

Kis Kelemen Bence

az ÓNSZ Közjogi Tagozatának alumni tagja

Az Alkotmánybíróság identitáshatározata¹

A magyar alkotmányos identitás bevezetésének hatása a magyar alkotmányos környezetre²

I. Az indítvány

Az alapvető jogok biztosa 2015. december 2. napján kelt indítványában³ az ún. „kvóta határozatból”⁴ adódó alkotmányjogi problémával kapcsolatban a hatályos Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján saját hatáskörében kérte az Alaptörvény XIV. cikk (1) és (2) bekezdésének, valamint az E) cikk (2) bekezdésének értelmezését az Alkotmánybíróságtól.

Az alapvető jogok biztosa szerint a „kvóta határozat” által érintett egyik konkrét alkotmányjogi probléma abban áll, hogy a menedékkérők Olaszországból, illetve Görögországból történő áthelyezése a kérelmezők egyedi helyzetének érdemi és átfogó vizsgálata nélkül zajlik, így az csoportos jelleget ölt, egyben szemben áll az uniós jogrend alapjogvédelmi rendszerével és az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének egy fordított értelmezésével is.

Ezzel kapcsolatban a következő kérdést fogalmazta meg:

„Az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó feltétlen tilalma a más állam által végrehajtott jogellenes csoportos kiutasítás megvalósításához nélkülözhetetlen, a magyar állam szervei vagy intézményei által végrehajtott eszközselekményre is kiterjed-e, vagy csupán azokra az esetekre vonatkozik-e ez a tilalom, amikor a külföldinek kimondottan a magyar jogalkalmazó szervek közhatalmi aktusának következtében kell Magyarországra területéről távoznia?”⁵

Az indítvány második kérdése három nagyobb konkrét alkotmányjogi probléma köré csoportosul, amelynek lényege az Európai Unió keresztül történő közhatalomgyakorlás,

¹ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABK 2016. december, 1418.

² Köszönettel tartozom Petrétei Józsefnek, Mohay Ágostonnak és Lukonits Ádámnak a hasznos és kritikus észrevételeiért.

³ AJB 8770-/2015.

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/X_3327_0_2015_inditva.ny.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361afa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/X_3327_0_2015_inditva.ny.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf) (2016. 12. 24.)

⁴ A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601> (2016. 12. 24.)

⁵ AJB 8770-/2015. 1. kérdés

annak az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésében rejlő korlátai, valamint az EU *ultra vires* aktusainak magyar alkotmányjogi megítélése és az ún. „alapjog fenntartás”.

Az alapvető jogok biztosának három konkrét kérdése a következő volt:

„a) Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmében jogosultak-e, illetve kötelesek-e a magyar állami szervek és intézmények az Európai Unióban megvalósuló államközi együttműködés keretei között hozott olyan intézkedések végrehajtására, amelyek ellentétesek a magyar Alaptörvénynek az alapvető jogok tartalmára vonatkozó rendelkezéseivel? Levezethető-e az Alaptörvény rendelkezéseiből, hogy amennyiben a magyar intézmények és szervek nem jogosultak, illetve kötelesek az ilyen intézkedések végrehajtására, mely magyar intézménynek áll jogában ezt kimondani?

b) Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése alapján az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékéhez kötött hatáskörgyakorlás korlátozhatja-e olyan uniós jogi aktus végrehajtását, amely nem alapul a Magyarország által a többi tagállammal kötött alapító szerződések alapján az Európai Unió részére átadott hatáskörökön? Levezethető-e az Alaptörvény rendelkezéseiből, hogy amennyiben a magyar intézmények és szervek nem jogosultak, illetve kötelesek az ilyen intézkedések végrehajtására, mely magyar intézménynek áll jogában ezt kimondani?

c) Értelmezhető-e az Alaptörvény E) cikkében illetve a XIV. cikkben foglaltak oly módon, hogy azok felhatalmazást adhatnak arra illetve korlátozhatják, hogy az Európai Unió jogi keretei között folytatott együttműködés részeként magyar intézmények és szervek

- az Európai Unió más tagállamában jogszerűen tartózkodó külföldi személyek jelentős csoportjának,

- a csoportot alkotó személyek egyéni és személyes helyzetének vizsgálata nélkül,

- az érintettek beleegyezése vagy erre utaló szándéka nélkül,

- az érintetteknek egy nagyobb csoportból, objektíven előírt kritériumok alkalmazása nélkül történő kiválasztása útján

történő áthelyezését intézményi eljárásuk útján lehetővé tegyük.”⁶

II. A döntés érvelése

II.1. A többségi határozat

II.1.1. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata

⁶ AJB 8770-/2015. 2 kérdés, a), b), és c) alkérdései

Az indítványozó által megjelölt jogszabályhely alapján az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt vizsgálnia kellett, hogy az indítvány jogosulttól származott, az értelmezés konkrét alaptörvényi rendelkezésre vonatkozik és mindez összefügg-e konkrét alkotmányjogi problémával, továbbá természetesen azzal, hogy az értelmezés közvetlenül levezethető-e az Alaptörvényből.⁷

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elsőként megállapította, hogy az indítvány az alapvető jogok biztosától, így jogosulttól származik és a konkrét alaptörvényi rendelkezés megjelölése okán az Alaptörvény értelmezésére is irányul. A konkrét alkotmányjogi probléma létezésé és az Alaptörvényből való közvetlenül levezethetőség kérdésében az AB hatáskörét korábban is megszorítóan értelmezte.⁸ Az alapvető jogok biztosának a fentiekben idézett két kérdése kapcsán a testület külön-külön folytatta le a befogadhatóság vizsgálatát.

Az Alkotmánybíróság az indítvány első kérdését az Alaptörvény E) cikkének értelmezésére irányuló indítványtól az Abtv. 58. § (3) bekezdése, valamint az Ügyrend 63. § alapján külön végzéssel⁹ elkülönítette. A testület végzését az ügy elkülönült érdemi vizsgálata, elbírálása és eldöntése szempontjából célszerűségi okokkal indokolta, azonban egy párhuzamos indokolásban e döntés kritikája is megjelenik.¹⁰

Az indítvány második kérdésének három alpontja az Alkotmánybíróság szerint olyan alkotmányjogi problémákat vet fel, amelyek közül az első kettő az Alaptörvényből közvetlenül levezethető. Ezek közül az első az uniós jogi aktusok esetleges alapjogsértésével, vagyis az alapjogi fenntartással kapcsolatos, a második pedig az *ultra vires* uniós jogi aktusok megítélésével foglalkozik. A harmadik alpont csak egyes vonatkozásaiban – az alapjogi fenntartás és az *ultra vires* aktusok összefüggésében – válaszolható meg az AB által, amelyet az első két alpontonál tesz meg.

II.1.2. A többségi határozat érvelése

(I) Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság megállapítása után leszögezi, hogy annak ellenére, hogy az Európai Unió Bírósága az uniós jogot független, autonóm jogrendként jellemzi,¹¹ az Európai Unió az alapító szerződésekben a tagállamok által meghatározott keretek között és körben saját nevében történő szerződéskötésre és önálló jogalkotásra felhatalmazott jogközösség. Ennek alapjai a tagállamok között létrejött nemzetközi

⁷ 8/2014. (III. 20.) AB határozat, ABK 2014. március, 300, 303.

⁸ 17/2013. (VI. 26.) AB határozat, ABK 2013. július, 706, 708.

⁹ Az előadó bíró X/3227-31/2015. sz. végzése

¹⁰ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABK 2016. december 1418. Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása

¹¹ 6/64 sz. Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet [EBHT 1964, 585. o.]

szereződések, amelyeknek urai végső soron maguk a tagállamok, amelyek meghatározhatják, hogy az uniós jog elsőbbséget vagy elsődlegességet élvez-e a belső, nemzeti jogokkal szemben, függetlenül attól, hogy az EUB fenntartja-e a szupremáciáról alkotott nézeteit, avagy sem.

Ezek után az alkotmányos párbeszédre¹² történő utalással az AB megvizsgálta a tagállami alkotmánybíróságok és egyéb bíróságok alapjogi fenntartásról, valamint az *ultra vires* aktusokról alkotott határozatait. Az Alkotmánybíróság *inter alia* citálta az észt, a francia, a lett, a lengyel és német alkotmánybíróságok, valamint az ír, az angol felsőbbbíróságok e tárgykörben alkotott véleményeit. Ezeket összegezve az alkotmánybírák megállapították, hogy erre irányuló indítvány alapján, kivételes jelleggel – az alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett – vizsgálhatják, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló, az Európai Unió útján való hatáskörgyakorlás folytán sérül-e az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, Magyarország szuverenitása, valamint *alkotmányos önazonossága*.

(II) Az Alkotmánybíróság az alapjogi fenntartásra vonatkozóan azt a megállapítást tette, hogy Magyarország területén minden közhatalom gyakorlása, legyen az az Unió útján, vagy saját jogán, alapjogilag kötött, és annak ellenére, hogy az Európai Unió többnyire a tagállamokkal azonos védelmi szintet képes biztosítani az egyének számára,¹³ az alapvető jogok lényeges tartalmának *ultima ratio* jellegű védelemét végső soron a tagállami alkotmánybíróságok látják el. Így van ez Magyarország esetében is, ahol az E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sem járhat az emberi méltóság vagy más alapvető jog lényeges tartalmának sérelmével.

(III) Az AB az *ultra vires* aktusok tekintetében mások mellett utal arra, hogy az alapító szerződések részét képező „Jegyzőkönyv”¹⁴ 6. cikke alapján az Országgyűlés vagy az EUSz. 16. cikk (2) bekezdése alapján a Magyarország tanácsai képviselőjét ellátó Kormány tehet

¹² Lásd erről: *Drinóczi Tímea*: Alkotmányos párbeszéd-elméletek. Jura 2012/2. sz. 60-72. o. Vö. 1/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 3. és 30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABK 2015. október, 1416.

¹³ BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 (1983)

¹⁴ Az AB ebben az esetben feltehetőleg „A Szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról” szóló 2. sz. Jegyzőkönyvre, gondol, amelynek 6. cikke így rendelkezik: „A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotási hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek. Amennyiben a jogalkotási aktus tervezete a tagállamok egy csoportjától származik, a Tanács elnöke a véleményt továbbítja e tagállamok kormányainak.

Amennyiben a jogalkotási aktus tervezete a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származik, a Tanács elnöke a véleményt továbbítja az érintett intézménynek vagy szervnek.”

megfelelő intézkedéseket az Unió részéről történő hatáskörtúllépés esetén. Az E) cikk (2) bekezdésének értelmezését a fentiekre tekintettel lehet elvégezni.

Az E) cikk (2) bekezdésében meghatározott Európai Unió intézményein keresztül történő hatáskörgyakorlás kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy e közös hatáskörgyakorlás nem lehet korlátok nélküli. Az alkotmánybírák azt is meghatározták, hogy mik jelenítik meg ezeket a korlátokat. A közös hatáskörgyakorlás egyfelől nem sértheti Magyarország szuverenitását, ezt az ún. „szuverenitáskontroll” hivatott biztosítani, illetve nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével sem, amelyet „identitáskontrollként” helyez védelem alá. A hatáskörgyakorlás e két korlátja az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásán, az E) cikk (2) bekezdésén, illetve az EUSz 4. cikk (2) bekezdésén alapszik.

Az Alkotmánybíróság egyebek mellett a tekintetben is állást foglalt, hogy Magyarország szuverenitásának és alkotmányos önazonosságának védelme és tiszteletben tartása mindenkire kötelező, amelynek legfőbb letéteményese maga az Alkotmánybíróság, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján, amely kimondja, hogy az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve az Alkotmánybíróság.

Az uniós jogi aktusok integritásának védelme érdekében az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a szuverenitás- és identitáskontroll tárgya közvetlenül nem lehet európai jogi aktus, annak értelmezése, vagy érvényességének, érvénytelenségének vizsgálata, vagy annak akár alkalmazásbeli szupremáciája, mindazonáltal ezt a nézetet nem minden alkotmánybíró tette magáévá.¹⁵

II.1.2.1. Szuverenitáskontroll

Az AB a szuverenitáskontrollt az alábbi gondolattal vezeti be a magyar közjogi életbe:

„Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési

¹⁵ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, ABK 2016. december, 1418. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása.”¹⁶

Az Alkotmánybíróság e gondolatmenetéből végső soron két féle következtetést vonhatunk le: egyrészt e bekezdés jelentheti azt, hogy egy népszavazás adott esetben leronthatja *minden* uniós jogi aktus kötelező erejét, másrésztől viszont létezhet a bekezdés egy olyan értelmezése is, amely az E) cikk (4) bekezdésével összhangban egy olyan képet fest, amely szerint népszavazás csak az alapító szerződésekben az Unióra nem ruházott hatáskörök gyakorlása esetén, tehát *ultra vires* jellegű aktusokról tartható. A magam részéről úgy vélem, hogy tekintettel a határozat kellően homályos jellegére, mindkét értelmezés levezethető, a határozat értékelésénél azonban bővebben kitérek mindkét gondolatmenetre.

II.1.2.2. Identitáskontroll

Az alkotmánybírák az identitáskontroll gondolatát az EUSz 4. cikk (2) bekezdésének idézésével vezetik le, amely úgy szól, hogy „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti (alkotmányos) identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.”¹⁷ Más tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatára utalva egy, az egyenjogúság és a kollegialitás elvein nyugvó együttműködés keretében képzelel a testület e passzus gyakorlati megvalósulását.

Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy Magyarország alkotmányos önazonosságát érti alkotmányos identitás alatt, amelynek tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezési alapján, az R) cikk (3) bekezdésével összhangban, azok céljára, a Nemzeti Hitvallásra és történeti alkotmányunk vívmányaira figyelemmel esetről-esetre határozza meg a testület:

„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.”¹⁸

¹⁶ ABK 2016. december, 1418, 1426.

¹⁷ Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (2) bekezdés

¹⁸ ABK 2016. december, 1418, 1427.

E példálózó jellegű felsorolás után az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a magyar alkotmányos önazonosság védelme egy másik módon is felmerülhet, nevezetesen az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájuk és személyi, valamint szociális biztonságukat és önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetek vonatkozásában. Mindez kiegészül Magyarország nyelvi, kulturális és történeti hagyományainak érintettségének esetével is.

Az AB *inter alia* azt is megállapította, hogy a magyar alkotmányos önazonosság olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, csupán elismeri. Rögzítette továbbá, hogy szuverenitás és identitás több ponton érintkezik egymással, a rájuk vonatkozó két teszt bizonyos esetekben egymásra tekintettel végzendő el és egymás feltételeiként is állhatnak.

Az alkotmánybírák az indítvány második kérdésének harmadik alpontjára oly módon válaszoltak, hogy „[a]mennyiben valószínűsíthető, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló hatáskörgyakorlás folytán sérül az emberi méltóság, más alapvető jog, Magyarország szuverenitása (ide értve az általa átadott hatáskörök terjedelmét is), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága, az Alkotmánybíróság erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja, hogy a vélt sérelem valóban fennáll-e.”

II.2. Párhuzamos indokolások

A határozathoz öt párhuzamos indokolást, – Dienes-Oehm Egon, Juhász Imre, Pokol Béla, Stumpf István és Varga Zs. András alkotmánybírók – valamint egy különvéleményt (Salamon László alkotmánybíró) fűztek, így a határozat 14 igen, 1 nem mellett került elfogadásra.

(P1-I) Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró párhuzamos indokolásában az *ultra vires* uniós jogi aktusok időbelileg korlátozott alkotmánybíróági vizsgálatára hívja fel a figyelmet. A tagállami alkotmánybíróságoknak az Európai Unió hatáskörtúllépése esetén szerinte két esetben: az EUMSZ. 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében, vagy az alkotmányos párbeszéd informális keretei között lehet szerepe. Magyarország esetében ez csak az Abtv. 38. § (1) bekezdésében szereplő jogalap keretei között valósulhat meg.

(P1-II)A párhuzamos indokolás kitér arra is, hogy a szuverenitáskontrollt csak jövőbeli akutsok, vagy esetleges szerződésmódosítások kapcsán lehet majd alkalmazni és ezek mindig kivételes eseteknek tekinthetők.

(P2-I) Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolását azzal kezdi, hogy nem ért egyet a X/3227-31/2015. sz. végzéssel, amellyel az Alaptörvény XIV. cikkére vonatkozó indítvány elbírálását a testület bizonytalan időre elhalasztotta. Álláspontja szerint az elkülönítés azért indokolatlan, mert a határozatot jelenleg is alkalmazni kell.

(P2-II) A párhuzamos indokolás második felében Juhász Imre a többségi határozat indokolási deficitjeire hívja fel a figyelmet, tekintettel arra, hogy az uniós és nemzeti alapjogvédelmi szintek egyezőségének vizsgálata elengedhetetlen lett volna a határozat meghozatalához. A párhuzamos indokolás ezt egyebek mellett az őshonos nemzeti kisebbségek uniós védelme iránti averzióval és a korábban és a később csatlakozott tagállamok közötti kettős mérce alkalmazásával magyarázza az alapjogi teszt vonatkozásában.

(P3) Pokol Béla alkotmánybíró a teljes problémakör rendkívüli politikai kötöttségére figyelemmel óvatosságra intett párhuzamos indokolásában, amelyet azzal indokolt, hogy az AB elé kerülő ügyekben az alkotmánybíráknak csak politikailag előzetesen mérlegelt esetekben kelljen döntenie, hogy nekik már csak a tisztán jogi kérdésekkel kelljen foglalkozniuk.

(P4-I) Stumpf István párhuzamos indokolása annak terjedelme és az általa felvetett kérdések jelentősége okán már-már különvéleményi karaktert ölt. Elsőként említhető, hogy a testület határozatában egy meglehetősen evidens következtetésre jut, nevezetesen, hogy az AB vizsgálhatja, hogy az E) cikk (2) bekezdésen alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az Alaptörvényt. Mindez kiegészül azzal, hogy a fenti cikk nem tekinthető valódi európai integrációs klauzulának, mivel nem rendelkezik az uniós jog mibenlétéről, a magyar jogrendszerhez való viszonyáról, hatályáról és alkalmazhatóságáról, így csupán egy csatlakozási klauzuláról beszélhetünk.

(P4-II) Stumpf István fontosnak tartotta volna, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon az integrációs fenntartás eljárásjogi kereteiről is, amelyet a maga részéről alapszerződés módosítás esetén az arra jogosult állami szervek indítványa vagy alkotmányjogi panasz által lát elképzelhetőnek.

(P4-III) A többségi határozattal ellentétesen a párhuzamos indokolás arra a következtetésre jut, hogy amennyiben a testület vizsgálná egy uniós jogi aktus *ultra vires* jellegét, akkor annak érvénytelenségének vizsgálatába bocsátkozna, amely értelemszerűen ellentétes lenne az uniós jogrenddel.

(P4-IV) A többségi határozat szuverenitáskontroll kapcsán megfogalmazott népszuverenitási olvasatának kritikája is megjelenik, tekintettel arra, hogy a nép közvetlen hatalomgyakorlása bizonyos kérdésekben az Alaptörvény szerint eredendően ki van zárva. Ilyen kizárt tárgykör a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség is.¹⁹ E korlát figyelmen kívül hagyása *ad absurdum* kiüresíthetné a teljes uniós jogrendet.

¹⁹ Alaptörvény 8. cikk (3) d) pont

(P4-V) A párhuzamos indokolás rámutat egy, az Alaptörvény szövegéből le nem vezethető, a német Alkotmánybíróságtól átvett gondolatra is, nevezetesen „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.”²⁰

(P4-VI) További kritikaként fogalmazza meg Stumpf István a többségi határozattal szemben azt a gondolatot, hogy az alkotmányos önazonosságot az Alaptörvény csak elismeri, azt nem hozza létre. Érvelése szerint mindez elszakítja az identitást az Alaptörvény szövegétől és egy bizonytalan módszertannal alkotott fogalmat képez, amely esetenként külföldi elemekkel is vegyíthetné a magyar alkotmányos identitást. Álláspontja szerint Magyarország alkotmányos önazonosságát az Alaptörvény keretei között, abból kiindulva kell kibontania az Alkotmánybíróságnak.

(P5) Varga Zs. András a többségi határozat indokolásának tömörségét kifogásolja, ezért a magyar alkotmányos identitást formáló elemek²¹ felsorolását kiegészíti annak forrásaival, illetve azzal a megállapítással, hogy ezek történeti alkotmányunk vívmányainak is tekinthetők. Mindez kiegészül egy, az alkotmányos önazonosság és szuverenitás fontosságát taglaló gondolatmenettel, amely kimondja, hogy Magyarország szuverenitásának védelme egyszerismind az önazonosság védelme is.

(K1) Salamon László a többségi határozatot nem tudja elfogadni, mivel úgy véli, hogy az nem ad az alapvető jogok biztosának kérdéseire hiánytalan választ. A határozat elvi szintű megállapításait felhasználva az alábbi következtetéseket vonja le az indítvány kérdéseire vonatkozóan:

- a) az Európai Unió keretei között megvalósuló államközi együttműködésben hozott intézkedés végrehajtása alaptörvényi tilalomba ütközik, amennyiben az az Alaptörvény alapjogi rendelkezéseit sérti;
- b) az uniós jogi aktus érvényesülését érinti, ha az hatáskör hiányában, *ultra vires* született;
- c) az állami szervek és intézmények által követendő eljárások, illetve a fenti helyzetekhez való viszonyulásuk nem köthető az Alkotmánybíróság előzetes eljárásához.

III. A rendelkező rész és a *ratio decidendi*

²⁰ ABK 2016. december, 1418, 1427.

²¹ Meglátásom szerint az egy és oszthatatlan alkotmányos identitás nem rendelkezik egy értékkatalógussal. Nemzeti alkotmányos identitásfelfogásomban ezért identitásformáló elemekről beszélek, amelyek alakítják egy állam alkotmányos identitását.

A fenti érveket összegezve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányon alapuló önazonosságát.

A határozat elvi jelentőségű tétele akként foglalható össze, hogy Magyarország szuverenitása és alkotmányos identitása egy olyan korlátot jelenthet, amely ideális körülmények²² között megállíthatja az európai integrációt²³, vagy másképpen:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik.”²⁴

IV. Az érvelés kritikája

A határozat érvelésének kritikáját homogénean kezelem, tekintettel arra, hogy a többségi határozathoz fűzött párhuzamos indokolások és a különvélemény nem vitatják az érvelés fő irányát, azt csupán kiegészítik, néhol pontosítják.

A többségi határozat érvelési rendszerére, technikájára egyértelműen hatást gyakorolt a német Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, a *Solange* és más jelentős ítéletek útján.²⁵ Ezt támasztja alá az, hogy a fenntartott szuverenitásból levezethetően állapítja meg az Alkotmánybíróság, hogy az alapjogilag kötött közös hatáskörgyakorlás két korlátja Magyarország szuverenitása és alkotmányos identitása vagy önazonossága.²⁶ A szuverenitás- és identitáskontroll bevezetése után megjelenik egy intézményvédelmi kötelezettség Magyarország szuverenitásának és alkotmányos önazonosságának védelmére. Míg Magyarország szuverenitásának védelme az Alaptörvény rendelkezéseiből levezethető, addig a nemzeti alkotmányos identitás védelme csupán az EUSz 4. cikk (2) bekezdésében szerepel és ott is az Európai Unió oldaláról állapít meg egy tiszteletben tartási kötelezettséget, tehát az

²² Az ideális körülmények értelmezéséről a határozat értékelésére külön kitérek.

²³ Figyelemmel természetesen az Európai Unió Bírósága által alkalmazott arányossági tesztre is. Az arányossági tesztről bővebben ld. *Von Bogdandy, Armin –Schill, Stephan: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. Common Law Review 2011/48. sz. 1441. o.*

²⁴ ABK 2016. december, 1418, 1427.

²⁵ BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 (1971), BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 (1983), BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992) és BVerfGE, 2 BvE 2/08 (2009)

²⁶ Az önazonosság és az identitás szinonim fogalmak ld. *Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003. 78. és 553. o.*

identitáskontroll nem feltétlenül vezethető le az Alaptörvény jelenleg hatályos rendelkezéseiből. A szuverenitás és önazonosság védelmének legfőbb letéteményeseként meghatározott Alkotmánybíróság jogalapja²⁷ pedig az identitáskontroll kritikájánál tárgyaltak fényében erőteljesen megkérdőjelezhető.

A szuverenitáskontroll kapcsán mindkét általam felvetett értelmezési lehetőséget – ti. a népszavazás minden uniós jogi aktus kötelező hatályát leronthatja, vagy csak az *ultra vires* aktusokét – számba kell vennünk, ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a teszt lényegéről.

Elsőként a minden uniós aktus lerontását tükröző nézetet vizsgálom. Üdvözlendő a népszuverenitás olyan széles körű értelmezése, amely lehetővé teszi a nép közvetlen hatalomgyakorlását ilyen esetben is, azonban ahogy erre Stumpf István is rámutatott párhuzamos indokolásában, a többségi határozat teljességgel Alaptörvényellenes, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 8. cikk (3) d) pontja nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség esetén kizárja a nép közvetlen hatalomgyakorlását. A népszavazás – mint a nép közvetlen hatalomgyakorlása – nem áll az Alaptörvény felett, más szavakkal kizárólag úgy gyakorolható, ahogy azt az alkotmány előírja. Minderre figyelemmel ahhoz, hogy népszavazás olyan tárgyban megvalósulhasson, amely nemzetközi kötelezettségből ered, először a népszavazás alaptörvényi rendelkezéseinek kellene változtatni. Azonban ilyenkor is problémát jelent az, hogy e népszavazás az Országgyűlést kötelezi, nem pedig az Európai Uniót, tehát az szuverenitás sérelme az EU-tagállam viszonyában még mindig fennáll.

Másrészről azonban létezhet egy olyan értelmezés is, miszerint a népszavazást itt az E) cikk (4) bekezdéssel együtt kell értelmezni, azaz oly módon, hogy ezzel magáról a csatlakozásról tartható népszavazás. Ezek pedig ott kapcsolódnak össze, ahol a közös hatáskörgyakorlás nem az alapító szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörön alapul, tehát *ultra vires* jelleget ölt. Többen ilyennek tartják pl. az ún. "kvótahatározatot". Összességében ez annyit jelent, hogy a népszavazás nem minden uniós jogi aktus lerontását szolgálná, hanem csak azokra az esetekre vonatkozhatna, amelyek a közös hatáskörgyakorláson túlmenő uniós jogalkotásnak minősülnek, hiszen ezeket alapvetően nem ismerte el magára kötelezőnek Magyarország és egyik tagállam sem, a fenntartott szuverenitás vélelméből adódóan. Ezzel az értelmezéssel azonban további problémák is adódnak. Egyfelől továbbra is fennáll az Alaptörvény népszavazást érintő rendelkezéseinek megváltoztatására irányuló kényszer, hiszen az érvényes és eredményes népszavazáson hozott döntés továbbra is az Országgyűlést köti, nem pedig az EU-t. Mindez azt jelenti, hogy a probléma továbbra is az EU és a tagállam

²⁷ Alaptörvény 24. cikk (1)

viszonyában értelmezhető és értékelhető. Másfelől az AB az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésére történő hivatkozása sem helyes, tekintettel arra, hogy az alapjogot rögzít, nem pedig a népszavazást, mint intézményt, mivel az csak a 8. cikkel, mint az intézményi szabályozást tartalmazó cikkel összhangban értékelhető. További nehézséget jelent, hogy a határozat nem mondja meg, hogy milyen szuverenitásról beszél.²⁸

Mindazonáltal bármelyik értelmezés legyen is helyes, a határozat kellően homályos ahhoz, hogy mindkét értelmezés levezethető legyen a szövegből. Ugyanakkor az is kiemelendő, hogy a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséget nem említi (figyelemmel arra, hogy az uniós jog nem minősül ugyan nemzetközi jognak, de *sui generis* jellegére tekintettel mégis nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség marad), sőt hallgat az *ultra vires* aktusokról is. Végző soron a határozatnak egyértelműen ki kellett volna mondani, hogy az *ultra vires* uniós aktusok a fenntartott szuverenitás miatt sértik a magyar alkotmányos identitást, nem pusztán az Alaptörvénybe – mint jogforrásba – ütköznek, hanem Magyarország önazonosságát sértik.

Az alkotmányos önazonosság meghatározásakor már több kritikai megjegyzéssel élhetünk a többségi határozat és az azt kiegészítő párhuzamos indokolások vonatkozásában is.

Elsőként emelhető ki a magyar alkotmányos identitás értelmezési tartománya. Magyarország alkotmányos önazonosságát a többségi határozat szerint az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az R) cikk (3) bekezdésére figyelemmel, azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, eseti jelleggel értelmezhetjük. Ez egészül ki azzal, hogy az önazonosság nem statikus és nem is zárt értékkatalógus, amelynek különböző elemei vannak, mint például a szabadságjogok, a hatalommegosztás vagy a jogegyenlőség, amelyek egyben történeti alkotmányunk vívmányai is. Ez még erőteljesebben jelentkezik Varga Zs. András párhuzamos indokolásában. E probléma a szakirodalomban oly módon jelent meg, hogy vizsgálni kell: az alkotmány identitásáról beszélünk, vagy pedig az alkotmányt létrehozó nép identitásáról.²⁹

Az Alkotmánybíróság egy olyan vegyes felfogást tett magáévá, amely szerint az alkotmányos identitást nem az Alaptörvény hozza létre, hanem azt csak elismeri, amely egyértelműen az alkotmányt létrehozó néphez kapcsolja az alkotmányos identitást. Ennek ellenére több más esetben, példának okáért az önazonosság értelmezési tartományának

²⁸ A nép-, jog- vagy állami szuverenitás kérdése a határozatban nyitott marad, ugyanakkor a szuverenitás és az átruházott hatáskörök értelmezése kulcsfontosságú lehet a fenntartott szuverenitás és hatáskörök átengedésének mértékének fényénél vizsgálva. A kérdésről ld. bővebben: *Petrétei József*: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. 2009, 2011, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 191-192. o.

²⁹ *Drinóczi Tímea*: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? MTA Law Working Papers, 2016/15. sz., 1-42. o.

megjelölésekor, vagy az intézményvédelmi kötelezettség legfőbb szervét megállapító jogalap megjelölésekor, ha tágan értelmezve is, de az Alaptörvény identitása kerül előtérbe. E kettősség rányomja a bélyegét a teljes határozatra és dogmatikai zűrzavarhoz is vezet. Ennek az érvelésnek a kritikája jelenik meg Stumpf István párhuzamos indokolásában is, aki egy ún. „láthatatlan Alaptörvény” megjelenésére figyelmeztet.³⁰ Stumpf szerint a probléma abban áll, hogy ha elszakítjuk az identitást az Alaptörvény szövegétől, akkor végső soron azt is kockáztatjuk, hogy akár külföldi „importcikkkel” is megtölthetjük a magyar alkotmányos identitást, annak bizonytalan értelmezési keretei miatt. A magam részéről a „külföldi importcikk” megjelenését nem tartom valós veszélynek, tekintettel arra, hogy az Európai Unió egy olyan értékközösség is, amely magában hordozza a lehetőséget arra, hogy bizonyos alkotmányos identitást formáló elemek az Unión belül közősek lehessenek. Ez végső soron azt jelenti, hogy a külföldön is megjelenő identitásformáló elemek – alapjogok, államforma stb. – nem jelentik a magyar alkotmányos önazonosság leromlását, csupán közösséghez tartozásunk bizonyítékát testesítik meg. Másrészt azt sem tartom valós problémának, hogy ha nem tisztán az Alaptörvény szövegéből levezethető identitásformáló elemeket állapítunk meg, hiszen ez az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában sem volt minden esetben követelmény.³¹

A másik, szintén ehhez kötődő probléma Drinóczi Tímea e témában írt egyik legfrissebb cikkében³² is megjelenik. Ez pedig a történeti alkotmányunk bizonytalan kontúrjainak kérdése.³³ A határozat szövegéből kitűnik, hogy a történeti alkotmány vívmányai

³⁰ Érdekes lehet ezzel az aggodalommal párhuzamba állítani Sólyom László „láthatatlan alkotmány” elméletét. Amely véleményem szerint feloldani látszik a Stumpf István által megfogalmazott kollíziót a „láthatatlan Alaptörvény” és az Alaptörvény szövege között, hiszen ezek között elméletben nem lehet összeütközés. „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint láthatatlan alkotmány, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.” 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990/88. Sólyom László párhuzamos indokolása 1. pont.

³¹ Példának okáért ld. 208/09. sz. Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010, 806. o.] amelyben egy osztrák alkotmányos törvényben, nem az alkotmánytörvényben szereplő rendelkezés vált identitásformáló elemmé, vagy a 438/14. sz. ügyben Nabil Peter Bogendorff von Wolfersdorff kontra Standesamt der Stadt Karlsruhe és Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe ügyben 2016. június 2-án hozott ítélet [EBHT 2016, 401. o.] amelyben nem a Grundgesetz, hanem a Weimari Alkotmány 109. §-ára hivatkozva állapított meg az Európai Unió Bírósága nemzeti alkotmány identitást formáló elemet.

³² A témában írt legfrissebb cikke: *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.* 2017/1. sz. 1-21. o.

³³ *Cieger András: Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában. Vázlat* http://atelier.org.hu/upload/category/mta_elte_atelier/kotoerok1.3_cieger_andras.pdf és *Zászkaliczky Márton: Eszmétörténeti szempontok a történeti alkotmányosság közép- és kora újkori magyarországi történetéhez* Közjogi Szemle 2015/3. sz. Idézi: *Drinóczi: Az alkotmányos identitásról ...* 27-30. o.

részelemét képezik a magyar alkotmányos önazonosságnak. Az mindenesetre még Varga Zs. András párhuzamos indokolásából sem lesz nyilvánvaló, hogy minden esetben történeti alkotmányi vívmányról is beszélhetünk-e, amikor alkotmányos identitásformáló elemeket állapítunk meg, vagy a két eljárás teljesen különbözik. Érdeemes megjegyezni azt is, hogy a határozat ellentétes lehet az AB korábbi gyakorlatával,³⁴ amely úgy rendelkezett, hogy a történeti alkotmány vívmányait a testület esetről esetre fogja kibontani. Jelen helyzetben azonban a testület nem, hogy nem bontotta ki a történeti alkotmányunk vívmányait, hanem csoportosan határozta meg őket, azok egyedi vizsgálata nélkül. Mindazonáltal ebben az esetben is lehetséges egy olyan értelmezés, hogy ezzel az AB nem mond le a történeti alkotmány vívmányainak esetről-esetre történő meghatározásáról, pusztán amiről eddig kimondta és amiről a jövőben ki fogja mondani, hogy a történeti alkotmány vívmánya, az egyben az alkotmányos identitásunk része is.³⁵

Ennél égetőbb probléma azonban Drinóczi szerint, hogy az önazonosság történeti alkotmányi vívmányokhoz kötése még inkább bizonytalanná tesz az amúgy sem egyszerűen behatárolható intézményt. E tekintetben segítségünkre lehet a szakirodalomban kidolgozott történeti alkotmány vívmányaira vonatkozó teszt,³⁶ amely nem csak időbeli, de jogállami értéktartam szerint is csak olyan elemeket tekint történeti alkotmányunk vívmányainak, amelyek beleillenek napjaink alkotmányos értékeibe. Mindez természetesen egybecseng a határozat jelenlegi szövegével is. E tesztek és korlátok alkalmazásával tehát nem jelenthet valódi problémát a történeti alkotmány vívmányainak az identitásformáló elemek közötti felsorolása, azonban még mindig bizonytalanok az előbbieket meghatározásának kontúrjai.

A határozat értékelésének végén célszerű kitérni azokra az „ideális körülményekre” amelyek fennállása esetén az alkotmányos identitás gátja lehet az uniós jogi aktusok érvényesülésének.

E tekintetben is két érvelés lehetséges. Egyrészt utalva az AB alkotmányos párbeszédben betöltött szerepére, elképzelhető olyan helyzet, hogy az AB alkotmányos identitást megállapító véleménye informális, vagy formális úton az EUB elé kerül, amelynek így lehetősége van az uniós jogi aktus érvénytelenségéről határozni. Az a kérdés azonban megkerülhetetlen, hogy az AB kezdeményez-e előzetes döntéshozatali eljárást, vagy sem, lehetősége ettől függetlenül természetesen megvan erre. Másfelől viszont ez az érvelés is több

³⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABK 2012. július, 242.

³⁵ A történeti alkotmány vívmányainak gyakorlati kérdéseiről ld. *Vörös Imre*: A történeti alkotmány az alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 2016/4. sz., 44-57. o.

³⁶ *Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár*: Díszítő elem vagy új értelmezési távlatok? A magyar közjog történeti dimenziói az Alaptörvény tükrében. *Közjogi Szemle* 2014/1. sz. 65-74. o.

tekintetben megkérdőjelezhető, példának okáért, hogy egyáltalán rendelkezik-e az AB az alkotmányos identitás sérelmének megállapítására hatáskörrel, függetlenül attól, hogy a határozattal létesített illetet a maga számára. Kritikai megállapítás lehet az is, hogy ha létezik is ilyen hatáskör – minthogy az AB alaptörvény-értelmezéssel levezethet új hatáskört – akkor kizárólag a magyar jogba ütközés miatt mondhatja ki adott esetben az alkotmányos identitás sérelmét, így vélhetően sérülhet az uniós jog primátusa. Ez az érvelés jelenik meg Stumpf István párhuzamos indoklásában. Más kérdés, hogy ha az AB kimondja az identitás sérelmét, az az EUB-ot nem köti, a végső döntés ilyen esetben is nála van. Természetesen az identitáskontroll (ahogy a többségi határozatból ez ki is tűnik) nem feltétlenül lesz összeegyeztethetetlen az uniós jog elsőbbségével/elsődlegességével, amennyiben azonban igen, az kötelezettségszegési eljárást vonhat maga után.

V. A határozat jelentősége

A 2016. október 2-án tartott érvénytelen kvótanépszavazást követően október 8-án Magyarország miniszterelnöke által benyújtott, ám el nem fogadott hetedik alaptörvény-módosítási javaslat³⁷ és a korábban megindult magyar szakirodalmi párbeszéd³⁸ fényében a határozat jelentősége vitathatatlan.

Az említett hetedik módosítási javaslat szövege Alaptörvénybe kívánta emelni az alkotmányos identitás fogalmát, amelyet az Alaptörvény összefüggő módosítása által valósított volna meg. Ez négy különböző helyen változtatott volna Magyarország legfőbb jogforrásának szövegén.

A Nemzeti Hitvallás az alábbi mondattal egészült volna ki: „[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”³⁹ Az E) cikk (2) bekezdését az alábbi második fordulattal bővítette volna az alkotmánymódosító hatalom: „[a]z e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlás összhangban kell álljon az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem

³⁷ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/12458 sz. javaslat

³⁸ A párbeszédhez ld. *Drinóczi*: Az alkotmányos identitásról ... 1-42. o., *Sulyok Márton*: Értelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? – Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. *Fontes Iurius*, 2015/1. sz. 27-39. o., *Csink Lóránt*: Az Alaptörvény identitása – honnan hová? In: Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára (szerk. Tóth Judit) Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged 2015. 134-141. o. és *Szakály Zsuzsa*: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro publico bono – Magyar közigazgatás*, 2015/2. sz. 24-38. o. A témában újabb írások: *Blutman László*: Szürkeületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1. sz. 1-14. o. *Drinóczi Tímea* – *Mohay Ágoston*: The Preliminary Ruling Procedure and the Identity Review. In: *Procedural Aspects of EU Law: Jean Monnet International Scientific Conference*. (szerk. Dunja Duić, Tunjica Petrašević) 2017. 192-209. o. és *Csink Lóránt* – *Fröhlich Johanna*: Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága, *Iustum Aequum Salutare*, 2015/4. sz. 21-32. o./

³⁹ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/12458 sz. javaslat 1. cikk

korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”⁴⁰ Az Alaptörvény R) cikk pedig az alábbi (4) bekezdéssel toldották volna meg: „Magyarország alkotmányos identitásának védelme az állam minden szervének kötelessége.”⁴¹ A módosítási javaslat utolsó cikke tartalmazott néhány idegenjogi és a népességről való rendelkezési jog pontosítását szolgáló rendelkezést is.⁴²

Könnyen belátható, hogy az Alkotmánybíróság fent elemzett határozata gyakorlatilag „beleértelmezte” az Alaptörvény hatályos szövegébe a tervezett hetedik módosítás szellemét és szövegének egy részét. A történeti alkotmányban gyökerező alkotmányos identitás Magyarország „történeti alkotmányán alapuló önazonossága” formájában jelent meg a határozat szövegében. Az E) cikk (2) bekezdésének példálózó felsorolásából az alapvető jogok és szabadságjogok, az államforma és állami berendezkedés jelentek meg *expressis verbis* „a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma” alakjában. A népességről való rendelkezési jog, mint a jelenlegi migrációs válságban kényes kérdés külön nem lett nevesítve a határozatban, azonban erre több alkotmánybíró is utalt párhuzamos indokolásában.⁴³

A hetedik módosítási javaslatot és a határozatot összekapcsolja még az örökkévalósági klauzulák⁴⁴ kérdésköre. A hatályos magyar Alaptörvényben nincsen örökkévalósági klauzula,⁴⁵ szemben például a német, cseh alkotmányokkal,⁴⁶ amelyek megneveznek olyan rendelkezéseket, amelyek alkotmánymódosítás útján sem változtathatók meg, ezek csak az alkotmányozó hatalom által módosíthatók. A hetedik módosítási javaslatot rendszerben vizsgálva megállapítható, hogy fordított logikával, de létrehozott volna egy olyan örökkévalósági klauzula-együttest, amelyek az alkotmánymódosító hatalom által nem módosíthatók. Ilyennek tekinthetők az E) cikk (2) bekezdésébe épülő, fentebb idézett identitásformáló elemek különböző megjelenési formái. Erre rímel Varga Zs. András párhuzamos indokolása is, aki a következőket állítja:

⁴⁰ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/12458 sz. javaslat 2. cikk

⁴¹ Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/12458 sz. javaslat 3. cikk

⁴² Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/12458 sz. javaslat 4. cikk

⁴³ Példának okáért Dienes-Oehm Egon, Pokol Béla vagy Juhász Imre

⁴⁴ A témában lásd *Fröhlich Johanna: Az örökkévalósági klauzulák dilemmája*. In: *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. II. kötet.* (szerk. Drinóczi Tímea – Jakab András) Pázmány Press, Budapest-Pécs 2013. 31-44. o.

⁴⁵ *Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integrációs* (HVG-ORAC, Budapest, 2014.) 81. o.

⁴⁶ A német példát ld. *Ewigkeitsklausel*: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.” Grundgesetz, Art. 79 Abs. (3)

„Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.”⁴⁷

Mindez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság által *exemplifikatív* jelleggel meghatározott alkotmányos identitásformáló elemek egy kvázi örökkévalósági klauzulát alkotnak, amely nemcsak „integráció álló”, de az alkotmánymódosító hatalom által is érinthetetlen.

A határozat végső soron bekapcsolja a magyar Alkotmánybíróságot azoknak a tagállami alkotmánybíróságoknak a sorába, akik már nyilatkoztak saját alkotmányos identitásukról, annak mibenlétéről és hatásairól az uniós jog érvényesülésére. Egy bizonyos: az európai alkotmányos párbeszéd informális keretei között rendkívül fontos szerepe van a tagállami alkotmánybíróságoknak abban, hogy megállapításokat tegyenek saját alkotmányos identitásukról, amelyet az Európai Unió Bíróságának a lojális együttműködés elvéből és a nemzeti alkotmányos identitás tiszteletben tartásának követelményéből adódóan figyelembe kell vennie, azonban a végső szót csak a luxemburgi bírúk mondhatják ki egy uniós jogi aktus alkalmazhatósága tekintetében. Ha ezt az elvet feladjuk, akkor az egész európai integráció gondolata veszélybe kerül. A nemzeti alkotmányos identitás egy eszköz, amelyet a tagállamok felhasználhatnak az európai jog hullámával szemben, azonban ez egy olyan eszköz, amelyhez egyfajta morális felelősség⁴⁸ is társul, hiszen nem felejtethjük el, hogy nemzeti identitásunk védelme mellett, európai identitásunk védelme is kiemelt jelentőségű.

A fent elemzett alkotmánybírósági határozat véleményem szerint helyálló következtetéseket von le, azonban érvelése sok esetben hiányos és néhány esetben, mint például a nemzetközi kötelezettség tárgyában tartott népszavazás, téves álláspontra helyezkedik. Fontos lenne a jövőben tisztázni a történeti alkotmány vívmányainak és az alkotmányos identitásformáló elemek viszonyát, valamint egyértelműen állást foglalni egyik vagy másik alkotmányos identitás koncepció mellett, tekintettel a vegyes rendszerből adódó dogmatikai zavarokra. Mindezek mellett az Alkotmánybíróság adóssága maradt részletesen, minden esetre kiterjedő módon elemezni azokat az eljárásokat, amelyekben alkotmányos identitásformáló elem megállapítására kerülhet sor.

⁴⁷ ABK 2016. december, 1418, 1435.

⁴⁸ Morális felelősség alatt ehelyütt nem egy absztrakt jogi fogalmat értek, sokkal inkább egy belső kötelezettséget. E felelősség talán leginkább az „Europafreundlichkeit” fogalmában ragadható meg, amelyet a német alkotmánybíróság Lisszabon döntésében alkotott meg. BVerfGE 123, 267, 353, 2 BvE 2/08 (2009) Idézi: *Von Bogdandy - Schill*: i. m. 1450. o.

Röviden összegezve a határozat tanulságát azt mondhatjuk, hogy ebben a kérdésben a viták sokkal inkább politikai jelleget öltenek, azok jogi karaktere elhalványulni látszik.