhívása a határozat indokolásában.

Az identitás-határozat további alapvető jelentőségű megállapítása a történeti alkotmány vívmányai⁵⁶ és az alkotmányos önazonosság meghatározó összetevői

⁵³ Vö: HABERMAS, Jürgen: Alkotmányos patriotizmus (*Verfassungspatriotismus*) elmélete: MÜLLER, Jan-Werner: Alkotmányos patriotizmus. In 2000 – Irodalmi és társadalmi havi lap, 2008/5. szám.

⁵⁴ DRINÓCZI 2016b, p. 41.

⁵⁵ Vö.: VARGA Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása, ABH [111]

⁵⁶ Alaptörvény R) cikk (3) bek., vö.: 33/2012 (VII. 17.) ABH

közötti párhuzam deklarálása. A két fogalom közötti összefüggés átfogó elemzését a magyar jogirodalomban először Szakály Zsuzsa végezte el.⁵⁷ Szakály 2015-ben a két fogalom közötti kapcsolódási pontokat tekintve azt a kérdést tette fel, hogy egyes alkotmányos alapelvek, értékek, vagy alapvető jogok történeti alkotmány vívmányaként történő deklarálása értelmezhető-e identitásformáló kérdésként?⁵⁸ Szakály szerint – ha a válasz igen – a két fogalmi kör egyes elemeinek közös halmaza ezáltal kettős védelem alá kerülne és azon vívmányok, amelyek egyben az alkotmányos identitás részei, nevesíthetőek lennének „kvázi örökkévalósági klauzulákként” is.⁵⁹ (Szakály tehát, bár nem nevesítette, már 2015-ben utalt az alkotmányos identitás külső és belső oldalának megnyilvánulására, illetve az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák összefüggéseire.)

Mind a történeti alkotmány vívmányainak, mind az alkotmányos identitás egyes jegyeinek meghatározása az Alkotmánybíróság feladata,⁶⁰ és mint ilyen a testület az identitás-határozatban deklarálta, hogy a két fogalom egyes elmei közös halmazt alkothatnak.⁶¹ Ezáltal beigazolódott Szakály felvetése az alkotmányos identitás

⁵⁷ SZAKÁLY 2015

⁵⁸ SZAKÁLY 2015, p. 25.

⁵⁹ Uo.

⁶⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [64] és 33/2012 (VII. 17.) AB határozat [74] – [75]

⁶¹ Érdekes vizsgálódási szempontot képezhet a jövőben az alkotmányos önazonosság és a történeti alkotmány vívmányainak összehasonlítása, illetve elkülönítése.

és a történeti alkotmány vívmányainak közös metszetéről, nevezetesen, hogy a történeti alkotmány egyes vívmányai értelmezhetőek identitásformáló tényezőkként.⁶² Nem kevésbé hangsúlyos megállapítása az Alkotmánybíróságnak – a jövőre nézve – az a tétel, mikor a fogalom dinamikus, „időkön átívelő” jellegére tekintettel, példálódzó jelleggel Magyarország alkotmányos önazonosságának meghatározó összetevőjeként nevesíti *„a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tiszteletét, a vállásszabadságot, a törvényes hatalomgyakorlást, a parlamentarizmust, a jogegyenlőséget, a bírói hatalom elismerését, valamint a velünk élő nemzetiségek védelmét,”* majd ezeket egyben történeti alkotmányunk vívmányaiként határozza meg. Azáltal, hogy az Alkotmánybíróság a történeti alkotmány vívmányaiként nevesítette a felsorolt értékeket, azokat az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére

⁶² Szakály felveti, hogy az alkotmányos identitás és a történeti alkotmány vívmányainak közös metszetére „kvázi örökkévalósági klauzulaként” is tekinthetünk. Magyarországon természetesen annak alkotmányi szintű rögzítése nélkül ezt a fogalmat nem alkalmazhatjuk, funkcióját tekintve azonban valóban hasonlósg mutatkozik. Erdemes azonban megjegyezni, hogy a német Alaptörvény (Grundgesetz) örökkévalósági klauzulája a német alkotmányos önazonosság központi, meghatározó elemét képezi. Vö.: MÜLLER, Peter: Alkotmányos identitás és európai integráció a német Alaptörvény szemszögéből. In: Sulyok Márton (szerk.): Párbeszéd és Identitás – Az alkotmányos identitás alapkérdései. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, pp. 73-78.

tekintettel egyúttal az Alaptörvény értelmezési tartományának szintjére is emelte.

A többszintű alkotmányosság rendszerében olyan felelősség hárul a tagállami alkotmányértelmező testületekre, amely a szupranacionális jogrendszer kialakulását megelőzően nem létezett. Nevezetesen nem pusztán a nemzeti alkotmányok védelmezőjeként és értelmezőjeként szükséges e testületek fellépése, de mivel a tagállami és az integrációs jog viszonya az Alapító Szerződések rendelkezéseiből közvetlenül és egyértelműen nem levezethető, ezért a tagállami alkotmányos sajátosságok, az alkotmányos identitás és a közösségi jog együttélésének mostoha gyermekeként úgy tűnik az Alkotmánybíróságokra hárul az a feladat, hogy meghúzzák a határvonalat a tagállami alkotmányos rendszerek és a közösségi jog között. E feladat azonban végső soron nem telepíthető az alkotmányértelmező testületekhez.

Mi sem példázza ezt jobban, hogy bár egyre kiterjedtebb az alkotmányos identitásról és a közös hatáskörgyakorlásról született alkotmánybíróági gyakorlat az integrációban, ezidáig mind a nemzeti alkotmánybíróóságok, mind pedig az Európai Unió Bírósága igyekezett elkerülni a „nyílt kenyértörés” pillanatát, vagyis hogy az EUSZ 4. cikkére tekintettel akár a tagállamok alkotmánybíróágai, akár az integrációs közösségi jog értelmezőjeként az EUB kimondja elsőbbségét a közösségi jog és a tagállami alkotmányos identitás összeütközése esetén.

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatát illetően, a határozatot ért kritikák ellenére⁶³ 2016-ban egy meghatározó jelentőségű határozat született, amely – bár indokolásában talán kiegészítésre és további magyarázatra szorult volna,⁶⁴ - hiánypótló jellegével alkalmas arra, hogy betöltse azt az űrt, amelyet a magyar Lisszabon-döntés hagyott maga után 2010-ben.

Az alkotmányos identitás magyar gyakorlatának második állomásának a 2018. június 20-án elfogadott hetedik Alaptörvény-módosítás tekinthető⁶⁵, amely két ízben rögzíti alaptörvényi szinten az alkotmányos identitás védelmét az alábbiak szerint:

- Nemzeti Hitvallás: *„Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”*
- R) cikk (4) bekezdés: *„Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”*

A hetedik módosítás gyakorlatilag az Alkotmánybíróság identitás-határozatában foglaltak alaptörvényi szintű rögzítését jelenti, amely azonban – Drinóczi szavaival élve – talán több problémát vet fel, mint amennyit

⁶³ Vö.: DRINÓCZI 2017, pp. 10-14.

⁶⁴ Vö.: A határozathoz fűzött párhuzamos indokolások.

⁶⁵ Vö.: ORBÁN, Endre: Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban, PhD értekezés (műhelyvitára benyújtott kézirat), pp. 87-88.

megválaszol.⁶⁶ Az alkotmányos identitás koncepciója eltérően értelmezett fogalom, amelyet a jogtudomány és a jogalkalmazók is eltérően határoznak meg, nem csak tagállamok között, de tagállamokon belül is. Ezen kívül olyan fogalomról van szó, amelyet nem csak tagállamok egy elszeparált csoportja kíván meghatározni. Az alkotmányos identitás koncepciója az integráció egyre több tagállamában nyer egyre nagyobb jelentőséget. Igaz ugyan, hogy a magyar Alaptörvény vonatkozásában, mint *erga omnes* alkotmányértelmező, kizárólag az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat lehet meghatározó, ugyanakkor az instabilitás, illetve az inkonzisztencia veszélyét hordozza egy olyan fogalom rögzítése, amelynek a tartalma egyelőre évről évre változik (fejlődik).

Egyúttal további kérdéseket is felvet a hetedik módosítás által alkalmazott megszövegezés, mivel nem egyértelmű, hogy a történeti alkotmányban gyökerező önazonosság, illetve az alkotmányos önazonosság alaptörvényi fogalma ugyanarra a tartalomra vonatkozik-e. A kérdés eldöntése természetesen ez úttal is az Alkotmánybíróság kompetenciája, azonban a testület identitás-határozatát az Alaptörvény hetedik módosításának fényében értelmezve, a határozatban foglaltak problematikus kötelezettséget rónak az „*állam minden szervére*”, hiszen az Alkotmánybíróság Magyarország alkotmányos identitását „*nem statikus és zárt értékek jegyzéke*”-ként határozta meg. Következésképpen az identitás-határozat

⁶⁶ Vö.: DRINÓCZI 2016b, p. 30.

és az R) cikk (4) bekezdés együttes értelmezése olyan kötelezettséget keletkeztet valamennyi állami szerv számára, amely a „*nem statikus és zárt értékek jegyzékének*” védelmére irányul.