

Kruzslicz Péter Pál

A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai:  
a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság



Kruzslicz Péter Pál

*A nemzeti alkotmányosság tagállami  
alapjai: a nemzeti szuverenitás és a  
nemzeti alkotmányos önazonosság*

Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
Szeged, 2021

© Kruzslicz Péter Pál, 2021  
© Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A monográfia a szerző 2019. június 21-én  
nyilvánosan megvédett doktori értekezésén alapul.

Lektor:  
Trócsányi László

*A kézirat lezárva:*  
2021. március 1.

A jelen könyv kiadása az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

A kiadó számára minden jog fenntartva. A jelen könyvet, illetve annak részleteit tilos a kiadó írásbeli engedélye nélkül reprodukálni, adatrendszerben tárolni, sokszorozni, bármely formában vagy eszközzel közölni illetve terjeszteni.

Felelős szerkesztő: Dr. Blutman László  
Tipográfia és műszaki szerkesztés: Kovács Ildikó

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar kiadása  
Felelős kiadó: a kar dékánja

Készült az Innovariant Kft.-ben  
Felelős vezető: Drágán György

ISBN ...

# TARTALOM

BEVEZETÉS.....	7
I. SZUVERENITÁS.....	17
1. A szuverenitás meghatározása.....	22
2. A szuverenitás-fogalom történeti fejlődése.....	25
2.1. A teljesség és korlátozhatóság paradoxonja.....	25
2.2. Az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleg paradoxonja.....	27
2.3. A politikai hatalomgyakorlás paradoxonja.....	31
3. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben és az európai integrációban.....	36
3.1. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben.....	38
3.2. A szuverenitás fogalma a nemzetközi szervezetek keretei között megvalósuló együttműködésben.....	41
3.3. A szuverenitás fogalma és az európai integráció.....	43
3.3.1. Szuverenitás és hatáskör-átruházás.....	47
3.3.1.1. A hatáskör-átruházás elméleti kérdései.....	48
3.3.1.2. A hatáskör-átruházás alkotmányos gyakorlata.....	52
3.3.1.3. A hatáskör-átruházás alkotmányos következményei... ..	57
3.3.2. A szuverenitás fenntartása.....	61
3.3.2.1. Az átruházott hatáskörök uniós rendszere.....	62
3.3.2.2. Az uniós elsőbbség paradoxonja.....	68
3.3.2.3. A szuverenitás védelmének elméleti alapja.....	71
3.3.2.4. A szuverenitás védelme a gyakorlatban.....	75
II. IDENTITÁS.....	91
1. Az identitás meghatározásának elméleti nehézségei.....	95
1.1. Az identitás meghatározásának elméleti paradoxonjai.....	97
1.2. A nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásának célja.....	101
2. A nemzeti alkotmányos identitás általános meghatározása.....	110
2.1. A történeti alkotmány mint az alkotmányos önazonosság forrása..	112
2.2. Alkotmányos értékek mint az alkotmányos önazonosság alkotó elemei.....	117
3. A nemzeti alkotmányos önazonosság gyakorlati védelme.....	120

III. MIGRÁCIÓ .....	131
1. Tagállami alkotmányosság a döntéshozatalban .....	138
2. Tagállami alkotmányosság a jogalkalmazásban .....	148
VÉGKÖVETKEZTETÉSEK .....	163
HIVATKOZOTT SZAKIRODALMI FORRÁSOK JEGYZÉKE.....	169

## BEVEZETÉS

Mivé válik az alkotmányos állam a 21. században? Fenntartható-e az állam, a közhatalom gyakorlásának kizárólagos, jog által szabályozott keretét biztosító formájában? Ezzel párhuzamosan pedig a jog általi szabályozás jövője, az alapvető keretet a jog eszközével meghatározó alkotmányosság változása körüli kérdéskör jelöli ki a jelen értekezés alapvető irányát. Mivé válik a nemzeti alkotmányosság a 21. században? Fenntartható-e az alkotmányos keret, amely a közhatalom gyakorlásának módját hivatott meghatározni? Az alapkérdések időszerűségét, ahogyan látni fogjuk, számos értekezés, tanulmány bizonyította.

A modern állam, bár nem teljesen új, mégis ma is ismert formájában egészen újszerű, forradalmi módon háromszázhetven évvel ezelőtt jelent meg. A vesztfáliai béke bár tartós fegyvernyugvást nem hozott, mégis túl azon, hogy évszázadokra meghatározta Európa térképét, egy új világrend alapjait is lefektette.<sup>1</sup> Ebben a világrendben a jog vált a nemzetközi kapcsolatok alapvető meghatározójává, egy jogon alapuló közösség váltotta fel a korábbi vallási érték-közösséget, amelynek alapjait a reformáció és éppen a békekötést megelőző vallásháborúk, az úgynevezett harminc éves háború törték fel végleg. Az új rend szereplőivé a szuverén államok váltak. Ez az alapvető változás, amelyet az átalakuló kulturális, társadalmi és gazdasági környezet indokolt, elméletileg már korábban megapozásra került.<sup>2</sup> A változás azonban így is forradalmi volt.

A modern állam pedig végleges alakját a polgári forradalmak időszakában, tehát szintén és egészen egyértelműen forradalmi módon immár közel negyedévezrede nyerte el az alkotmányos állam formájában. Az ekkor kialakuló államok modern értelemben vett alkotmányos alapokon nyugszanak.<sup>3</sup> Az uralkodói szuverenitást felváltja a nemzeti szuverenitás elve. Az állam pedig belülről is, hasonlóan a nemzetközi kapcsolatokban korábban az államok között tapasztaltakhoz a jog keretei között épül fel. Úgy a közhatalom megalapozása, a nemzeti szuverenitáson keresztül, mint annak gyakorlása, az alapjogok és az intézményi egyensúly védelme kapcsán mutatkozó korlátok között, immár egyértelműen a jog eszközén alapszik, eközben az állam válik a közhatalom gyakorlásának egyetlen elfogadott keretévé. Ez a változás, amely szintén kulturális, társadalmi és gazdasági átalakulással indokolható, úgyszintén korábban nyerte el elméleti alapjait.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> A Vesztfáliai Egyezményt 1648. október 24-én kötötték Osnabrück és Münster városaiban.

<sup>2</sup> GROTIUS, 1999, 95.

<sup>3</sup> Tizenhárom amerikai gyarmatot képviselő Második Kontinentális Kongresszus 1776. július 4-én fogadta el a Függetlenségi Nyilatkozatot, a Konvent 1787. szeptember 17-én fogadta el az Egyesült Államok Alkotmányát, amely 1788. június 21-én, miután New Hampshire kilencedik államként azt jóváhagyta, hatályba lépett. A francia Alkotmányozó Nemzetgyűlés 1789. augusztus 26-én fogadta el az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát, majd 1789. szeptember 3. és október 1. között több ülésén szavazta meg az 1789-es első Alkotmányt, úgy a Nyilatkozat, mint az alkotmányos cikkek hivatalosan 1789. november 3-án, az uralkodói jóváhagyást követően léptek hatályba, bár alkalmazásuk korábban megkezdődött, míg az első tényleges Alkotmánynak az 1791. szeptember 3-án elfogadott alkotmányszöveg tekinthető.

<sup>4</sup> HOBBS, 1999, 18., LOCKE, 1999, 7., ROUSSEAU, 1978, Livre I, Chapitre VI; Livre II, Chapitre VI.

Ezek a forradalmi változások határozzák meg mindmáig úgy a nemzetközi viszonyokra vonatkozó, mint a nemzeti alkotmányjog kapcsán folytatott gondolkodást. Miközben a világ jelentős változásokon ment keresztül, és ezek a változások ma az állam és az alkotmányos keretek kapcsán talán még fokozottabban tapasztalhatók, az alkotmányjog látszólag mozdulatlan maradt.<sup>5</sup> Ahogyan később részletesen is szemügyre vesszük ismét éppen a nemzetközi kapcsolatok alakulása, a nemzetközi együttműködés fokozódása, különösen annak új formái: a nemzetközi szervezetek megjelenése, illetve az úgynevezett integrációs rendszerek, és azok között is az Európai Unió megjelenése tekinthető olyan változásnak, amely komoly kihívást jelent az ilyen mozdulatlan alapokra építő jogi gondolkodás számára. Ezek a változások indokolják a fentebb átfogóan megfogalmazott kérdések létjogosultságát.

A jog természetesen az alapok imént említett mozdulatlansága mellett is jelentős fejlődésen ment keresztül a modern államok megjelenése óta. Ez a fejlődés mind minőségi, mind mennyiségi szempontból jól látható. A minőségi fejlődés alapja a jognak, mint a közhatalom felállítására és gyakorlására vonatkozó eszköznek a megerősödésében mutatkozott meg. Ennek során alakult ki az alkotmányosságra vonatkozó elméleti háttér, amely a gyakorlatban is a normativitást helyezte az állami létezés és működés középpontjába.<sup>6</sup> A mennyiségi fejlődés pedig még ennél is világosabban tetten érhető: a forradalmi változásokat követő időszakban az akkor lefektetett alapok szerint számos új alkotmány, alkotmányos szabályozás született, továbbá az alkotmányosság elméletének gyakorlati megvalósítása során ezek az alkotmányos rendelkezések egyre gazdagabb értelmezést nyertek.

A jog fejlődése tehát nem állt meg. Kihasnálva azt a rendkívül jelentős szerepét, amelyet a forradalmi változások során szerzett, egyrészt az állam alkotmányos alapjainak biztosítása, másrészt az erre vonatkozó elvek és szabályok ellenőrzése kapcsán a megfelelő érdekképviselő mellett a közhatalom legfontosabb legitimációs eszközévé vált. Ennek során az tapasztalható, hogy immár a modern alkotmányos rend sajátosságaira tekintettel nem csupán meghatározza a közhatalom gyakorlásának általános kereteit, de sokszor helyettesíti is a közhatalmi cselekvést, annak irányát az alkotmányos korlátok értelmezésével ő maga szabja ki, vagy legalábbis jelentősen korlátozza. A nemzeti szuverenitás és a demokrácia, valamint a jogállamiság egyfajta versenye körvonalazódik, ahol az egyensúlyok helyes meghatározásának kérdésköre egyre hangsúlyosabban jelentkezik.<sup>7</sup> Az alkotmányos elvek átgondolása során erről sem feledkezhetünk meg.

Másrészt jól látható, hogy a jog egyre szélesebb körben és egyre részletesebb szabályokkal igyekszik egyébként nem csak az alkotmányjog területén, tehát a közhatalomra, annak gyakorlására vonatkozóan, hanem általában a társadalmi együttélés szabályainak meghatározása során eredeti céljával összhangban a követendő normákat lefektetni. Ennek nyomán saját sikerének áldozatává válik azáltal, hogy miközben hatékony eszköz a békés együttélés biztosítására, sokasodó szabályok sűrű hálóját szövi, újabb és újabb normák

---

<sup>5</sup> MATHIEU, 2013, 5.

<sup>6</sup> KELSEN, 1962; KELSEN, 1988, 64.

<sup>7</sup> MATHIEU, 2017, 7.



megalkotásával egészen részletes és esetenként megkérdőjelezhető jelentőségű szabályokat is alkot. Teszi mindezt annak köszönhetően, hogy az alkotmányos vagy alkotmányos jellegű alapok a közhatalom gyakorlásának kizárólagosan elfogadott eszközévé tették. A két folyamat szoros összefüggésben áll egymással.

A fejlődés két, fent említett iránya a nemzeti kereteken túl, azokból kilépve is jól tapasztalható, különösen Európában. A két Európa a jogérvényesítés hatékony és termékeny keretévé nőtte ki magát. Az Európa Tanács keretei között éppen az alkotmányos elvek tiszteletben tartásának külső biztosítékaként létrehozott rendszer, amely tényleges ellenőrzi a közhatalom gyakorlása során érvényesülő, alkotmányos korlátok tiszteletben tartását, a közhatalmi cselekvés lehetséges irányát indokolt, de esetenként mégis rendkívül korlátozó módon akár a tagállami alkotmányos kereteket is szétfeszítve szabja ki. Az Európai Unió pedig részben, ugyan nem új külső rendszerként, hanem elsősorban a saját egyfajta alkotmányosságát belülről biztosítandó, alkotmányos jellegű normák őrzőjévé is kezd válni, miközben rendkívül részletes és sokrétű szabályozást alkot egyre több területen.

A tapasztalt belső, nemzeti és a nemzeti kereteken túlmutató, immár nem csupán nemzetközi, de nemzetfeletti jogfejlődés pedig számos kihívást jelent az alkotmányos rendszerek számára. Miközben egyébként maga az alapvetés, amely a jogot határozza meg a közösség alapjául, szintén töredezni látszik a jogon kívüli eszközök, illetve a normativitáson túl az értékválasztásokon alapuló közhatalmi cselekvés megjelenésével; a jog keretei között is átfogó és alapos elemzés elvégzése válik szükségessé a fenti folyamatok kapcsán. Ezen elemzés során nem csupán az alapvető alkotmányos támpontok átgondolása, átértelmezése válhat szükségessé, de azok céljaira és tartalmára tekintettel a rendszer alapjainak átértékelése is időszerűvé válik. Mindeközben pedig továbbra is tény, hogy ezek az alkotmányos alapok ugyanazok, mint a modern állam megjelenésekor.

Kifejezetten az alkotmányjog kapcsán így furcsa kettőségnek lehetünk szemtanúi. Miközben az alkotmányos jellegű szabályozások jelentősége fokozódik, és az egyes alkotmányos rendelkezések tartalma egyre részletesebben kerül akár a nemzeti kereteken kívül is kidolgozásra, azok tiszteletben tartása pedig úgy belső, mint külső oldalon egyre határozottabban biztosított; az alkotmányos alapelvek szintjén megjelenő fogalmak, és nem utolsósorban az azok mögött húzódó célok értelmezése fellazul, ezáltal viszont maguk az alkotmányos alapok remegnek meg, és így válik szükségessé azok újragondolása, átértelmezése.

Az alkotmányos rend, amely a modern állam külső és belső megjelenésével lefektetésre került, kétségkívül sikeres fejlődési utat járt be. Úgy az alkotmányosság megerősödése, mint a rend nemzetközi elterjedése, amely a huszadik század második felében vált teljessé, ezt bizonyítja. Olyannyira, hogy egyes szerzők a történelem végéről beszélnek.<sup>8</sup> Azonban az, hogy pontosan mit is jelent ez a nemzeti kereteken is túllépő alkotmányosság, annak eredeti céljaira, és ismét hangsúlyozzuk, alapelveire tekintettel egyre nehezebben értelmezhető az eredeti alapvetések mentén.

Általánosan elfogadott, hogy az alkotmányos rend a szuverenitás, a demokrácia és a jogállamiság hármas támaszlopára épül. Ez a hármas alap biztosítja a közhatalmi cselekvés

---

<sup>8</sup> FUKUYAMA, 1992, 1.

létét, elfogadottságát és törvényességét. Túl tehát a szélesedő alkotmányos szabályrendszeren, a jog uralkodó szerepén de annak esetleges gyengülésén, továbbá a közhatalom és annak gyakorlására vonatkozó időszerű és újszerű kihívásokon, annak kapcsán is vizsgálandó a nemzeti alkotmányosság, hogy a lehető legáltalánosabb értelemben milyen köztársaságot és milyen autoritást kívánunk létrehozni. És nem utolsó sorban, hogyan kívánjuk annak törvényességét és ezáltal elfogadottságát biztosítani.

Határozott véleményünk, hogy a kérdés nem éri teljesen felkészületlenül a jogi gondolkodást. Ugyan a nemzetköziségben megmutatkozó új kihívások, amelyek, mint a történelem során megannyiszor, ismét kulturális, társadalmi és gazdasági változásokhoz kapcsolhatóan jelentkeznek, egészen kivételesek. Az állami keretek fentebb említett esetleges meggyengülése és az ezzel kapcsolatban jelentkező alkotmányos kérdések azonban, amelyek, ahogyan ezt korábban jeleztük, éppen az elméleti alapok kapcsán teszik szükségessé az alapelvek átgondolását, úgy egyébként ezen elméleti alapok, mint az azokban és az azok által meghatározott módon magában az alkotmányosságban megjelenő fogalmak által biztosított megfelelő eszközrendszernek köszönhetően megválaszolhatók. Ehhez „csupán” a fogalmak ismételt átgondolása, azoknak különösen céljuk és tartalmuk szerinti értelmezése szükséges.

Azt vizsgáljuk, hogy mennyiben őrizhető meg a nemzeti köztársaság, ismét a legáltalánosabb értelemben használva a fogalmat: értve alatta az állam és a nemzet által meghatározott azon keretet, amely az autoritás megjelenése, a közhatalom gyakorlása során már bizonyította érdemeit. Azt kutatjuk továbbá, mennyiben tartható fenn a nemzeti szuverenitás, amely „szabadsága” alapján a közhatalmi cselekvés megvalósulhat, valamint azt, hogy miért és hogyan, továbbá milyen következményekkel áll meg a nemzeti alkotmányosság változatlan alapokon az új kihívásokkal szemben. A szuverenitás, demokrácia és jogállamiság alapján felépülő nemzeti alkotmányosság érdemeinek bizonyítása felesleges, egyértelmű, hogy olyan keretet alkotott meg az alkotmányjogi és az államelméleti gondolkodás, amelyet semmilyen új autoritás megjelenésével nem szabad egy az egyben lerombolni. Az állam kereteinek meghaladásával viszont éppen ezen elvek célja és tartalma alapján való elemzésével biztosítható, hogy olyan módon határozzuk meg a nemzeti alkotmányosság ilyen környezetben megjeleníthető követelményeit, hogy fogalmazzunk úgy, ne öntsük ki a fürdővízzel a gyermeket is.

Miközben ugyanis egyértelműen új autoritás jelenik meg elsősorban az európai integrációs folyamat során, amely ráadásul szintén a jog bástyájával igyekszik hatékonyá tenni létét és működését, féltő, bár alkotmányos jellegű keretek megjelenésének szemtanúi lehetünk, hogy e bástya körül olyan alkotmányos árkok, hiányosságok húzódnak, amelyek az egész rendszer biztonsága kapcsán jelentenek veszélyt. Jóllehet, ezek a kockázatok, ahogyan látni fogjuk, elsősorban a rendszer működése kapcsán nyilvánulnak meg, mi jelen értekezés során, erről nem elfeledkezve, mégis inkább magának a létnek a kérdését igyekszünk a miértek és mikéntek, azaz a célok és eszközök, valamint a következmények figyelembevételével megvizsgálni. Ugyan a hármasszoros alkotmányos alap belső összefüggésére tekintettel, a demokrácia és egyébként a jogállamiság kapcsán is fogunk következtetéseket elvonni, mégis a nemzeti alkotmányosság létrehozására vonatkozó szuverenitás, valamint a

létezésen túl annak mikéntjét középpontba helyező identitás fogalmait helyeztük vizsgálódásunk középpontjába.

Ahhoz ugyanis, hogy érdemben meg tudjuk válaszolni, úgy a fentiekre tekintettel az állam és a nemzeti alkotmányosság jövőjére és változásaira, mint általában a köztársaság és az autoritás kapcsán megfogalmazható elvárásokra vonatkozó kérdéseinket, elsősorban azt tartjuk szükségesnek vizsgálni, hogy a fennálló elméleti alapok szerint meghatározható szuverenitás, és az azon alapuló alkotmányos rend hogyan értelmezhető. Ennek kapcsán pedig túl magának a szuverenitásnak az átgondolásán, amely komoly kihívások elé néz a nemzetközi együttműködés fokozódása tekintetében,<sup>9</sup> kifejezetten az európai integráció vonatkozásában a nemzeti alkotmányos identitás fogalmát tartjuk elemzendőnek. Utóbbi ugyan közvetett összefüggésben áll a szuverenitással, de látni fogjuk, attól elválasztandó, új fogalom, amely kifejezetten az integráció okozta alkotmányos kihívásra tekintettel került megalkotásra, és túl az alkotmányos rend létén, annak alapvető jellegét védi.<sup>10</sup>

A nemzeti alkotmányosság változatlan alapokon való fenntarthatósága csak úgy igazolható, ha magának a szuverenitásnak tudunk olyan értelmezést adni, amely, ha össze nem is békíti azt különösen az európai integráció által kialakított jogi és politikai valósággal teljes mértékben, lehetővé teszi a fogalom átgondolásával lényeges tartalmi elemeinek megőrzését. Ezáltal pedig akár még következményeket is támaszt alkotmányos követelmények formájában az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán. Miközben az állam tehát úgy a terület, mint a nemzet vonatkozásában meggyengül a meghatározási elemei tekintetében, éppen a szuverenitás fenntartása teszi lehetővé számára, hogy ugyan megváltozott, esetünkben tagállami formában, de fennmaradva, egyébként alkotmányos létét is megtartsa, és annak következményeit érvényesítse.

Szeretnénk már itt leszögezni, hogy sok szempontból kecsgettető az elméleti kiindulópont, amely alapján a nemzeti és uniós közhatalmi cselekvéseket nem versengő módon közelíthetjük meg. Ennek létjogosultságát maga az integrációs rendszer logikája is alátámasztani látszik, minthogy egyrészt fejlődése során a kompromisszumokra törekszik, másrészt a tagállamok közös célok elérésére történt hatáskör-átruházásán alapszik. Ez a megközelítés véleményünk szerint téves, maga a szuverenitás fogalma, annak elméleti háttere miatt, mint egyébként az uniós jogi és politikai valóság sajátos jellemzői okán is. Valójában igenis versengő rendszerekkel állunk szembe, amelyek egymásba, ahogyan látni fogjuk, nem tagozódnak be elméleti szempontból is megnyugtató módon, és ezáltal, különösen válságos helyzetben megfogalmazódó eltérő álláspontok esetén, könnyen egymásnak feszülhetnek.

Mindemellett a szuverenitás értelmezésének időszerűségét azok a széles körben folyó szakmai viták is bizonyítják, amelyek mentén körvonalazható akár hatalomelméleti, akár normatív megközelítésben egy olyan világos kérdéskör, amelyre, már most belátjuk, minden szempontból megnyugtató válasz nehezen adható. Mégis, hasznos következtetések levonása lehetséges ezekből az esetleges válaszokból. Talán nem szószaporítás csupán ezeket átfogóan körbejárni.

---

<sup>9</sup> KRASNER, 1999, 3.

<sup>10</sup> MILLET, 2013, 170.

Úgy a jogtudomány, mint az államelmélet gazdag tárházát adja a szuverenitás fogalma körüli kutatásoknak,<sup>11</sup> különösen az európai integráció okozta kihívások vonatkozásában.<sup>12</sup> Úgy gondoljuk, hogy azáltal, hogy a magyar szakirodalom által talán kevésbé ismert francia szerzők gondolatmenetét követve a jogtudomány jelenlegi állására tekintettel járjuk körül a kérdéskört, átfogó elemzésünk újszerű szempontokkal is gazdagíthatja a vitát.

A tagállami alkotmányosság kérdése szintén sok szempontból vizsgált tárgykör.<sup>13</sup> Mi ehhez képest azonban más megközelítésben igyekszünk meghatározni az értékezésünk irányát, és elvégezni az ezen irány által kiszabott elemzést. Nem azt keressük, bár erre nyilvánvalóan kitérünk vizsgálódásaink során, hogy milyen alkotmányos korlátok érvényesülnek az európai integráció kapcsán, illetve milyen alkotmányos kihívásokat jelent a tagállami lét és működés Magyarország vagy más uniós tagállamok vonatkozásában. Mint láttuk, nyilvánvalóan szembekerül egyrészt elméleti szinten, másrészt az esetleges viták kapcsán a gyakorlatban is a nemzeti alkotmányos rend és az európai integráció által létrehozott jogi és politikai valóság, az így azonosítható rendszer két dimenziójában éppen azt igyekszünk bizonyítani, hogy a nemzeti alkotmányos alapok miért és hogyan tarthatók fenn, és azok megőrzése milyen következményekkel járhat.

Azt a jogi kettőséget, amelyben a tisztánlátás elméleti okok miatt nem lehetséges, hiszen a két rendre vonatkozó alapelvek egymással teljesen nem összebékíthetők, egységben igyekszünk a nemzeti alkotmányosság szemszögéből megközelíteni. Azt állítjuk, hogy lehetséges a szuverenitás, és egyébként véleményünk szerint a demokrácia és a jogállamiság olyan értelmezése, amely egyrészt fenntartja a nemzeti alkotmányosság bizonyítottan értékes rendjét, másrészt ugyanakkor következményekkel is jár a teljes jogi kettőségre nézve is. Ennek bizonyítása pedig ebben a megközelítésben elvégezhető. Ugyanakkor a szuverenitás önmagában nem ad lehetőséget arra, hogy valódi keretet teremtsünk a nemzeti alkotmányosság létéhez, és az abból fakadó követelmények érvényesítéséhez, ehhez szükséges az új fogalom, a nemzeti alkotmányos önazonosság bevezetése is.

Az identitás rendkívül gazdag és a jogi gondolkodás számára újszerű fogalom. Annak átfogó elemzése tehát igazi kihívással kecsegtet. E kihívást pedig hasonló szempontból, azaz a nemzeti alkotmányosság szemszögéből az európai integráció által létrehozott kettőség egységben történő értelmezésével kívánjuk megválaszolni. Miközben a szuverenitás biztosítja a nemzeti alkotmányos rend fennmaradását, az identitás védelme adhat ugyanis érdemi tartalmat a nemzeti alkotmányosságnak az integrációval szemben. Ezzel kapcsolatban azt állítjuk, hogy az alkotmányos identitáson keresztül túl a nemzeti szuverenitás biztosította létezéséből fakadó általános alkotmányos követelményeken, magának az alkotmányosságnak a legfontosabb elvei és szabályai továbbra is érvényesíthetők.

A szuverenitás a hatáskör-átruházáson keresztül jelentős részben összebékíthető az európai integrációval. A hatáskörök tiszteletben tartásán túl mindeközben persze érdemi alkotmányos követelményeket is közvetít éppen a hatáskör-átruházásán keresztül a szuverenitás az uniós hatáskörgyakorlás irányában. Ezek a követelmények azonban

---

<sup>11</sup> TAKÁCS, 2015, 9–12.

<sup>12</sup> CHRONOWSKI, 2017, 7.

<sup>13</sup> DEZSŐ–VINCZE, 2014, 1–3.

javarészt az Unió saját jogrendszerén belül is érvényesíthetők. Valódi alkotmányos kihívást a nemzeti alkotmányos identitás és annak védelme jelent tehát az uniós közhatalmi cselekvéssel kapcsolatban. Bár tényleges érvényesülése a jogalkalmazásában egyelőre nem tapasztalható egyértelműen, ezeknek a gyakorlati téjé igen nagy. Azt állítjuk, hogy ezáltal nem csupán valódi tényleges alkotmányos követelmények érvényesülését biztosító keret azonosítható az uniós jogrendszer befogadására, de ezzel egy időben a nemzeti alkotmányos rend lényegi jellege is fenntartható.

Az identitás rendkívül időszerű, újszerű és összetett fogalom.<sup>14</sup> Megjelenése a fentiek alapján nem véletlen: a nemzetközi együttműködés erősödésének következménye a nemzeti közösségek lényeges jellemzőinek ilyen átfogó módon történő megvilágítása. A nemzetközi alkotmányos rendszerek vonatkozásában is egyértelműen a külső hatás okozza az identitás védelméhez kapcsolódó igény megjelenését. Mindazonáltal, ahogyan ezt részletesen is bizonyítani kívánjuk, az identitás kifejezetten összebékítő szerepet tölthet be, természetesen megfelelő tiszteletben tartása esetén a külső hatásokkal. Ilyen módon érdemes azt általában a nemzeti közösség kapcsán, de különösen a nemzeti alkotmányos rend vonatkozásában is átgondolni. Fogalmi összetettsége pedig erre megfelelő lehetőséget biztosít.

Az identitás fogalmának megfelelő elemzéséhez mindenképp annak pontos meghatározására van szükség. Először is le kell szögezni, hogy bár éppen a fogalom tényleges tartalmának megértéséhez azt a lehető legszélesebb módon kívánjuk vizsgálni, kutatásunk középpontjában nem egy általános nemzeti identitás, hanem az alkotmányos öazonosság áll. A két fogalom egymástól eltér, ugyanakkor, látni fogjuk, szorosan összefügg. Utóbbi elsősorban sajátos, alkotmányos alapelvek alkotják, amelyek túlmutatnak egy alkotmányos kemény magon, általában határozzák meg a hatalomgyakorlás alkotmányosan elfogadott módját. Azt is szükséges leszögezni, hogy a nemzeti identitás mellett európai identitás is létezik. Jelen dolgozat keretében ennek elemzésére nem kívánunk kitérni. Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy az európai integrációban való részvétel a tagállami alkotmányos identitás részévé vált, ahogyan egyébként a nemzeti alkotmányos öazonosság egyes elemei az európai identitás részeként értelmezhetők, még ha ez utóbbi több is azok összességénél.

Végül a migráció témája kapcsán, úgy gondoljuk, jól bemutatható a nemzeti alkotmányosságon keresztül jelentkező, az alapelvek fenntartása során megmutatkozó alkotmányos keret gyakorlati érvényesülésének lehetősége, annak korlátozottsága, de következményei is. Maga a migráció olyan kihívás, amely egészen egyértelműen köthető korunk kulturális, társadalmi és gazdasági változásaihoz. Magának a szuverenitásnak, illetve az államnak, mint a közhatalom gyakorlás hagyományos keretének határait éppen olyan jól megvilágítja, mint ahogy egyébként az identitáshoz és annak védelméhez úgy általánosan a nemzeti identitás, mint különösen a nemzeti alkotmányos öazonosság tekintetében kapcsolódó kérdéskör jelentőségét is igazolja. Igazi állatorvosi ló tehát a migráció, amelyen keresztül a levont következtetéseinket a gyakorlatra alkalmazhatjuk.

---

<sup>14</sup> MARTONYI, 2018, 5.

Ezáltal egyrészt igazoljuk az elméleti feltevéseink gyakorlati jelentőségét, felmérhetjük azok gyakorlati alkalmazásának lehetőségét, és megvizsgálhatjuk következtetéseink helyességét. Azt állítjuk, hogy a migráció kezelése során adott eltérő válaszok, természetesen azok tartalmi helyességének bírálata nélkül, megfelelő módon rámutatnak úgy a nemzeti alkotmányosság fenntartásának szükségességére, mint az annak érvényesítése során mutatkozó korlátokra, valamint az alkotmányos következmények által az uniós közhatalmi cselekvés kapcsán felmerülő alkotmányos problémákra is. Teszik mindezt pedig tehát olyan környezetben, ahol a szuverenitás és az identitás védelme nem csak lehetőségessé, de fontossá is válik egy adott társadalmi kihívás kezelése során. A kapcsolódó döntések meghozatala és a vonatkozó jogalkalmazás során megnyilvánuló jelenségek vizsgálata igazolhatja ezt a feltevésünket.

Örök kérdés, hogy hogyan hat egymásra a társadalmi, politikai valóság és a tudományos elmélet a jog területén. Vajon utóbbi előbbi fogságába kerül-e, eszköz csupán egy-egy jól azonosítható társadalmi kihívásra adott politikai válasz megvalósítására és védelmére, vagy több ennél: valódi keretet teremt, és ténylegesen befolyásolja a politikai cselekvés irányát és útját. A kérdésre ezúttal is csak összetett válasz adható. Miközben egyértelmű, hogy a jogban nem lehetséges a pusztán elméleti fejtegetés, hiszen a jogi elemzés egy adott társadalmi, politikai környezetre tekintettel végezhető csupán el, meggyőződésünk, hogy az ilyen elemzés során levont következtetések, ha nem is kötik gúzsba, befolyásolják a politikai gondolkodást és cselekvést. Nem csupán arról van szó, hogy éppen az alkotmányosságon keresztül a jog követelményeket támaszt, hanem arról is, hogy az ezen követelmények mögött húzódó fogalmak és eszmék komoly tanulsággal szolgálhatnak a cselekvés valamely formáját fontolgatók számára. Egy adott válság környezetében tehát jól vizsgálhatók és vizsgálandók az alkotmányos kérdések.

A migráció márpedig minden szempontból önmagában is alkotmányos kérdés.<sup>15</sup> Egyértelműbbé teszi az alkotmányosság érvényesülésének lehetőségét úgy nemzeti, mint egyébként európai szinten. Egyrészt maga a migráció tárgyi értelemben is számos alkotmányos kérdést támaszt, másrészt mint globális jelenség a nemzeti alkotmányosság védelme kapcsán világít meg valós, gyakorlati problémákat, végül alapjogi és más alkotmányos jellegű védelmet nem csupán nemzeti de európai és azon belül nem csak uniós szinten is feltételez. Végül a migráció kezelésén keresztül bizonyítható az is, hogy egy kiélezett politikai vita során az alkotmányos eszközök alkalmazásának milyen nagy jelentősége lehet egyébként mindkét fél érvrendszerében. A vita lezáratlansága, bár az elemzés teljes körű elvégzésének akadálya, de annak időszerűségét még inkább igazolja.

Módszertanában az értekezésünk elsősorban a fogalmak normatív irányú vizsgálatára helyezi a hangsúlyt. Ez a módszer értelemszerűen kiegészül úgy történeti, mint összehasonlító szempontokkal. Előbbiek elsősorban a szuverenitás fogalmának fejlődése és az ahhoz kapcsolódó politikai, ugyanakkor társadalmi és gazdasági változások bemutatása kapcsán lehetnek különösen értékesek; miközben az uniós jogrendszer kialakulásának, sajátos jellegének elnyerésére vonatkozó fejleményeknek a pontos bemutatásához, valamint a nemzeti alkotmányos identitás fogalmának megalapozásához is elengedhetetlenek.

---

<sup>15</sup> LE BOT, 2017, 8–10.

Utóbbiak pedig azért fontosak, mert az azonos kérdéssel találkozók, de akár lényeges elemekben, a megmutatkozó közös európai alkotmányos örökség ellenére is, eltérő nemzeti alkotmányos rendszerek egymással való összevetése az egyes következtetések helyességét tudja igazolni, illetve azok tényleges tartalmára mutathat még világosabban rá.

A fogalmak vizsgálata során igyekszünk logikailag zárt, világos elemzést adni. Ebben a fogalmak legáltalánosabb áttekintését követően, az azokban rejlő ellentmondások kiemelésével és feloldásával törekszünk azokat pontosítani, tartalmukat megfelelően árnyalni. A szuverenitás vizsgálatánál elsősorban az új kihívásnak tekintett nemzetközi együttműködésre, azon belül is a nemzetközi szervezetekre, valamint az európai integrációra szűkítjük fokozatosan elemzésünket. Végig normatív szempontból közelítve vizsgáljuk azokat az esetleges pontokat, ahol a fogalom átgondolására lehet szükség, majd azok kapcsán kutatjuk a szuverenitás fenntartásának lehetőségét és annak következményeit. Az identitás tekintetében egészen hasonló módon járunk el, miközben a fogalom pontosítása után ott a normatív tartalom felkutatására, és lehetséges gyakorlati védelmének meghatározására helyezük a hangsúlyt.

A migráció vizsgálata során igyekszünk bemutatni tehát a fogalmi elemzéseink gyakorlati hasznosulásának és hasznosításának lehetőségét és következményeit. A döntéshozatal és jogalkalmazás kapcsán rendelkezésre álló gazdag anyag feldolgozása, amelynek alapos elemzése nyújt lehetőséget erre, azt is segíti, hogy kellő pontossággal és részletességgel vizsgálhassunk gyakorlatilag valamennyi felmerült kérdést és az azok megválaszolása során levont következtetést, az alkotmányosság gyakorlati érvényesülése, az annak érvényesítése során megmutatkozó korlátok, valamint az alkotmányos jellegű követelmények a nemzeti alkotmányos renden kívül felmerülő gyakorlati védelme, és az erre vonatkozó nemzeti alkotmányos megoldások tekintetében. A gyakorlati vizsgálat során a politikai szempontoktól eltekintve a háttérre és a jogalkalmazás külső szempontjaira is igyekszünk figyelemmel lenni.

A nemzeti alkotmányos rendszerek válsága egyértelműen még nem megállapítható, ugyanakkor meglátásunk szerint azok komoly nyomás alá kerültek. A jelenlegi legszélesebben vizsgálendő környezet, valamint a magában a jogban is megmutatkozó folyamatok azonban mindenképpen óvatosságra intenek bennünket. Úgy látjuk, hogy a nemzeti alkotmányosság védelme, részben tehát külső, részben önmaga okozta hatások miatt komoly kihívásokkal áll szemben. A mozdulatlan és elmozdíthatatlan alapok ezen hatások miatt, ha fel nem is töredeztek, de meglazultak. Ezeknek a megfelelő fogalmi értelmezésen keresztül befolytása, megerősítése éppen a gyakorlati kérdések megválaszolásához is fontos. Azok az alapvetések, amelyek mentén a közügyekben a közhatalom gyakorlása során megvalósuló közhatalmi cselekvéseknek egy kiegyensúlyozott rendszere épült fel, valamilyen formában fenntartandók.

Az európai integráció viszont rövid történetének egyik legsúlyosabb válságát éli.<sup>16</sup> Ez a válság elsősorban nem a tényleges kihívásokra adott válaszok megfogalmazásához szükséges politikai cselekvés, vagy az ilyen cselekvésre vonatkozó képesség kapcsán mutatkozik, hanem annál mélyebb, az integráció politikai mélyülésének és legutóbbi bővítéseinek fel

---

<sup>16</sup> VAN MIDDELAAR, 2018, 6.

nem dolgozott jellegére vezethető vissza. E válság az elmúlt tíz év eseményeinek fényében érzékelhető leginkább. Akár az euróövezettel kapcsolatos gazdasági, pénzügyi gondok, akár az ukrán válság, vagy legutóbb az általunk ismertetni kívánt példa, a migrációs helyzet kezelése mutatott rá az Unió gyengeségeire. Mindez inkább a Maastricht-i Szerződés indította politikai mélyüléshez és a kelet-közép-európai bővítésig nyúlik vissza. A normativitáson alapuló uniós együttműködési rendszer, úgy tűnik, nem utolsósorban sikerének köszönhetően meghaladta az integráció azon szintjét, ahol ez az eszköz a korábbi formájában elégséges hatékony működéséhez.

Meglátásunk szerint a válság megoldása legalábbis részben éppen az alkotmányos alapok megfelelő átgondolásával lehetséges. Úgy gondoljuk, hogy mindenekelőtt megfelelő alkotmányos keretek biztosítandók az új autoritás számára, mivel ezek sem a föderalizmusban, sem az államközi együttműködésben nem lelhetők fel, a nemzeti alkotmányosságban keresendők az Unió jelenlegi fejlődési szintjén. Ezt követően folytathatók le azok az értékek körüli viták, amelyek valódi egységgé kovácsolhatják Európát.<sup>17</sup> Egyetértünk azzal az éppen az alkotmányjogi gondolkodás területéről származó megállapítással, hogy nem az a kérdés, szükség van-e Európára, hanem az, hogy milyen Európát szeretnénk.<sup>18</sup> E kérdés megválaszolásához pedig talán az alkotmányos alapelvek tagállami szintről induló vizsgálata hasznos iránymutatással szolgálhat.

---

<sup>17</sup> ROY, 2019, 7.

<sup>18</sup> GRIMM, 2016, 1.



# I. SZUVERENITÁS

אהיה אשר אהיה<sup>19</sup>

Elméleti viták keresztüztüében lévő fogalom a szuverenitás, amely ugyanakkor a jogrendszerek alapjául szolgál, és azon túlmutatva az állami, sőt az általában vett közhatalmi cselekvés alapja. Jogi fogalom, hiszen úgy az alkotmányjog, mint a nemzetközi közjog számára alapvető jelentőséggel bír. Ezen rendszerek elméleti megalapozásának biztosítása és gyakorlati működésének leírása nem lehetséges a szuverenitás fogalma nélkül. Politikai fogalom, amikor a politikatudomány szemszögéből közelítve magának a hatalomnak az eredetére, majd az eredetének vizsgálatán át a gyakorlatban megjelenő politikai mozzanatok elemzésére alkalmazandó. Ahogyan látni fogjuk a szuverenitással kapcsolatos viták, elméletek feloldhatatlan kérdései leginkább éppen e kettős megközelítés, a normatív és a hatalomelméleti nézőpontok által feltárt valóságok közötti ellentmondások körül merülnek fel.

A viták gyújtópontjában a szuverenitás fő jellemzői állnak. Annak abszolút vagy teljességre törekvő jellege, az ebből fakadó állandósága mellett oszthatatlansága és elidegeníthetetlen volta okozza úgy a jogi, mint a politikai megközelítés számára azokat a fejtörő feladatokat, amelyeknek a két nézőpont alkalmazóinak vitájában, hanem is a megoldása, de a megoldására tett kísérletek során alakult ki a szuverenitás fogalma a huszadik század elejére. A fogalom úgy az alkotmányjog, mint a nemzetközi közjog számára tehát alapvető fontosságú, bár a fenti viták miatt elméletileg nem teljesen egyértelmű tartalmú, és mára újabb vita tárgyává vált a globalizációhoz és különösen az integrációs rendszerek fejlődéséhez, így az európai integrációhoz köthető folyamatok leírása kapcsán. Túlzás nélkül állítható, különösen a vonatkozó kutatások mennyiségét nézve, hogy a szuverenitás-kutatás jelentős kihívás elé került.<sup>20</sup>

Ez utóbbi kihívást mi nem tekintjük magunkénak, azaz nem törekszünk akár magyarázó akár semlegesítő megoldásokat kínálni a szuverenitás fogalmának az európai integrációhoz kapcsolódó átértelmezéséhez. Feladatunkul tűztük ki viszont, hogy olyan értelemmel töltsük meg a szuverenitás-fogalmat, amely alkalmassá teszi az európai alkotmányosság kapcsán jelenleg jelentkező kérdések megválaszolásához szükséges elméleti alapok lefektetéséhez. Úgy gondoljuk, hogy a szuverenitás fogalmától nem idegenek a viták, magának a fogalomnak a fejlődése és kialakulása is éppen ilyen feloldhatatlan paradoxonok mentén zajlott le. A jelenlegi európai alkotmányossághoz a jogrendszerek kettőssége mellett kapcsolódó kérdések által támasztott kihívás is talán ilyen paradoxonban foglalható össze, amelyre véleményünk szerint majd minden elméleti szempontból, ha nem is kielégítő, de elfogadható válasz csak akkor születhetne, ha a nemzetfeletti jogrendszer kialakulásának folyamata véglegessé válna, az önálló jogrendszer önálló auto-

<sup>19</sup> „*Abayah Asher Abayah*” – „*Vagyok, aki vagyok*”; Mózes II, 3:14.

<sup>20</sup> BLUTMAN, 2015, 125.

ritással kerülne felruházásra. Az alkotmányosság kérdését azonban nem lehet értelmesen vizsgálni használható szuverenitás-fogalom nélkül. Ez már csak azért is így van, mert az alkotmányosság az államhoz, vagy más elméleti megközelítésben az állami jogrendszerhez kapcsolódik, utóbbinak pedig alapvető alkotó eleme a szuverenitás. Ennél is fontosabb azonban, hogy a jogi értelemben vett cselekvés, azaz a normák megalkotása, alkalmazása, megalkotásának és alkalmazásának ellenőrzése a közhatalom gyakorlása során valósul meg. A közhatalom gyakorlásának alapja pedig a szuverenitás által megjelenített szabadság, amely egy adott akaraton keresztül alakul cselekvéssé. Gondolkodásunk kiindulópontja, ez a szabadság csak teljesként képes arra, hogy annak gyakorlása során megnyilvánuló akarat mentén a jogi értelemben vett cselekvés megvalósulhasson.

A szuverenitás tehát azért alapvető fogalmunk, mert ez biztosítja azt a teljes és állandó jogot,<sup>21</sup> amelynek az állami vagy szélesebb értelemben vett közhatalmi intézmények általi gyakorlása során, a demokrácia elvének megfelelően képviselt általános akarat immár állami akarat formájában jogi értelemben vett cselekvéshez vezet. Miközben alkotmányossági szempontból a szuverenitás gyakorlása során jogi, az állami akarat kialakulása kapcsán pedig politikai korlátok jelentkeznek, a szuverenitás az alap, amelyre az egész folyamat épül. Másképpen fogalmazva tehát az állami hatalomgyakorlás az eszköze, az állami akarat kialakulása az indoka, de a szuverenitás az alapja az állami vagy közhatalmi cselekvésnek.

A szuverenitás fogalma az államhoz kapcsolódik. Az állam fogalmi alkotóeleme a szuverenitás, amelynek a mi értelmezésünkben az állam egyébként nem birtokosa, hanem gyakorlója. Mindazonáltal ahogyan maga a jogrendszer, úgy a jogi cselekvés alapjául szolgáló teljes szabadságot biztosító szuverenitás is csak állami keretek között értelmezhető. Miközben a szuverenitás gyakorlása során megjelenő, majd fokozatosan megerősödő alkotmányos korlátok magát a szuverenitást már korábban igyekeztek elrejtetni, annak pusztító teljességét semlegesíteni, igazán komoly kihívást jelenleg a globalizáció, az integráció és a bennünket különösen foglalkoztató európai integráció jelent a fogalom számára. Az Európai Uniónak nem alkotó eleme a szuverenitás, de az Unió vitathatatlanul normatív hatalom.

Az uniós jogi cselekvés alapja a szuverenitásból „eredő”,<sup>22</sup> „átruházott”<sup>23</sup> hatáskör. A szuverenitás által biztosított szabadságot gyakorló állam alkotmányosan, azaz a hatalomgyakorlásra és az állami akarat kialakulására vonatkozó követelmények be- és megtartása mellett, a közhatalmi cselekvés lehetőségét éppen a hatalomgyakorlásra számára biztosított jog, azaz a szuverenitás gyakorlásával adta át az Unió számára, hogy az immár több állam közös akarata vagy az uniós akarat által meghatározott irányú cselekvést valósítson meg. Ebből kiindulva az Európai Unió jogi értelemben vett cselekvést valósít meg, azaz a maga sajátos módján normát alkot, alkalmaz, és ellenőrzi normáinak megalkotását és alkalmazását. További nehézség a már így is rendkívüli összetettsége folytán az állami és

---

<sup>21</sup> BODIN, 1999, 98.

<sup>22</sup> Magyarország Alaptörvényének E) cikk (2) bekezdése: „Alaptörvényből eredő egyes hatáskörei”.

<sup>23</sup> Az Európai Unióról szóló szerződésének 5. cikk (2) bekezdése: „a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörök”.

uniós dimenziók kettősége mentén számtalan kérdést felvető valóságban, hogy mindez a cselekvés az Unió esetében az államokkal közös.

Az immár tagállammá átalakult államok ugyanis nem csupán egyszeri cselekvéssel ruháznak hatásköröket az európai integrációs folyamat jogi és politikai valóságát önmagában is azonosíthatatlan politikai tárgyként megjelenítő Unióra,<sup>24</sup> de részt is vesznek annak mindennapi, folyamatos működéskében. Az uniós cselekvés sok esetben részben vagy teljesen, önállóan vagy közösen az állami intézmények bevonásával valósul meg.<sup>25</sup> Miközben tehát leírni, és ezáltal ez esetben már magyarázni is kívánjuk az uniós cselekvés alapját ahhoz, hogy annak alkotmányosságához kapcsolódó kérdéseit megválaszolhassuk, tekintettel kell lennünk arra is, hogy az Unió nem önmagában, hanem az államokkal együtt valósít meg közhatalomgyakorlás során jogi értelemben vett cselekvést. Az uniós cselekvés szuverenitáshoz köthető alapjának meghatározása tehát kettős célt szolgál.

Egyrészt, ezáltal írható le maga a jogi és politikai valóság, az uniós jogrendszer. A hatáskörök rendszerén túl azok alapjának tisztázása is szükséges ahhoz, hogy világosan értsük, elhelyezzük, és így elemezni tudjuk a sajátos uniós hatalomgyakorláson keresztül megvalósuló uniós cselekvést. Ehhez szükséges megvizsgálunk, hogy mi a kapcsolat az állami szuverenitás teljes szabadsága és az abból alkotmányosan eredő és alkotmányosan átruházott hatáskörök között. Másképp fogalmazva azt vizsgáljuk, hogy az uniós hatáskörök az államok közös akaratát megjeleníteni hivatott közös célok szerinti meghatározása,<sup>26</sup> amelyen keresztül létrehozták az Európai Unió jogi és politikai valóságát, milyen természetű alapot biztosít az uniós cselekvés számára. Miközben az Unió az átruházott hatáskörök határain belül jár el, vizsgálendő, milyen jogi természetű alapon cselekszik.

Másrészt ennek köszönhetően vizsgálható az is, hogy jogi és politikai értelemben alkotmányosan hogyan korlátozható az uniós cselekvés, illetve maga az Unió milyen alkotmányos jellegű korlátokat támaszthat cselekvése során. Úgy az előbbi, azaz az uniós cselekvéssel szemben támasztott korlátok, mint az utóbbi, azaz az uniós cselekvés által támasztott alkotmányos vagy alkotmányos jellegű korlátok vizsgálata során a vizsgálat alapvető kiindulási pontja, hogy a fentebb említett okból az uniós cselekvés nem független a tagállammá átalakult állam cselekvésétől. Ez a jogi kettőség adja azt az összetett valóságot, amelyben különösen fontos tehát éppen a korlátozások jellegének és mértékének meghatározásához tisztázni azt az alapot, amelyen maga a cselekvés megvalósul. A korlátozásokat ezáltal fogalmilag zártan lehet értelmezni a szuverenitás és a hatáskörök vonatkozásában.

A tagállammá átalakuló államok jogi értelemben vett cselekvést valósítanak meg, akárcsak az Európai Unió (akár a tagállamokkal közösen, akár önállóan). A tagállami cselekvés alapja a szuverenitás, amely teljes szabadságot biztosít a hatalomgyakorlás során az általános akarat képviselésében jogi és politikai értelemben alkotmányosan eljáró tagállamok számára. Az uniós cselekvés alapja az átruházott hatáskör, amely a szuvereni-

---

<sup>24</sup> A meghatározás – az Unió mint azonosíthatatlan politikai tárgy – *Jacques Delors* nevéhez fűződik.

<sup>25</sup> Erre utal Magyarország Alaptörvényének E) cikke is.

<sup>26</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikke. az Unió, „amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.”

tásból ered, közhatalom gyakorlására biztosít lehetőséget a tagállamokkal közösen vagy önállóan az Unió számára, a tagállamok által meghatározott célkitűzések által egyébként kereteiben előre meghatározott akarat mentén. Úgy a tagállami, mint az uniós cselekvés során pedig alkotmányos jellegű korlátok érvényesülnek.

A szuverenitás tehát alapja a tagállami, és közvetetten az uniós jogi értelemben vett cselekvésnek. A fogalom értelmezése így elengedhetetlen a cselekvés elemzéséhez szükséges alap pontos meghatározásához, de egyúttal elvezet a jogi kettőségek valóságában érvényesülő alkotmányos jellegű korlátok vizsgálatához is. Mindeközben a szuverenitás biztosít lehetőséget arra is, hogy az államok részt vehessenek általában a nemzetközi együttműködésben és különösen az európai integrációban. A fogalmat szőnyeg alá seperi tehát azért sem lehet, mert ezáltal magának az integrációnak a léte bukik fel a jog logikája mentén. Azért sem érdemes, mert általa kerülhetnek helyükre az alkotmányos jellegű korlátok.

A szuverenitás fogalma, a belső és külső vetületet jelentő autonómia és függetlenség tartalma által meghatározott, hosszú, történeti fejlődés eredményeként alakult ki.<sup>27</sup> Mindeközben maga a fogalom, ahogyan említettük és látni fogjuk, egészen a kezdetektől vitatott tartalmú. A fogalommal kapcsolatos vitákat a fogalomban rejlő kizárólagosság, azaz annak legfőbb, abszolútumra, vagy ahogyan használni javasoljuk, teljességre irányuló jellege, valamint az ebből fakadó oszthatatlansága és elidegeníthetetlen volta okozza. Ezek elsősorban elméleti, de az európai integráció, a globalizáció, és különösen a nemzetfeletti jogrendek megjelenése miatt gyakorlati jelentőséggel bíró viták, melyek a szuverenitás belső és külső aspektusa kapcsán is jelentkeztek. Egyes szerzők szerint ezek feloldása, különösen a mai környezetben, egyfajta semlegesítő kompromisszumos fogalmi stratégiát igényelne.<sup>28</sup>

A szuverenitás fogalmának kialakulása értelemszerűen egy meghatározott társadalmi és politikai környezet, a XVI. század Nyugat-Európájának kihívásaival magyarázható. Elméleti megközelítésben kívánt megoldást adni az államok kialakulására és megerősödésére, amely folyamat a XVIII. században zárult le.<sup>29</sup> A cél eléréséhez szükséges tényezők és szempontok befolyásolták a szuverenitás meghatározását, és így tartalmát, miközben olyan fogalom jött létre, amely – ahogyan ez a jogrendszerekben nem egyedülálló – meghaladta a keletkezésénél támasztott elvárásokat. A fejlődés vitathatatlan eredménye, hogy a korábbi teológiai megalapozottság helyett – az uralkodó Isten kegyelméből uralkodik – jogi alapra helyeződött – az uralkodó azért uralkodik, mert szuverén – az állami hatalom eredete. Ezáltal magának a jognak a szerepe is felértékelődött. Végző soron a társadalmi együttélésnek egy új keretrendszere alakult ki, ahol a vallási alapú közösséget egy a jogra épülő rend váltotta fel.

Ebben a keretben az állam különös jelentőséget nyert, miközben annak jogrendszere, és ezáltal maga az állam is a szuverenitásra épült fel. Ehhez szükséges volt a szuverenitás teljességének megerősítése. Így lett a szuverenitás a kezdetektől abszolút és állandó jelleggel

---

<sup>27</sup> TRÓCSÁNYI–SCHANDA, 2014, I.1. fejezet.

<sup>28</sup> JAKAB, 2016, 62.

<sup>29</sup> FOUCAULT, 2004, 34.

felruházott, megfelelő alapot biztosítván a jog által felépített állam megalkotásához és működéséhez. A jog azonban egyúttal a szuverenitás teljes szabadságán alapuló állami cselekvés számára a jog által biztosítható korlátok meghatározását is lehetővé tette, a kezdetektől egyfajta egyensúlyt biztosítva a szabadság teljessége és az annak alapján gyakorolt közhatalmi cselekvés korlátozása által. Továbbá a szuverenitás adott keretet az államok közötti együttműködés jogközösségen belül zajló elmélyüléséhez is, az ehhez szükséges cselekvés megvalósulásához szükséges jogi alap megteremtésével, nem függetlenül a hatalomgyakorlás korlátozásának gondolatától.

A szuverenitás-fogalom elméleti fejlődésének bemutatására, és azon keresztül annak pontos meghatározására törekszünk. Bár vizsgálatunkat csupán közvetve érinti, megemlítendő, hogy annak kialakulása adott helyhez és időhöz, valamint a céljának eléréséhez szükséges szempontokhoz és tényezőkhöz kötődik. A fogalom kialakulásának a közvetlen politikai okok mellett (a vallásháborúkat követően rendezett állami kapcsolatok iránti igény és az államokon belül az uralkodók abszolutórikus törekvései) társadalmi (a polgárság megjelenése és fokozatos és folyamatos megerősödése), gazdasági (a kapitalizmus kialakulása), és kulturális (a reneszánsz majd a reformáció hatása) indokai is vannak. Magától értetődő, hogy ezek a körülmények, okok és indokok Európa különböző országaiban és vidékein eltérően voltak jelen, ennek következménye a szuverenitás fogalmának értelmezése kapcsán is máig ható. Mindazonáltal a modern állam, és az azt megalapozó szuverenitás fogalmának megjelenése egy olyan Európára, majd a világra kiható változás, amely egy új világrend létrejöttét is jelezte.

A szuverenitás fogalma tehát célját tekintve az állam és az államon belüli hatalmi viszonyok eredetére vonatkozó kérdés megválaszolására hivatott.<sup>30</sup> Az állami hatalom létének indokára, s így többek között a jogrendszer vagy jogrendszerek forrására keres magyarázatot. A szuverenitás fogalma számos meghatározás és elemzés tárgya. A szuverenitás, amely egyes szerzők szerint politikai és társadalmi tény,<sup>31</sup> míg mások szerint inkább jogelméleti fogalom,<sup>32</sup> tagadhatatlanul része az állam meghatározásának, következőképpen az alkotmányjog alapvető fogalmi eleme még akkor is, ha önmagában már jogi természete is, mint látjuk, vitatható.

Az állami szuverenitás fogalmának valós tartalma már a kezdetektől élénk és sokszor ellentmondásos vita tárgya az államelméleti és az alkotmányjogi szerzők körében is. A nemzetközi együttműködés megjelenésével és megerősödésével, majd különösen az európai integráció kiteljesedésével, és a jog oldalán az ahhoz kapcsolódó nemzetfeletti jogrendszer megjelenésével, ez az alkotmányjogi és egyébként államelméleti vita tovább fokozódott. Sőt megoldhatatlannak látszó kérdéseket vetett fel,<sup>33</sup> mivel nem csupán a szuverenitás belső, hanem immár annak külső vetületével kapcsolatban is egyre több ellentmondáshoz vezetett.

---

<sup>30</sup> GOMBÁR–HANKISS, 1996, 5.

<sup>31</sup> DUGUIT, 1928, 65.

<sup>32</sup> SCHMITT, 2007, 163.

<sup>33</sup> FAVOREU, 1996, 396.

Mindezekre tekintettel a szuverenitásnak egy, a vizsgálódásunk számára megfelelő pontos fogalmi meghatározását követően, arra a kérdésre igyekszünk választ találni, hogy a szuverenitás, illetve az azon alapuló hatalomgyakorlás, hogyan békíthető össze az európai integrációval, illetve az uniós hatalomgyakorlással. Ez utóbbi nem független a tagállami hatalomgyakorlástól, mert azon alapul és működése során is azt használja. A jelenlegi elméleti ellentmondások kapcsán elsősorban ez a megközelítés biztosít lehetőséget az elemzésre anélkül, hogy akár a hatalomelméleti, akár a tisztán normatív elméletek útvesztőinek zsákutcáiba kerülnénk.<sup>34</sup>

## 1. A szuverenitás meghatározása

A szuverenitás az államelmélet és az alkotmányjog számára is kulcsfogalom – már a XVI. század óta. A szuverenitás ugyanis a legfőbb hatalom, *summa potestas*, fogalma (a „*souverain*” kifejezés eredeti jelentése legfelső, legfőbb). A jogban, ahogyan látni fogjuk, anyagi értelemben az állam teljes szabadságaként, formálisan az állam teljes szabadságra vonatkozó igényként nyert tartalmat. A szuverenitás lényeges elem az állam meghatározásához. Vitatott, de éppen ez bizonyítja, hogy alapvető jogi fogalom. Az általa az államelméletben és az alkotmányjogban betölteni kívánt cél miatt szükséges jellege, a jogban teljességre vonatkozó tartalma az, amely miatt a szuverenitás a kezdetektől megoldhatatlan kérdéseket vetett fel. E kérdések tovább éleződtek a nemzetközi együttműködés mélyülésével, különösen az európai integráció kialakulásával és kiszélesedésével. Mivel elemzésünk azt a célt tűzte ki, hogy a fogalom meghatározása során majd a későbbi kérdéses elemek megválaszolására is alkalmas elméleti értelmezést alakítson ki, úgy a fogalom fejlődésére, mint meghatározásaira, magának a fogalomnak az elméleti célja és gyakorlati tartalma alapján igyekszünk sort keríteni.

„Szükséges itt és most a szuverenitás meghatározását megalkotni, mert eddig se jogtudós se politikai filozófus ezt nem tette meg” – írta *Jean Bodin*, a fogalom atyja.<sup>35</sup> A gondolat még ma is ugyanannyira időszerűnek látszik, mint e sorok megfogalmazásakor. Az első meghatározás után, Bodin óta számos jogtudománnyal és államelmélettel foglalkozó szerző dolgozott a fogalmon. Miután áttekintjük a szuverenitás fogalmának hagyományos meghatározását, bemutatjuk és elemezzük annak fejlődését, a minket leginkább foglalkoztató paradoxon kapcsán nem a szuverenitás megsemmisítésének vagy elrejtésének szükségességére kívánunk jutni és az erre vonatkozó lehetőségeket vizsgálni, hanem a szuverenitás cél szerinti elemzése alapján, azt az állam teljes szabadságaként, illetve formálisan az állam teljes szabadságára vonatkozó igényként kívánjuk leírni. Ugyanakkor azt is bizonyítani kívánjuk, hogy az ekként leírt szuverenitás nem akadályozza az állami majd tagállami közhatalmi cselekvés alapján, és az általa is megva-

---

<sup>34</sup> BLUTMAN, 2015, 120.

<sup>35</sup> „*Il est ici besoin de former la définition de la souveraineté, car il n'y a ici ni jurisconsulte, ni philosophe politique qui l'ait définie*” BODIN, 1999, 121.

lósuló, nemzetközi együttműködésnek és az európai építkezésnek. Éppen ellenkezőleg, a szuverenitás ehhez szükséges és alkalmas eszköz, a felmerülő gyakorlati problémák pedig ennek elemzése által körvonalazott megfelelő elméleti háttérrel megválaszolhatóak. A szuverenitás legteljesebb hagyományos meghatározásaként *Raymond Carré de Malberg* szuverenitás-fogalmát fogadjuk el, aki szerint „a szuverenitás szó a múltban három lényeges jelentést nyert, amelyek egymástól különböznek. Eredeti értelmében, egy teljesen független hatalom, különösen az állami hatalom legfőbb jellegét jelöli. Egy második felfogásban az állami hatalomba bele értendő egyes hatalmak összessége, és így ennek szinonimája. Végül használható az államon belül az állami hatalom legfőbb birtokosa által elfoglalt helyzet jellemzéséül, ebben az esetben a szuverenitás az állami szerv hatalmával azonos”.<sup>36</sup> A szuverenitás tehát egy elvont és általános, egy anyagi és általános és egy intézményi jelentéssel bír.<sup>37</sup>

Ez a szuverenitás-meghatározás véleményünk szerint egyszerre állja a normatív és a hatalomelméleti alapú megközelítések próbáját. Három megközelítésével, egyazon valóság három vetületének bemutatásával biztosítja, hogy egyrészt azt világosan azonosítsa úgy a jogi, mint a politikai valóságon belül értelmezhető módon, miközben másrészt annak egy lényeges tartalmi eleméről sem feledkezik meg említést tenni. A legfőbb hatalmi jelleg által megjelenített függetlenség és annak teljessége mellett így teszi a meghatározás elemévé az ezt kitöltő állami hatalmat, amely az egyes intézményes hatalmak összessége a hatalomgyakorlás során. Emellett a legfőbb jelleg megtartása mellett társítja a szuverenitást annak legfőbb birtokosa által elfoglalt intézményi helyzettel a jog számára, a legvilágosabban értelmezhető módon. Az állam teljes szabadsága, az ebben az állami hatalomgyakorlás és az annak kapcsán megjelenő akarat, valamint az intézményi szempont egyaránt fontos a szuverenitás meghatározásában.

A szuverenitás hagyományos meghatározásánál ezen túlmenően az általános és elvont fogalmi szinten megkülönböztetjük annak két vetületét. Egyrészt külső vetületében az állami szuverenitás, az állam szuverén volta azt jelenti, hogy az állam más hatalomnak nincs alávetve, kivéve, ha ilyen alávetettség az állam éppen a hatalomgyakorlás során megnyilvánuló akaratából tehát az állami hatalomnak köszönhetően keletkezik. Másrészt a szuverenitás belső vetülete magába foglalja az állam által majd az állami szerveken keresztül gyakorolt valamennyi hatalmat, és annak teljességet mutató, valamint formálisan teljességre törekvő voltát.<sup>38</sup> Ez a hagyományos fogalom tehát két aspektusán, a függetlenségen és az autonómián keresztül határozza meg a szuverenitás fogalmát.<sup>39</sup> Megint másként fogalmazva a szuverenitás olyan „hatalom, amely természeténél fogva

---

<sup>36</sup> „...le mot souveraineté a acquis dans le passé trois significations principales, bien distinctes. Dans son sens originaire, il désigne le caractère suprême d'une puissance pleinement indépendante, et en particulier de la puissance étatique. Dans une seconde acception, il désigne l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance de l'État, et il est par suite synonyme de cette dernière. Enfin, il sert à caractériser la position qu'occupe dans l'État, le titulaire suprême de la puissance étatique, et ici la souveraineté est identifiée avec la puissance de l'organe.” CARRÉ DE MALBERG, 2004, I. kötet, 79.

<sup>37</sup> DENEZIEU, 2004, 518.

<sup>38</sup> ANTALFFY 1980, II. kötet, 260.

<sup>39</sup> LAFARRIERE, 1943, 8.

nem ismer el más felsőbb vagy versengő hatalmat azon viszonyok kapcsán, amelyeket akár belső akár külső szinten ön maga határoz meg”.<sup>40</sup>

A külső és belső vetületek szerint történő meghatározás alapja, hogy az elvont és általános, az anyagi és általános, valamint az általános és intézményi jelentéssel megfogalmazott szuverenitás milyen viszonyokban kell, hogy megjelenjen úgy, hogy a legfőbb vagy teljes jellegét megtartsa. Így betöltheti a célját, hogy az állami hatalomgyakorlás alapjának teljességét igazolja és mutassa fel, éppen ezáltal lehetővé téve az állam számára, hogy belső és külső viszonyok kialakításán munkálkodjon cselekvése során. A hármas megfogalmazás beillesztésével tehát megjelenik a külső alávetettség teljes hiányán túl a belső, ténylegesen az intézmények által gyakorolt teljes körű hatalom, amely a függetlenséghez kapcsolódóan az autonómiát hivatott megjeleníteni. Továbbá úgy külső, mint belső aspektusban a viszonyok meghatározása is jelen van a hatalomgyakorlás eszközének felhasználása, azaz az állami cselekvés során.

Végül egy harmadik megközelítésű, még mindig hagyományos, de jóval kézzelfoghatóbb meghatározásban, amely elsősorban a német alkotmánytanban terjedt el, a szuverenitás alkotmányos intézményi jellege lett a szuverenitás tartalmi leírásának alapja.<sup>41</sup> Nem véletlen, hogy a szerzők a nemzeti szuverenitás helyett, következetesen az állami szuverenitás kifejezést használják. Az elemzésünk szempontjából is fontos, inkább alkotmányjogi mint államelméleti, normatív és nem hatalomelméleti szempontú meghatározásnál a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás meghatározója, és nem e jellemző által meghatározott valóság lesz maga az állam, amely a hatalomgyakorlást intézményein keresztül majd megvalósítja. Anyagi jogi szempontból így a szuverenitás a hatáskörök meghatározásánál nyer tartalmat, azaz a hatáskörökre vonatkozó hatáskörben (*Kompetenz-Kompetenz*) ölt testet.<sup>42</sup> Ugyanezt az intézményi logikát és anyagi jogi meghatározást követi – szélsőséges, de logikus módon, a malbergi harmadik vetület kapcsán, immár hatalomelméleti szempontból is értelmezhető módon – *Carl Schmitt* híres meghatározása: „szuverén az, aki a kivételes állapotról dönt”.

E harmadik megközelítésű meghatározás egyik fontos hozadéka, hogy a szuverenitást, nem tagadva annak demokratikus gyökerét,<sup>43</sup> közvetlenül annak megjelenítőjével jelöli, az államhoz kapcsolja. Másrészt a hatáskörökre, illetve azok felosztására és gyakorlására helyezi a hangsúlyt. Tisztán jogi szempontrendszerbe ágyazza az egyébként elvont, csak anyagi és intézményi szempontból, valamint az alávetettség hiánya alapján pontosítható fogalmat. A (nép)szuverenitáson alapuló hatalmat gyakorló állami szervek hatáskörének meghatározására vonatkozó legfőbb állami hatáskör a szuverenitás, amely így végső soron az e hatáskört magához vonó intézménynél mutatkozhat meg. Ebben a megközelítésben a szuverenitás legfőbb jellege, elvont fogalmi elem nélkül, mégis olyan teljes körű szabadságként jelenik meg, amely az állami akarat megjelenítésénél osztja fel immár az állami hatalmat az intézmények között.

---

<sup>40</sup> ESMEIN, 1927, 89.

<sup>41</sup> HEGEL, 1971, 12.

<sup>42</sup> JELLINEK, 2005, 355.

<sup>43</sup> Weimari Alkotmány 1. cikk (2) bekezdés: „Az államhatalom a néptől ered”.



## 2. A szuverenitás-fogalom történeti fejlődése

A szuverenitás vitathatatlanul évszázadok óta az állam lényeges eleme.<sup>44</sup> Jelentsen akár egy teljesen önálló, legfőbb hatalmat, és annak anyagi megjelenésével az államban testet öltő és majd az állami szerveken keresztül gyakorolt hatalmat, akár függetlenséget és autonómiát, akár a hatáskörök állami szervek közötti felosztását. Következésképpen pedig nemcsak az államelmélet, hanem az alkotmányjog megkerülhetetlen alapfogalma. Tartalmának valamennyi lényeges eleme, akárcsak fogalmának jellemzői – hagyományos meghatározásán túl – hosszú fejlődés eredményeként kerültek kidolgozásra. E fejlődés vizsgálata a szuverenitás pontos értelmezéséhez nem csupán hasznos, de elengedhetetlen.

Ez a gondolkodás az európai államfejlődéssel párhuzamosan zajlott, és az elméleti fejlődés, valamint a politikai gyakorlat kölcsönösen hatottak egymásra. A történelmi környezetre csak a bevezetőben utalva, mi itt a fogalom értelmezése és elemzésünk célja szerint elsősorban az elméleti változásokra helyezük a hangsúlyt. Az álláspontunk szerint paradoxonokként értelmezhető három jelentős elméleti változás (ha úgy tetszik átértelmezés) kiemelésével egyrészt a fogalom fenti meghatározását kívánjuk megalapozni, másrészt rá kívánunk mutatni a szuverenitásban az értelmezés számára az ellentmondásokon keresztül megjelenő fogalmi gazdagságra is. Nem utolsó sorban bevezetve azt a negyedik, a globalizáció, de különösen az európai integráció, illetve az azzal megjelenő nemzetfeletti jogrend által támasztott paradoxont, amelynek értelmezésére, feloldási lehetőségeire részletesen is ki kívánunk majd térni.

### 2.1. A teljesség és korlátozhatóság paradoxonja

Az általunk vizsgált értelemben a szuverenitás kifejezés elsőként *Jean Bodin* tollából látott napvilágot a XVI. században.<sup>45</sup> A szuverenitás kapcsán említeni szokás az ókori Rómában használt „*maiestas*”<sup>46</sup>, majd a középkorban széles körben elterjedő „*imperium*”<sup>47</sup> fogalmakat az előző elsősorban a római néphez, az utóbbi inkább az uralkodó személyéhez kapcsolódóan. Ezek inkább leírnak, jellemeznek, mintsem magyaráznak, azaz indok és ok gyanánt alakítanak egy összetett jogi és politikai valóságot. Bodin számára a szuverenitás az állam szerkezetének alapja, az a legfőbb hatalom, amely a „családokat” a „köztársaság tökéletes testébe” ágyazza.

Bár a szuverenitás az állam, pontosabban a köztársaság lényeges eleme, és éppen annak legfőbb jellege az a jellemzője, amely alapján meghatározható, jogosultja, aki Bodin számára az uralkodó, nem korlátok nélkül gyakorolja a hatalmát, de szuverenitásának lényege az a cselekvési szabadság, amely a döntések meghozatalában jelenik meg.<sup>48</sup> Kiemelendő, hogy

<sup>44</sup> PACZOLAY, 1996, 17–21.

<sup>45</sup> BODIN, 1999, 122.

<sup>46</sup> SALLUSTIUS, *De bellum Iugurthinum*, 14, 7.

<sup>47</sup> „*Rex est imperator in regno suo*”.

<sup>48</sup> BODIN, 1999, 123.

már Bodin is megkülönbözteti magát a szuverenitást, annak jogosultjától, az uralkodótól (*souverain*), és azoktól, az igazgatást végzőktől (*administrateurs*), akik egyébként a tényleges hatalomgyakorlást megvalósítják.<sup>49</sup> Ez a megkülönböztetés pedig azért lényeges a számunkra, mert a későbbiek során, míg a jogosult kérdése újabb paradoxonhoz vezet, a jogként értelmezett szuverenitás és a tényleges hatalomgyakorlás elkülönítése alapján lesz feloldható a Bodin-nél jelentkező első ellentmondás.

Bodin szuverenitás-fogalma miközben egészen összetett, nem mentes ugyanis az ellentmondásoktól. Magának a szuverenitásnak a pontos meghatározásával is tulajdonképpen adós marad. Nem tudjuk például, hogy a szuverenitás jegyeinek leírásánál, a fogalom jellemzőinek bemutatására, vagy a szuverenitás fennállásához szükséges feltételek tisztázására törekszik-e. Az általa adott meghatározási kísérlet mindazonáltal alkalmas egyrészt a szuverenitással foglalkozó valamennyi szerzővel összhangban egy első, kialakuló fogalom-magyarázat elemzésére, másrészt ebből számunkra fontos következtetések levonására éppen az első esetleges ellenmondások kiemelésével és átgondolásával.

Mindenekelőtt a szuverenitás Bodin-nél az állam meghatározásának alapja, amelyet ő köztársaságnak nevez, és a személyek, illetve azoknak már egy összetettebb egysége, a családok egységes halmazaként azonosít. A szuverenitás adja a köztársasági építmény szerkezeti alapját, hiszen a legfőbb hatalom teszi lehetővé, hogy az, mint egy hajó kormányozható legyen (Bodin). Mindeközben feltűnik a szuverenitás fogalmának első és legalapvetőbb paradoxonja is: miközben a szuverenitás teljessége, kizárólagossága, általános jellege annak meghatározási eleme, hiszen legfőbb hatalomként máskülönben nem azonosítható, gyakorlása már nem korlátok nélküli. Így például, ahogyan Bodin ezt különösen hangsúlyozza, az uralkodó önállóan nem dönthet az adókról. Ahogyan korábban említettük ezen ellentmondás tulajdonképpeni feloldására, illetve a gyakorlat oldaláról közelítve tesz különbséget szerzőnk a cselekvési szabadság jogosultja és gyakorlói között.

Az ellentmondás létre a legékeesebb bizonyíték, hogy a bodini elmélet zavarossága és összetettsége miatt abból a normatív elméletek képviselői éppen olyan gazdagon merítettek, mint a hatalomelméleti megközelítés követői. Bodin kezdetleges, az állam létezését, és így annak az uralkodó személyétől való elválasztását szolgáló gondolati rendszere ugyanis nem tér ki a szuverenitás, a szuverén által megjelenített akarat és az állami szervek útján történő hatalomgyakorlás közötti jellegbéli különbözőségekre. A szuverenitás az államhoz, a köztársasághoz kapcsolódik, és így az abszolút és állandó Annak jogosultja a szuverén, az uralkodó, aki e szabadság alapján az uralkodói akaratában nyilvánul meg, mely akarat nyomán és mentén a valós hatalomgyakorlás az állami szervek által elvégzett cselekvésekben valósul meg.

A szuverenitás első paradoxonja tehát a teljesség – abszolút és állandó jelleg – és a korlátozhatóság máig fennálló kettősségéből fakadó ellentmondásban rejlik. A normatív megközelítésben a szuverenitás máig fennálló alapvető jellege a legfőbb volta. Ennek a hatalomelmélet gyakorlati megközelítése egyértelműen ellentmond, amikor számos tényező, köztük nem utolsósorban a jog által, korlátozottan írja le az állami hatalmat. Az elméleti teljesség és a gyakorlati korlátozottság között feszülő ellenmondás magától

---

<sup>49</sup> Ibidem, 125–126.

értetődő módon semmilyen gondolati rendszerben nem oldható fel, innen a paradox helyzet. Annak értelmezésére azonban véleményünk szerint egészen világos lehetőséget kínál, ha a szuverenitás teljességét tisztán elméleti, bár gyakorlati következményektől nem mentes, míg a korlátozhatóságát éppen gyakorlati, bár elméleti horizontból fakadó síkon vizsgáljuk.

Értelmezésünk kapcsán nem feledkezhetünk meg a bodini szuverenitás-fogalom kialakulásának környezetéről sem. Bodin számára a cél, hogy az államot, mint az uralkodó személyétől függetlenül létező tárgyat határozza meg, és tegye elemzés tárgyává. A középkori világrend és a modern jogközösség közötti átmenet teszi szükségessé, hogy az állam egységét is biztosítandó, annak alapjául szilárd elméleti építményt alkosson meg. Az állandó és teljes szuverenitás ezt a célt szolgálja. Természetesen a szerző nem feledkezhet meg arról, sőt célja is kiemelni azt, hogy a gyakorlatban az uralkodó általi hatalomgyakorlás korlátozott. A szuverén ugyan rendelkezik fontos jogosítványokkal, amelyek nála jegyei a szuverenitásnak, a cselekvése több területen éppen a jog által meghatározott korlátoknak alávetett. Míg tehát az egységes állam létének biztosítéka a teljes szabadság, addig a hatalomgyakorlás korlátozottsága tény.

Ebben az értelmezésben tehát megkülönböztetjük a szuverenitást, amely valóban az állam teljes szabadságaként írható le, attól a hatalomgyakorlástól, amely a szuverenitás alapján a legfőbb hatalom jogának tényleges gyakorlásával valósul meg. Miközben a szuverenitás alap, elméleti értelemben, normatív megközelítésben értelmezhető jog, a hatalomgyakorlás az eszköz, amellyel a jog tényleges használata megvalósítható. Miközben a jog vagy inkább a szabadság teljes, annak használata, a hatalomgyakorlás korlátozható és ténylegesen is korlátozott a jog és a politika körülményei és feltételei között.

## *2.2. Az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleg paradoxonja*

A fogalom fejlődésének következő lényeges időszaka a polgári forradalmak, számunkra különösen a francia forradalom kora. Ezt a szuverenitás fogalma túléli, de a szuverenitás jogosultja nem: az uralkodó felcserélődik a népre, majd a nemzetre. A fogalom mélyebb elemzése, értelmezése vagy átértelmezése tehát azért válik szükségessé, hogy feloldható legyen a szuverén nélküli szuverenitás ellentmondása, ahol egy teljes szabadsággal, legfőbb jellegű hatalommal nem egy személy, hanem személyek egy széles csoportja, vagy még inkább közössége rendelkezik. Mindeközben nem csupán megjelenik, de a gyakorlatban is megvalósul a modern alkotmányos állam, amelynek alapja a szuverenitás, és amelyen belül határozandó meg immár annak jogosultja és írandó le az annak gyakorlására vonatkozó keret.

Ugyanakkor a szuverenitás jogosultja kapcsán nem csupán intézményi kérdésről van szó. A változás érinti általánosan elfogadott meghatározásunk elemeit, ide vetítve a szuverenitás elvont és általános, illetve közvetve anyagi és általános meghatározását is. A szuverenitás meghatározása tehát újabb paradoxonnal szembesül: ha nem egy személy a szuverenitás jogosultja, akkor hogyan képzelhető el az akarat, amely megnyilvánul a hatalomgyakorlás során. Leegyszerűsítve a kérdést, a legfőbb hatalom ki által nyilvánul meg.

Az, hogy kinek az akarata nyomán és mentén valósul meg a szuverenitásban rejlő teljes szabadságon alapuló állami cselekvés, illetve a szuverén akaratának megnyilvánulása a szuverenitás leírásának alapeleme. Ugyanakkor az állam, amelynek alkotó eleme a szuverenitás, és az arra jogosult személy (az uralkodó) már Bodin-nél szétválnak. A teljes cselekvési szabadság jogosultjának kérdésére adandó válasz megfogalmazása egy új, megint csak elméleti megközelítésként merül fel, ahol a szabadságot kitöltő, és így magát az állami cselekvést a hatalomgyakorlás során meghatározó akarat kérdése lesz kulcsfontosságú elem. Magától értetődő, hogy mindez a gondolkodási folyamat ebben az esetben sem mentes a környezetében folyó általános gondolattörténeti fejlődés, és a politikai életben lejárató események hatása alól. A logikai úton való értelmezést a társadalmi folyamatok és az azok környezetében meghúzódó valóság kapcsán is módszerében középpontba helyező felvilágosodás eszméi éppen úgy hatni fognak a fogalom fejlődésére, mint később a forradalom politikai valóságának eseményei. Ebben a környezetben fejlődik tehát a modern alkotmányos állam keretei közé illesztve tovább a szuverenitás fogalma.

A fentiekben vázolt paradoxont először a rousseau-i népszuverenitás gondolata igyekszik feloldani, amelynek alapeleme éppen a szuverenitás megnyilvánulását segítő általános akarat (*volonté générale*) lett.<sup>50</sup> Az általános akarat már az állam keletkezésénél megjelenik: ez alapján születik a társadalmi szerződés. A társadalmi szerződés létrejötténél pedig nem az egyének egyenkénti akarata, hanem az azok csoportja által képviselt általános akarat jelenik meg. Az államot itt tehát nem a családoknak, hanem az egyéneknek, nem egy elvont halmaza, hanem egy jól meghatározható csoportja keletkezteti a csoport által képviselt általános akarat alapján létrejött társadalmi szerződéssel. Majd ez az általános akarat nyilvánul meg folyamatosan a hatalomgyakorlás során, így különösen a törvények megalkotásánál. Nem a népet alkotó egyének tehát egyenként a szuverenitás jogosultjai, hanem maga a nép, amelyet együttesen alkotnak. Ez az elegáns megoldás persze ismét gyakorlati problémát okoz, mivel nem képzelhető el, hogy a nép, mint ilyen, valóban megnyilvánuljon. Ezért képviseleti rendszerre lesz szükség, amelyet *Jean-Jaques Rousseau* egyébként nem csak indokoltnak, de kívánatosnak is tart.<sup>51</sup>

A szuverenitás jogosultjának cseréje egy személyről a népre ugyan lehetséges, de a mi elemzésünket nem érintő képviseleti kérdésen túl, még számos további elméleti problémát vetett fel. Például a forradalom korában szó sincs egy általános választójog elfogadásáról, amelyet a népszuverenitás elve már ekkor feltételezne. Ezek a kérdések még akkor sem válaszolhatók meg a népszuverenitás rousseau-i gondolatával, ha egyébként a szuverenitás az állami szervek által gyakorolt hatalmak összességéként jelent meg a gyakorlatban, miközben a rousseau-i elméletnek megfelelően az ellenállási jog és az egyes személyek szabadságának védelme került ellensúlyként meghatározásra. A gyakorlat kialakításánál a szuverenitás elvont fogalmi szintjére is tekintettel kellett lenni.

A szuverenitás jogosultjának személyében bekövetkezett változás értelmezéséhez elsősorban a szuverenitás által megjelenített teljes szabadság, és az ez alapján a szuverenitás jogosultja által kinyilvánított akarat közötti különbségtétel jelent segítséget. Itt

---

<sup>50</sup> ROUSSEAU, 1978, Livre I, Chapitre VI.

<sup>51</sup> ROUSSEAU, 1978, Livre II, Chapitre VI.

a szuverenitás alapján megvalósuló állami cselekvés – amelynek eszköze a hatalomgyakorlás – indoka az általános akarat lesz. A szuverenitás új jogosultja, a nép azonban a jog számára éppen a szuverenitás egyértelmű értelmezéséhez nem megfelelően magyarázható elem, így további fogalom bevezetése vált szükségessé. A legfőbb hatalom általános, teljes jellegének elvont jelentése az akarati elem elválasztása és tisztázása, valamint képviselőten keresztül megjelenítése mellett is, a szuverenitás elvont jogosultjának megjelenését tette szükségessé, amely a francia nemzet fogalmával teljesült.<sup>52</sup>

A szuverenitás-fogalom fejlődésének második lényeges pontja a szuverenitás jogosultjainak kiterjesztése, és az ebből fakadó elméleti és gyakorlati ellentmondások feloldása céljából, a nemzetfogalom megalkotása volt. A forradalmi gondolat képviselőjének tartott Rousseau az általános akarat megnyilvánulása és képviselőte kapcsán kifejezetten konzervatív elképzeléseket vallott, mert az általános akarat képviselőtét kevesekre kívánta bízni. A konzervatívabbnak tartott *Sieyes* éppen a politikai élet korábbi szereplőinek kizárását célzó, forradalmi elképzelésével (a harmadik rend a másik két renddel szemben alkotná a nemzetet) járult hozzá ahhoz,<sup>53</sup> hogy egy széles nemzetfogalomnak köszönhetően a szuverenitás-fogalom megerősödhesen, megválaszolva az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jellegére vonatkozó kérdéseket.

Bár a nemzetfogalom hozta a szuverenitás-fogalom fejlődését, az értelemszerűen csupán a rousseau-i gondolatok mentén képes világos logikai rendszerbe illeszkedni: a nemzeti szuverenitás alapja a népszuverenitás. A nemzet, mint az államot alkotó személyek közösségének elvont fogalma az állam és a nép között kapcsolatot teszi értelmezhetővé a szuverenitás és a hatalomgyakorlás tekintetében. Magától értetődő, hogy a francia nemzetfogalom politikai nemzetfogalom. Elvont fogalmi szinten a legfőbb hatalom jogosultja nem az egyes személyek összességéből álló nép, hanem immár a polgárok által alkotott nemzet. Az állami hatalmak összessége pedig így lesz a nemzet elvont hatalmának alkotmányjogi értelemben anyagilag is meghatározható eleme. Végül pedig az állami szervek által gyakorolt hatalom intézményi szinten jeleníti meg ugyanezt a nemzeti szuverenitást a képviselő elvén keresztül.

A felvilágosodás és a forradalom tehát nem megsemmisítette vagy gyengítette, hanem megőrizte, sőt megerősítette a szuverenitás fogalmát, amely immár a szűk fogalmi kereteken túl átfogóbb elméletként is szolgálta az új alkotmányos rend kiépülését. Az elmélet a szuverenitás jogosultjainak szélesedő köre által feltett kérdéseket a nemzetfogalom megjelenésével válaszolta meg. A hatalom állami megnyilvánulását és állami intézmények általi gyakorlását részben a képviselői elvvel, részben a képviselőtet tartalommal felruházó és csak a nemzeti szuverenitás elméleti keretében elképzelhető általános akarat fogalommal illesztette be ebbe az új vagy megújult értelmezési rendszerbe. A szuverenitás-elmélet ezáltal és ebben a formában vált a modern alkotmányos rendszerek alapjává.

Harmadszor, e második paradoxon feloldása kapcsán kiemelendő a fogalom megjelenésének kezdetétől teljes cselekvési szabadságként meghatározható szuverenitás vizsgálata során, a szabadság és a hatalomgyakorlás mellett az akarat gondolati elemének

---

<sup>52</sup> SIEYES, 1995, 5.

<sup>53</sup> *Ibidem*, 10.

megjelenése. Miközben a szuverenitás továbbra is az állami cselekvés alapjául szolgáló teljes szabadságként írható le, azt valós, gyakorlati tartalommal azon akarat tölti ki, amely a szabadságot valamilyen irányú cselekvésre használja fel a hatalomgyakorlás során. Az állami akaratnak a rousseau-i általános akarattal való azonosítása lehetővé teszi, hogy az elméletileg kimunkált népszuverenitás a gyakorlati logikában is megjelenjen. Még nincs szó magáról a cselekvésről, azaz a szuverenitás általános, anyagi vagy intézményi elemeiről, de már az állam keletkezésénél felmutatható ezen keresztül maga a szuverenitás. Az akarat tehát a szabadság gondolati párjaként fogalmilag képes egyrészt gyakorlatiasabbá, másrészt a nemzet birtokában értelmezhetőbbé tenni a szuverenitás fogalmát.

A felvilágosodás korában a szabadság gondolata persze az egyének kapcsán válik fontossá. Az egyének külső hatástól mentes cselekvése kapcsán kerül új megvilágításba az állami cselekvés, amely az államot akár jó, akár rossz államként felfogó elméletekben az egyéni szabadság legteljesebb tiszteletben tartása mellett kell, hogy megvalósuljon. A szabad egyének közös, általános akarata ugyanakkor létrehozza az államot, amely így teljes cselekvési szabadságát az egyénektől szerzi, akik egyéni szabadságát úgy tartja tiszteletben, ha cselekvése során szabadságát az általános akarat tölti meg. Miközben az egyének együttes akarata az állam számára teljes cselekvési szabadságot keletkeztet, az állami akarat az általános akarattal kell, hogy egybeessen. Az elméletben tehát az egyén és állam viszonyában szabadság szabadságra, akarat akaratra, cselekvés cselekvésre rímel, miközben az egészet a polgár és nemzet fogalmak ötvözik egységbe.

Az általános akarat vagy az elméletben azt leképző állami akarat által kitöltött teljes szabadságot meghatározó szuverenitás-fogalom nem semlegesíti vagy gyengíti a szuverenitást a gyakorlatban.<sup>54</sup> Nem teszi a szuverenitást túlzottan elvonttá, az alkotmányjog vagy az államelmélet számára immár a hétköznapi jogi vagy politikai valóságban nehezen értelmezhető, elérhetetlen elvvé sem. Éppen ellenkezőleg a második paradoxon ilyen jellegű feloldása biztosít lehetőséget a fogalom gyakorlati megjelenésén keresztül a modern állam megerősödésére, a teljes szabadság és formailag az arra vonatkozó igény megjelenésére.

A képviseleti elv által gazdagított elmélet fenntarthatóvá teszi a szuverenitás elidegeníthetetlen jellegét, hiszen a legfőbb hatalom jogosultja a nép marad, miközben a tényleges hatalomgyakorlás annak képviseletében, a nép megbízottjai által valósul meg. Az általános akarat éppen azt segíti elő, hogy a társadalmi szerződés által leírt megbízó és megbízott közötti különleges viszony értelmezhetővé váljék. A megbízó nép akarata érvényesülhet az őt megillető szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás során, azaz a szuverenitás nem kerül elidegenítésre, hanem az annak pozitív tartalmát adó hatalmak összessége kerül gyakorlásra a „megbízotti minőségben” eljáró, az általános akaratot megjelenítő intézmények által. Az általános akarat megjelenítésével magyarázott képviseleti elv a záloga annak, hogy a szuverenitás elidegeníthetetlen jellegét fenn lehessen tartani.

A nemzet fogalom megjelenése, ahol a nemzet a szuverenitás jogilag értelmezhető alanya lesz, a szuverenitás oszthatatlan jellegének megőrzését segíti elő. A nép a maga összetettségében nem alkalmas arra, hogy egységesen legyen jogosultja a szuverenitásnak. A népet személyek széles csoportja alkotja, akiket ugyan az általános akarat megjelení-

---

<sup>54</sup> ROUSSEAU, 1978, Livre II, Chapitre VI.

tőinek ír le a rousseau-i elmélet, de egységes jellegük, amely alkalmassá tenné őket egy adott jog alanyaként való megjelenésre, nehezen értelmezhető. Így szükségessé vált egy olyan fogalom megalkotása, amely nem függetlenül a forradalom politikai környezetétől, a népnél egységesebb közösséget határoz meg. A nemzet politikai fogalma, amely a polgárok összességére utal, egy olyan közösséget leíró fogalom, amely természeténél fogva biztosít egységes alanyt a szuverenitás számára.

A nép majd a nemzet jogosítványává lett szuverenitás oszthatatlan és elidegeníthetetlen jellegének megtartásához immár az uralkodó személye nélküli rendben kellett megfelelő, a gyakorlatban is működőképes elméleti rendszert kialakítani. Bár már Bodin is elválasztotta magát a szuverenitást az uralkodó személyétől az államnak tartva fenn e teljes szabadságot, az ellentmondást a jogosultak személyének kiszélesített köre okozta. Itt nem a szuverenitás teljességének korlátozása jelentett nehézséget, hanem annak magyarázata, hogy éppen a hatalomgyakorlás során hogyan állhat meg egy államrend a szimbolikus szuverén nélkül. A népszuverenitásban megjelenő általános akarat és a népképviselő által felvetett kérdésekre, a nemzeti szuverenitás fogalmának bevezetésével elméleti, de nagyon is gyakorlatias válasz született, amelynek hatásai rendkívül sokrétűek az alkotmányjogban.

### 2.3. *A politikai hatalomgyakorlás paradoxonja*

A hagyományos szuverenitás-fogalom kidolgozása azonban ebben az időszakban még nem zárult le. Egy jó évszázaddal később, ezúttal már módszerében is ellentmondással szembesülő módon a jogpozitivisták szerzők megjelenésével került megfogalmazásra az általunk is általánosként elfogadott meghatározás. A jogot, mint a társadalmi valóság részét vizsgálva került – a francia fejlődésmódot követve, a már említett *Raymond Carré de Malberg* tollából<sup>55</sup> – a szuverenitás elvont fogalmának hagyományos meghatározása az alkotmányjogba. Eközben, ebben az időszakban a társadalmi valóságból közelítve több szerző tagadta magának a szuverenitásnak a létét is. A szuverenitás anyagi, így pozitív meghatározására törekedve ugyanakkor világos különbség tehető a szuverenitás negatív tartalma, azaz a teljes szabadságot leíró függetlenség, és annak pozitív megjelenése, a cselekvési szabadság között. Amikor Carré de Malberg a szuverenitás átadását elemzi az állam számára, mely állam ezáltal a szuverenitáson alapuló cselekvési szabadság jogosultja lesz, szükséges a szuverenitás fenntartása céljából, hogy egyrészt a jog általi legitimitációt, másrészt pedig a jog általi korlátozást vizsgálja.

A szuverenitás pozitivisták vizsgálata nem a teljesség és korlátozhatóság ellentétére lyukadt ki. Az utóbbi vizsgálata inkább az elméleti fejlődés eredményének tekinthető. A normatív megközelítés absztrakt, és a politikai hatalom elemzésének konkrét megállapításai között feszülő ellentét tette szükségessé az immár elmélettől duzzadt szuverenitás-fogalom újbóli átgondolását, amelynek eredményeként az alkotmányos alapelvvé szilárdult. A nemzeti szuverenitás a korábbi fejlődés eredményeként kialakult, modern alkotmányos

---

<sup>55</sup> CARRÉ DE MALBERG, 2004, 79.

elmélet szerint az állam teljes cselekvési szabadsága. E szabadság alapján valósul meg a hatalomgyakorlás során a képviselt általános akarat nyomán és mentén az állami cselekvés. Az ilyen állami cselekvés alapjául szolgáló szabadság és az annak jogosultjaként megjelenő nemzet absztrakt jellege, illetve a tényleges hatalomgyakorlás konkrét valósága között ugyanakkor az értelmezés számára feloldhatatlannak tetsző feszültség jelentkezik.

A korszak szuverenitással kapcsolatos értelmezéseit áthatja a szuverenitás fogalmával kapcsolatban már említett német pozitívista jogdogmatika,<sup>56</sup> amelynek hatása a szuverenitás hagyományos fogalmából kiinduló francia jogtudósok munkájában is tetten érhető. Ahogyan azt korábban említettük, a német szerzők számára a szuverenitás nem is annyira az állami hatalmak összessége, mint inkább az azok gyakorlását a jogban meghatározó hatáskörök feletti rendelkezés jogán keresztül fogható meg. A hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörként, illetve e hatáskörrel rendelkező legfőbb döntésre jogosult intézmény jogosítványaként. Ennek a megoldásnak nagy előnye, hogy a jog szempontjából jól értelmezhető, pozitív fogalomként azonosítja a szuverenitást, de annak éppen az állami hatalomgyakorlás okára és indokára vonatkozó lényeges, bár elvont tartalmi elemeit téveszti szem elől. A korabeli német és francia jogelméleti gondolkodás során jól látható, hogy hogyan kerül újabb paradoxon elé a szuverenitás, amikor a jogi értelemben vett teljessége a társadalmi, politikai valóságban tapasztalható hatalomgyakorlás valóságával ütközik.

A paradoxon – úgy, hogy az egyébként e tárgyban az európai alkotmányos örökség szerves részét képező francia alkotmányjogi gondolkodás fejlődését örizzük meg a szuverenitás történeti kialakulását bemutató elemzésünk vezérfonalául, – leginkább *Léon Duguit* és *Maurice Hauriou* vitáján keresztül mutatható be. Duguit pozitívista felfogásában a szuverenitás, mint az állam számára fenntartott vagy átruházott jog nem értelmezhető, és mint ilyen nem is létező.<sup>57</sup> Elutasította tehát az állami hatalom fogalmát, ehelyett csupán politikai hatalomról értekezett, mely hatalmat nem a jog, hanem a politikai vagy szélesebb értelemben vett társadalmi valóság részeként kezelte. Bár rousseau-i alapokon elfogadta, hogy egyfajta hallgatóságos megállapodás létezhet az állam alapjaként e politikai hatalom kialakítására, ezzel kapcsolatban elsősorban a legitimitáció, és így különösen a társadalmi szempontok alapján értelmezhető érdekképviselet kérdését kutatta.

Vele ellentétben Hauriou az államot szokásjogi alapon létező jogintézményként határozta meg, amelynek fogalmi eleme a szintén történeti fejlődés eredményeként fennálló legfőbb (állami) hatalom.<sup>58</sup> A történeti valóságon keresztül számára a szuverenitás létező jogintézmény, amelynek történeti aspektusból kutatta a kialakulását és a fejlődését. Érdeklődése középpontjába a szuverenitás intézményesülése állt, ennek folyamatát pedig a szuverenitás alkotmányos intézmények általi gyakorlásának, valamint az ezzel kapcsolatos korlátozásokat támaztó jogi rendelkezéseknek az elemzésével írta le. Elméletében különbséget tett a legfőbb hatalom és az állami szervek által gyakorolt állami hatalom között. Így Hauriou elfogadta a történeti fejlődés eredményeként, szokásjogi alapon

---

<sup>56</sup> JELLINEK, 2005, 354. *et seq.*

<sup>57</sup> DUGUIT, 1928, 67.

<sup>58</sup> HAURIU, 1929, 38.



kialakult állam fogalmi elemeként létező legfőbb hatalmat, de vizsgálódása során azt az állami szervek által gyakorolt hatalommá szűkítette.

A francia pozitivista szerzők elméleteiben, illetve a köztük fennállt elméleti vitában a szuverenitás helyét a politikai vagy állami hatalom, előbbi inkább hatalomelméleti utóbbi alkotmányjogi szempontból is értelmezhető fogalmi vették át. A politikai, társadalmi valóság elemzése során a politikai vagy állami legitimitáció és a hatalomgyakorlás korlátozásának kérdése került a vizsgálódás középpontjába. Érdemes megjegyezni, hogy a szuverenitás, általános akarat, nemzeti szuverenitás, illetve népképviselő, intézményi hatalomgyakorlás logikai vonalán az érdekképviselő, illetve az intézményi hatalomgyakorlás korlátozása a legitimitáció – akár jogi, akár politikai – vizsgálatán keresztül hogyan váltak a szuverenitással kapcsolatos gondolkodás kulcskérdéseivé. Az általános akaratral megegyező állami akarat helyét a közérdekekkel egybeeső érdek megfelelő képviselője váltja, amely mellett a jog által korlátozott hatalomgyakorlás adja a legitimitáció politikai valóságon túli, alkotmányjogi vetületét.

Carré de Malberg meghatározása felfogható a fent bemutatott vitára adott összegző válaszként, megoldásként. A hármas alapon álló fogalom ugyanis igyekszik ellentmondások nélküli egységbe foglalni az egyes nézőpontokat.<sup>59</sup> Miközben a szerző nem kívánja elvetni a szuverenitás elvont és általános, a függetlenségen keresztül bemutatható tartalmát, törekszik annak pozitív, általános és anyagi meghatározására is az állami hatalom, mint az állam által gyakorolt hatalmak összességének a fogalomba történő beemelésével. Kitér az intézményi megközelítésre is, amikor az állami szervek közül a legfőbb helyet elfoglaló intézmény alkotmányos pozíciójával azonosítja azt. Nem meglepő, hogy ebben a hármas egységben elsősorban ő is a hatalomgyakorlással kapcsolatos legitimitációs kérdéseket vizsgálta a legfőbb hatalom államra történő átruházása kapcsán.

Carré de Malberg meghatározásának és értelmezésének lényege, hogy a teljes szabadság elvont joga az állami cselekvési szabadságon keresztül válik anyagi értelemben meghatározhatóvá. E cselekvési szabadság (az állami hatalmak összessége) alapján valósul meg az állami cselekvés, így az nem veszíti el általános jellegét, amikor a hatalomgyakorlás lehetőségével az alkotmány az államot ruházza fel. Az egyes állami szervek hatalomgyakorlási jogosítványainál, az intézményi jelentés meghatározásakor a legfőbb hatalom gyakorlójának alkotmányos helyével azonosítva, a szuverenitást továbbra is megtartja, az alkotmányjog számára már nagyon is értelmezhető módon.<sup>60</sup> Ahogyan korábban jeleztük, így ez a fogalmi meghatározás mind a hatalomelmélet, mind pedig a normatív elmélet próbáját képes kiállni.

A szuverenitás fogalmával kapcsolatos elméleti fejlődést és a szuverenitás paradoxonjait elsősorban a francia szerzők munkásságán keresztül vizsgáljuk, hogy elemzésünk során abból olyan értelmezési keretet formáljunk, amely alkalmas további következtetéseink levonására. A hatalomelmélet és a tisztán normatív megközelítés közötti vitában megkezdhetetlen *Hans Kelsen* elméleti munkássága. A *Tiszta jogtan* lényege témánk kapcsán éppen abban rejlett Kelsen számára, hogy a jogelméleti gondolkodást megszabadítsa a

---

<sup>59</sup> CARRÉ DE MALBERG, 2004, 79.

<sup>60</sup> Vö. SCHMITT, 2007, 163.

hatalomelméleti megközelítés szempontjaitól, melyek a jogtudományi gondolkodással nem összebékíthetőek. Kiindulópontja, hogy tagadja az állam és a jogrendszer közötti kettőséget, pozitív megközelítésében az államot a jogrendszerrel azonosítja. Utóbbi ugyanis olyan valóság, amely tényleges jogi vizsgálat tárgya lehet a társadalmi valóságként felfogható hatalommal szemben.<sup>61</sup>

Ugyan a nemzetközi együttműködés kapcsán elfogadja az államok egyfajta cselekvési szabadságát, de a hangsúlyt elméletének megfelelően a jogi valóság részeként leírható, az együttműködés alapján létrejövő nemzetközi jog kialakulására helyezi, amelyben a nemzeti jogrendszerek egyfajta szuverén jelleggel bírnak.<sup>62</sup> Ez a jogrendszeri szuverenitás, függetlenség azonban a normák érvényességének meghatározására vonatkozó szabadságban merül ki. Kelsen számára a lényeg éppen a normák érvényességének meghatározása során a legfőbb jogi norma nyújtotta azon lehetőségben rejlik, amely által a jogrendszer alakulása alkotmányos korlátok közé szorítható. Mindeközben elmélete alapvetéseinek megfelelően a hatalomgyakorlás szempontjait kizárja. Így a szuverenitás kapcsán korábbi logikánkat követve úgy fogalmazhatunk, hogy az állami akarat megnyilvánulása jelenik meg a nemzetközi jogi normák elfogadásakor, ez azonban mentes minden további hatalomelméleti kérdéstől, csupán a jogi norma megfelelő érvényességének feltétele.

A 20. század elején a fentebb vázolt elméletek visszakanyarodnak egyrészt a társadalmi legitimitás vizsgálata során a tényleges hatalomgyakorlás, másrészt a jog eszközével megvalósítható, szintén a tényleges hatalomgyakorlásra vonatkozó korlátozás kérdéséhez – új elméleti megközelítésekkel gazdagítva a szuverenitás fogalmát. Álláspontunk szerint a hatalomelméleti és a tisztán jogi, a normativitást előtérbe helyező elméletek feloldhatatlan vitájában mutatkozó paradoxon hozadéka itt az, hogy a szuverenitás fogalmának egy mindenképpen a szintézisre törekvő, többszintű meghatározásához vezet. Közvetve e vita eredménye, hogy egyrészt a hatalomelméleti vizsgálódás során a hatalomgyakorlásban az érdekek képviselőjének kérdését, normatív megközelítésben pedig az alkotmányos hatalomgyakorlás jogi eszközökkel történő korlátozásának a problémakörét helyezi előtérbe.

A fentiek nyomán a szuverenitás tehát azért is válik még inkább megkerülhetetlen fogalomná az államelméleti és alkotmányjogi gondolkodás számára, mert annak helyes értelmezésével válaszolhatók meg a legfőbb hatalom gyakorlására és így annak a korlátozására vonatkozó kérdések. E kérdések megválaszolásához a szuverenitásnak mint az állam alapvető jellemzőjének éppen a hatalomgyakorlás tényleges vizsgálata során való elemzését szükséges elvégezni. Eközben ez az elemzés alapvetően jogelméleti jellegű marad.<sup>63</sup> A legfőbb hatalmat a politikai és társadalmi kereteket vizsgáló hatalomelméleti elemzések területére már csak azért sem száműzhetjük, mert annak jogi meghatározása szükséges ahhoz, hogy a jog eszközével korlátozhatóvá válhasson. A politikatudomány vizsgálatának tárgya lehet az érdekek képviselője a szuverenitás által az állam számára biztosított teljes szabadság alapján történő hatalomgyakorlás során az állami cselekvést meghatározó akarat megnyilvánulásakor.

---

<sup>61</sup> KELSEN, 1988, 64.

<sup>62</sup> Ibidem, 76.

<sup>63</sup> BIBÓ, 1990, IV. kötet, 304.

A szuverenitás elméletének fejlődése során tehát három lényeges paradoxont emeltünk ki, amelyek átgondolása, az esetleges feloldásukra tett javaslatok gazdagították a szuverenitás fogalmát. Számunkra ezek későbbi vizsgálódásunk alapjául szolgálhatnak, még ha nem is fedik le a szuverenitás fogalmához kapcsolódó magyarázatok rendkívül széles spektrumát. A 16. században megjelent fogalom lényege, ahogyan arra maga a kifejezés is utal, a szuverenitás legfőbb jellegében foglalható össze. A szuverenitás teljessége ugyanis szükséges ahhoz, hogy immár az uralkodó személyétől elválló, egyre inkább a jog keretei között szabályozott, ebben az időszakban megjelenő állam alapját adhassa a fogalom. A szuverenitás tehát abszolút, teljes, negatív értelemben a függetlenséget, pozitív értelemben a szuverenitás alapján gyakorolt hatalom összességét jelenti. Ugyanakkor teljessége nem zárja ki a korlátozhatóságát. E paradoxon magyarázatához szükséges különbséget tenni maga a szabadság, annak jogosultja és a hatalomgyakorlás között.

Két évszázaddal később újabb kihívást jelent a fogalom számára az a paradoxon, amelynek megjelenése egy átfogó, szó szerint forradalmi átalakulás környezetében számunkra kifejezetten a szuverenitás jogosultjában bekövetkező változáshoz köthető. A szuverenitás oszthatatlan és elidegeníthetetlen jellegével kerül ellentmondásba a tény, hogy annak jogosultja nem egy személy, hanem egy szélesebb csoport, majd közösség lesz. Ennek magyarázatául jelenik meg a korábban már leírt uralkodói, szuverén akaratot felváltó, a teljes szabadságot kitöltő általános akarat. Ez az állam keletkezésénél a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlást, így a szuverenitás használatát, a nép részéről az államra ruhazza. A népképviselő elvén keresztül a szuverenitás új jogosultjának, a nemzetnek a megjelenését biztosítja az immár a hatalomgyakorlással megbízott intézmények működése során megvalósuló állami cselekvés meghatározásánál. A továbbra is fennálló nehézségek huszárvágással történő feloldását a nemzeti szuverenitás fogalmának megjelenése teszi lehetővé, amely egy elvont alany meghatározásával válaszolja meg az intézményi hatalomgyakorlás megalapozásához az elméleti kérdéseket.

Végül a huszadik század elején a szuverenitás pozitívista vizsgálatánál jelenik meg az a harmadik paradoxon, amelynek eredője a társadalmi valóság és a jog közötti feszültségben keresendő, és amely a hatalomelméleti és a normatív elméletek által levont megállapítások ellentétében jelenik meg. Ahhoz, hogy a tényleges hatalomgyakorlás során megismert társadalmi, politikai valóság összebékíthető legyen a szuverenitás teljességet hirdető jellegével, és ne csupán a politika szolgálatában megalkotott ideológia következményeként tekintsünk a fogalomra,<sup>64</sup> azaz jogi értelemben is megőrizzük azt, egy többszintű meghatározás megalkotására volt szükség. E meghatározásban a szuverenitás mind teljes szabadságként, mind az állami hatalmak összességéként, mind pedig az intézmények közül kiemelkedő legfőbb intézmény jogosultságaként értelmezhető. A politikatudományi elemzések során a szuverenitás tényleges megnyilvánulásában kifejezett általános akaratot formáló érdekek vizsgálatára helyeződött hangsúly. Ugyanakkor a legitimitáció kapcsán immár az egyértelműen jogi eszközökkel történő korlátozás problémaköre is részletesebb és elméletileg is megalapozott tárgyalást nyert.

---

<sup>64</sup> KELSEN, 1988, 79.

Mindezekre tekintettel a szuverenitás fogalma kapcsán továbbra is kérdés egyrészt a szuverenitás jogosultja, alanya, másrészt a szuverenitás korlátozhatósága, valamint az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleg megőrzése. E kérdések azonban napjainkban egy újabb kihívás, paradoxon mentén válaszolandók meg. A nemzetközi együttműködés kiszélesedése és az európai építkezés folyamatos fejlődése a szuverenitás államelméleti és jogtudományi átgondolását teszi szükségessé a korábbi, a történeti fejlődés során felmerülő szempontok, és az ezek alapján folytatott elemzés során szerzett eredmények használatával. Ismét meg kell ugyanis válaszolni a fent feltett kérdéseket; álláspontunk szerint olyan módon, hogy a szuverenitás fogalmának megtartásával, különösen az ahhoz kapcsolódó fontos alkotmányjogi vívmányok megőrzésével tudjunk a nemzetközi együttműködést és az európai integrációt nem ellehetlenítő, hanem azt támogató válaszokra jutni.

### **3. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben és az európai integrációban**

A következőkben a nemzetközi együttműködés kiszélesedésének és megerősödésének, és különösen az európai integráció, és a megjelenő nemzetfeletti jogrendszerek kialakulásának folyamatában megjelenő következményeken tesszük próbára a szuverenitás fogalmát, és igyekszünk megfelelő válaszokat találni egy a nemzetközi együttműködést és az európai integrációt támogatni tudó elméleti keret körülírásához, amelyben a fent vitatott problémák valamilyen formában feloldhatók. Előtte érdemes összefoglalni a szuverenitás fogalmával kapcsolatos eddigi megállapításainkat, hogy azok megfelelő alapul szolgáljanak további vizsgálódásainkhoz.

Suverenitás alatt tehát értjük azt a teljes szabadságot, amellyel az állam rendelkezik, és amely valamennyi állami cselekvés alapjául szolgál. Ezt a cselekvést pedig a szuverenitás jogosultjának a népek vagy még inkább a nemzetnek tulajdonított általános akarat immár állami akaratként történő megnyilvánulása tölti ki tartalommal. A szuverenitás által jelentett teljes függetlenség vagy teljes szabadság mint jog az állam, illetve annak intézményeinek a használatába kerül, amelyek e szabadságot használva adott cselekvést valósítanak meg az általános akarat által meghatározott célok elérése érdekében hozott döntések nyomán és mentén. Az állam által és számára meghatározott célok állami akarral való megvalósítása és az ezt eredményező állami cselekvés a hatalomgyakorlás során zajlik. A hatalomgyakorlás során immár az állami hatalmak összességéként jelenik meg a szuverenitás, amely azonban így sem függetlenedik a korábbiak szerint meghatározott kereteitől. A fentiek szerinti állami cselekvés, amikor az intézmények által folytatott tevékenységekben valósul meg, amelyek között a szuverenitás a legfőbb intézmény jogosítványa lesz, a jog által korlátozható és korlátozott.

A szuverenitás ilyen formában az állam, illetve annak intézményei által gyakorolt, az egyes érdekek megnyilvánulása szerint az állami célok megvalósítására irányuló állami cselekvés alapjául szolgáló teljes szabadság. Formai szempontból minden esetben a jogi normák, azaz a cselekvés eszközeit képező szabályok megalkotására és alkalmazására,

megalkotásának és alkalmazásának ellenőrzésére, tehát magára a cselekvésre vonatkozó teljes szabadság iránti igény formájában jelenik meg. A jog szempontjából fontos, hogy e normák elfogadása, alkalmazása, és alkalmazásának ellenőrzése, illetve a normák érvényességének kérdése éppen a jog által meghatározott módon korlátozható. Az állami intézmények által gyakorolt, az állam számára a hatalmak összességének alapját biztosító teljes szabadság nem zárja ki a korlátozás lehetőségét. Egyszerre jelent az állam számára autonómiát és függetlenséget, amennyiben mind a belső, mind a külső viszonyok meghatározására vonatkozó szabadsága fennáll. E szabadság gyakorlása során úgy a belső, mint a jelen elemzés szempontjából különösen fontos külső viszonyok szabályozásra kerülnek. Az így alkotott normák pedig éppen a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás következtében korlátozzák az állami cselekvést, így végső soron az állam szabadságát.

Ha pedig a szuverenitást a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörben vagy az ilyen hatáskörrel, esetleg szélsőséges esetben valamennyi hatáskörrel rendelkező intézmény alkotmányos helyében keressük meghatározni, azt látjuk, hogy a nemzetközi együttműködés kiszélesedésére és megerősödésére, de különösen az európai integráció kialakulására éppen a hatáskörök többszintű felosztásának következtében nyílik a jog szempontjából is értelmezhető és így elemezhető lehetőség. Ez a megközelítés mentes a teljes szabadság, az azt kitöltő akarat és az annak alapján megvalósuló hatalomgyakorlás összetett elméleti rendszerétől. Ugyanakkor nem veszélytelen megközelítés a nemzetközi együttműködés és az európai integráció jogi kereteinek meghatározására. A korábbi következtetéseink nyomán a szuverenitás inkább arra biztosít szabadságot, hogy az általános akaratot tükröző állami akarat mentén jogosítson fel az állam a hatalomgyakorlása során intézményeket és szerveket a közhatalmi cselekvésre. E teljes szabadság pedig elvezethet ahhoz, hogy ezen intézmények és szervek az államon kívül kerüljenek meghatározásra és nyerjenek hatásköröket közhatalmi cselekvés megvalósítására.

A szuverenitást mindhárom esetben lefolytatott átgondolás alapján, meglátásunk szerint nem elrejtteni szükséges, hanem éppen ellenkezőleg, megjeleníteni. Értelmezni és alkalmazni ahhoz, hogy a modern kor alapvetésének, amely szerint a társadalmi rend alakításának eszköze, és az annak békés kialakításához szükséges közösség alapja a jog, úgy az állam belső, mint az államok külső viszonyainak meghatározása kapcsán, meg lehessen felelni a nemzetközi együttműködésben és az európai integráció kettős rendszerében is. Az államok értelemszerűen élnek a szuverenitás által számukra biztosított lehetőséggel. Hatalomelméleti megközelítésben, érdekeik mentén a számukra rendelkezésre álló mozgásteret kihasználva, az általuk meghatározott célok megvalósításához, nemzetközi jogi kötelezettségek vállalásával hatalmuk gyakorlásának lehetőségét korlátozva hozzák létre a nemzetközi együttműködés rendszerét. Utóbbi azonban nem lesz önálló állam, semmilyen formában nem köthető közvetlenül hozzá szuverenitás. Így az azt létrehozó államok már csupán ezért is megőrzik szuverenitásukat.<sup>65</sup> A szuverenitás e jogon alapuló nemzetközi együttműködést, és a sajátos jogi kettősséget létrehozó európai építkezést is egyébként lehetővé teszi, és így mégis közvetett alapja annak.

---

<sup>65</sup> GROTIUS, 1999, 95.

A szuverenitás tehát nem az állam által megjelenített teljes szabadság vagy formálisan az erre vonatkozó igény kapcsán korlátozódik, azok teljessége megmarad. Éppen ez a teljesség az alapja a nemzetközi együttműködés kialakításának. A szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás lesz immár lehetséges a vállalt kötelezettségek által a jog eszközével kiszabott mértékben és keretek között. Az állam jogi értelemben is, éppen a szuverenitás folytán, meghaladja a jogrendszer kereteit. Éppen ezért sem azonosítható álláspontunk szerint, ahogy ennek bizonyítására korábban törekedtünk, az állam a jogrendszerével. Mindeközben azonban működése, azaz a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás során megvalósuló állami cselekvés a jog keretei között kötött. Ezzel kapcsolatban elegendő emlékeztetni arra, hogy az állam jogi rendelkezések általi megalkotása során, az alkotmány elfogadásával lép ki a teljes szabadság állapotából, amennyiben az alkotmányozás következményében a jog keretei közé szorul a hatalomgyakorlás. Ez azonban nem a szabadság létét, hanem annak gyakorlati, állam általi használatát, az ez alapján megvalósuló állami cselekvést érinti.<sup>66</sup> Így nem függetleníthető a korábbi vizsgálódásunk során a szuverenitás fogalma vonatkozásában levezetett eredményektől.

### *3.1. A szuverenitás fogalma a nemzetközi együttműködésben*

Nem véletlen, hogy a szuverenitás vonatkozásában a nemzetközi jog általánosan elfogadott elmélete is az államok önkorlátozásával magyarázza a nemzetközi jog kialakulását. Álláspontunk szerint, azonban a szuverenitás teljes szabadságán alapuló hatalomgyakorlás, illetve az ennek során folytatott állami cselekvés biztosítja az állam számára, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásaival hozzájáruljon a nemzetközi jog kialakulásához. Hagyományos meghatározása szerint ez ugyan különleges jogrendszer, de az államok kötelezettségvállalásaira és együttműködésére épül.<sup>67</sup> Az államok nem a szuverenitást, annak teljességét, hanem a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás kereteit alakítják, vagyis a szuverenitás használatának lehetőségét korlátozzák. Megjegyzendő, hogy ennek során hatalomelméleti szempontból még erősödhet is a pusztán gyakorlati értelemben függetlenségként felfogott szuverenitás, ha az államok érdekeiket kellő hatékonysággal képviselik. A nemzetközi jog normái más államok számára is kötelezettségeket állapítanak meg, amelyek esetükben érvényesíthető jogként jelennek meg és formálják a nemzetközi együttműködést.

A jogi szempontrendszerhez visszatérve érdekes kérdésként fogalmazódik meg azon nemzetközi jogi normák helyzetének az önkorlátozás elméletében való megítélése, amelyek érvényessége nem feltétlenül követeli meg az állami akarat tényleges megnyilvánulását, azaz a formálisan bekövetkező önkorlátozást. Ez az eset merül fel például a nemzetközi szokásjog kapcsán. Amint később részletesen is látni fogjuk, szintén az önkorlátozás elméletének kereteit feszíti szét a nemzetközi szervezetek és különösen az európai integráció által létrehozott jogi valóság. Utóbbi esetében egészen egyértelmű módon egy

---

<sup>66</sup> BODIN, 1999, 123.

<sup>67</sup> NAGY, 1999, 8.

önálló jogrendszer sajátos és összetett jellegével támaszt jogokat és kötelezettségeket anélkül, hogy ehhez az egyes normák elfogadásánál a tagállamok beleegyezésére feltétlenül szükség lenne. Az uniós közhatalmi cselekvés ugyanis nem csupán a tagállamok közös cselekvéseként, de önállóan is megvalósulhat. Ismét megjegyezzük, hogy e normák kapcsán sem a szuverenitás teljessége, hanem a szuverenitáson alapuló állami hatalomgyakorlás tere korlátozódik, lehetőséget engedve az európai integráció rendszerében az uniós közhatalmi cselekvésnek, amely közvetve, de alapjai szerint szintén a szuverenitásra építő hatalomgyakorlásra keresztül valósul meg. Végül álláspontunk, hogy bármennyire is összetett és fejlett jelleget ölt a nemzetközi együttműködés, annak alapját mégis az együttműködésben résztvevő szuverén államok biztosítják.<sup>68</sup> A nemzetközi jog létének előfeltétele a szuverenitás.<sup>69</sup>

Merész összehasonlítással élve, a szuverenitásnak, mint teljes állami szabadságnak a nemzetközi együttműködésben, és különösen az európai integrációban való korlátozása párhuzamba állítható a személyek teljes szabadságának államon belüli korlátozásával. A korlátozás egyik esetben sem magára a szabadságra, hanem annak használatára vonatkozik. A párhuzam kapcsán kiemelendő, hogy az állam teljes cselekvési szabadságának, azaz a szuverenitásnak a korlátozása az európai integráció esetében egyébként az európai építkezés során kialakult sajátos és összetett, önálló vagy legalábbis *sui generis*nek tekintett jogrendszer miatt, a tagállami cselekvéstől függetlenül, önálló közhatalmi cselekvés során keletkezett kötelezettségekből is származhat. Ugyanakkor e korlátozás, bár közvetve de ebben az esetben is a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás során az általános akarat által vezérelt állami cselekvésekkel meghatározott kötelezettségből származik. Ahogyan a személyek teljes szabadsága nem szűnik meg az államon belül, de cselekvésük lehetősége korlátok közé szorul, hasonlóan az állami cselekvés is korlátozott lesz a nemzetközi együttműködésben és különösen az európai építkezés rendszerében.

E korlátozás a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás során az általános akarat által vezérelt állami cselekvésekkel meghatározott kötelezettségekből származik. A személyek teljes szabadsága nem szűnik meg, de cselekvésük lehetősége korlátok közé szorul, ahogyan az állami hatalomgyakorlás során megvalósuló cselekvés is korlátozott lesz a nemzetközi együttműködés és különösen az európai építkezés rendszerében.

Egyúttal kiemelendő, hogy a nemzetközi együttműködés és az európai építkezés összetettebb, fejlettebb rendszere is egyfajta közös akarat által meghatározott célok mentén jött létre. Az akarat, amely e célokat a békés együttélés biztosítása végett meghatározza, nem semmisíti meg az akarat megnyilvánulásának alapjául szolgáló szabadságot, amely az államok esetében a szuverenitással azonosítható. A szuverenitás teljes szabadságán alapuló hatalomgyakorlás lesz az eszköze, az akarat és az általa meghatározott célok az indoka, a jog módszerével kialakított, államok felett létrejövő rendnek. E rendben pedig az államok cselekvésétől nem, pontosabban közvetetten nem teljesen független hatalomgyakorlás során korlátozódik az eredetileg e rend alapjául szolgáló állami (tag-

---

<sup>68</sup> PESCATORE, 2005, 51.

<sup>69</sup> BÉAUD, 1993, 1051.

állami) hatalomgyakorlás. E korlátozás mindeközben az államok közös akarata nyomán és mentén megvalósuló cselekvésből származik.

A nemzetközi jogi normák a nemzeti jogtól eltérő nemzetközi jogrendszer részeként,<sup>70</sup> alkalmazásuk során a nemzetközi jog szupremáciájának megfelelően,<sup>71</sup> mely elvet a nemzeti alkotmányjog is elfogadja,<sup>72</sup> a nemzeti jog felett érvényesülnek. Az állami hatalomgyakorlás tényleges korlátozását valójában ez az elv biztosítja. Ugyanakkor a nemzetközi jog esetében ezek a normák a nemzetközi jogrendszer részeként, de az állam jogrendszerébe illeszkedve fejtik ki hatásukat, támasztanak jogokat és kötelezettségeket az államok és a személyek számára. Semmiképpen sem ellentétes ez a szuverenitással, hiszen nemzetközi jogi normákról beszélünk, azok a nemzeti jogrendszer részeként érvényesülnek, fejtik ki hatásukat, éppen a szuverenitáson alapuló állami cselekvéshez nem csupán hasonlóan, de azzal egyező módon. Ahogyan tehát az állami cselekvés a nemzeti jogrendszer keretei között mindenkire vonatkozó jogokat és kötelezettségeket támaszt, úgy támaszt ilyen jogokat és kötelezettségeket a nemzetközi jog is. Mindkettő korlátozni képes a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlást anélkül, hogy magát a szuverenitást megsemmisítené vagy gyengítené. Éppen ellenkezőleg, megvalósulását annak köszönheti.

A nemzetközi szervezetek és különösen az európai integráció által létrehozott jogi valóság szükségessé teszi az előbbieket esetében még csak árnyalni, az utóbbi esetében viszont az önálló vagy legalábbis *sui generis*nek tekintett jogrendszer miatt viszont már alapvetően átgondolni a nemzetközi együttműködés kapcsán levont következtetéseinket. A nemzetközi szervezetek esetében ugyanis a nemzetközi jog szupremáciája már egy jóval fejlettebb normahalmaz vonatkozásában érvényesül. E fejlettség úgy mennyiségi, mint minőségi változást jelent. Az európai építkezés sajátos és összetett rendszerén belül pedig nem a nemzetközi jogrendszerben megismert szupremácia, hanem az uniós jog primátusa okozza a tagállami szuverenitás korlátozását. E korlátozás mellett is fenntartható és fenntartandó ugyanakkor az állami szabadság teljessége, miközben a korlátozás tényleges hatalomgyakorlásból származik, és jogi értelemben is következményekkel jár. Az európai építkezés vonatkozásában nem a nemzetközi jogrendszerben megismert és megszokott szupremácia, hanem az uniós jog primátusa, elsőbbsége okozza a tagállami szuverenitás továbbra is fenntartható és fenntartandó teljességén alapuló hatalomgyakorlás tényleges, jogi értelemben vett korlátozását.

A nemzetközi jog hagyományos normái kapcsán azonban egészen egyértelmű, hogy maguk az államok vállalnak kötelezettségeket a szuverenitáson alapuló, az általuk kinyilvánított akarat szerinti hatalomgyakorlás során. E normákat a nemzetközi jog szupremáciájára vonatkozó elvnek megfelelően kötelesek tiszteletben tartani, azaz azok korlátai lesznek a későbbi állami cselekvésnek. Mindez azonban a saját, nemzeti jogrendszerük keretei között valósul meg. E nemzetközi jogi normák elfogadása ugyan egyértelműen meghaladja az állami cselekvés számára kialakított nemzeti intézményrendszer kereteit, ugyanakkor az intézményi hatáskörök összességükben sem tekinthetőek magának a szu-

---

<sup>70</sup> NAGY, 1999, 12–29.

<sup>71</sup> A Wimbledon gőzös ügyében hozott ítélet, R.A.C.P.J.I., janvier 1922 – juin 1925, Série E, n. 1., 159–163.

<sup>72</sup> BODNÁR, 1987; Magyarország Alaptörvényének Q) cikk (2) bekezdése, a francia Alkotmány 55. cikke.



verenitásnak a megfelelőjeként. E hatásköröket a szuverenitás alapján szabadon oszthatja szét az állam a hatalomgyakorlása során akár az államon kívülre is. Így bár a normákat egy adott állam nem önállóan fogadja el, ez önmagában nincs kihatással a szuverenitás teljességére. Éppen ellenkezőleg, ismételten hangsúlyozzuk, az azon alapuló hatalomgyakorlásnak köszönhető.

Az államok nem a szuverenitásukkal szemben, hanem a szuverenitásuk használatával, annak köszönhetően alkotják meg a nemzetközi jogi normákat, amelyek azután a nemzeti jogrendszerükben, a szuverenitáson alapuló állami cselekvés által korlátozzák az állami hatalomgyakorlást. Az államok számára, ahogyan szintén korábban láttuk, e közös alap éppen a szuverenitásnak köszönhetően megvalósuló egységes hatalomgyakorlás miatt válik különösen fontossá. A cél e nemzetközi normák és a nemzeti jogrendszer összhangjának fenntartása, az ellentétek kizárása. Ebben a megközelítésben is az állam használja továbbra is a szuverenitást, azaz annak alanya a nép vagy a nemzet marad, hiszen a normák érvényességéről (akár nemzetközi, akár nemzeti eredetűek) a nemzeti jogrendszer keretei között kell döntést hozni. A nemzetközi együttműködés rendszere tehát, miközben az abban megalkotott norma felette áll a nemzeti szintű szabályoknak, nem teremt olyan külső szabadságot, amely megsemmisítené a nemzeti szuverenitást.

### *3.2. A szuverenitás fogalma a nemzetközi szervezetek keretei között megvalósuló együttműködésben*

A nemzetközi együttműködés a huszadik század második felétől különösen jelentős fejlődésen ment keresztül. Immár nem csupán két- vagy többoldalú államok közötti együttműködésre épít, hanem jelentős számú nemzetközi szervezet tevékenységére is. A huszadik század végére közel kétszáz állam több mint háromszáz nemzetközi szervezetet hozott létre.<sup>73</sup> E nemzetközi szervezetek pedig, ha és amennyiben az azokat létrehozó államok ilyen hatásköröket ruháztak rájuk, intézményeik vagy szerveik által szintén kötelező erejű, nemzetközi jogi eredetű normákat alkothatnak, amely által jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg. Ezek pedig kötelező erejűek és szupremáciájuk folytán szintén korlátozzák az állami cselekvés, és ezáltal a szuverenitáson alapuló állami hatalomgyakorlás mozgásterét. Az önkorlátozás elmélete kapcsán már említettük ezt az esetet, amely véleményünk szerint szintén nem ellentétes a szuverenitás elvével. E normák hatása, amelyek az államok közvetlen cselekvése nélkül születnek, támadólag hathat a nemzeti jogrendszerekre, különösen a nemzetközi jog szupremáciája miatt. Így ez az eset összetettebb módon is átgondolandó, vagy legalábbis, a következtetéseink alapján szolgáló gondolatmenet erre az esetre külön is árnyalendő.

Mindenekelőtt a nemzetközi szervezetek intézményei és szervei által megalkotott jogi normák, ha az uniós jogrendszerre alkalmazott kifejezést használjuk,<sup>74</sup> származtatott jogforrások. E normák joghatásait, miközben ugyanazon szupremáciát élvezik, mint a

---

<sup>73</sup> DE BERRANGER, 1995, 15.

<sup>74</sup> JACQUÉ, 2012, 526.

megalkotásukra vonatkozó hatáskört az adott nemzetközi szervezet intézményére vagy szervére ruházó szerződések, éppen ezen szerződések alapján fejthetik ki. Bár megalkotásuk önálló közhatalmi cselekvésnek tekinthető, az nem független a nemzetközi szervezetet szerződéssel létrehozó államok által szuverenitásuk alapján megvalósított hatalomgyakorlástól, amely során azok létrehozták magát a nemzetközi szervezetet, felruházva annak intézményét vagy szervét kötelező erejű jogi norma megalkotására vonatkozó hatáskörrel. A szerződés az alap, amely közvetíti a nemzetközi szervezet által megalkotott norma és a nemzeti jogrendszer között.

E tekintetben érdemes éppen a szuverenitás külső vetületének meghatározása kapcsán alkalmazott függetlenség oldaláról közelíteni elemzésünkkel. E függetlenség nem jelentheti azt, hogy egy adott állam, a szuverenitás alapján történő cselekvése során teljes függetlenségének megtartását tartsa csupán szem előtt, hiszen ez őt teljes mértékben kizárná a nemzetközi együttműködés rendszeréből. Így éppen a szuverenitása alapján történő hatalomgyakorlás során megnyilvánuló állami akarat kifejezésére, és így az adott állam érdekeinek érvényesítésére nyitva álló lehetőség, vagyis maga a szuverenitás korlátozódná. Szabadsága alapján az állam más államokkal közösen olyan állami cselekvést valósíthat meg, amely nem gyengíti az állam függetlenségét, éppen ellenkezőleg megjeleníti, használja azt.<sup>75</sup> A teljes szabadság alapján megvalósuló hatalomgyakorlás során egy adott állam dönthet így is, a függetlenség nem követeli meg az államoktól, hogy elszigetelten cselekedjenek. Éppen ellenkezőleg, a függetlenségük biztosítja, hogy a nemzetközi együttműködésben akaratuk szerint vehessenek részt.

Másodszor, a nemzetközi szervezetek intézményei vagy szervei által, szerződéses kötelezettségvállalással rájuk ruházott hatáskör alapján megalkotott jogi normák érvényesülése a legtöbb esetben továbbra is a nemzeti jogrendszerhez kötött. Olyan nemzetközi szervezet kevés létezik, amely e normák, vagy akár az ezek megalkotását és magát a nemzetközi szervezet létrejöttét szabályozó szerződések rendelkezéseinek érvényesüléséhez saját, úgynevezett nemzetfeletti jogrendszert alakított volna ki. A nemzeti jogrendszer egységes szerkezetén belül így az állam által használt szuverenitás alapján megvalósuló állami cselekvés lesz e normák alkalmazója, ahogyan egyébként megalkotója és alkalmazásuk ellenőrzője is. Az állam által használt teljes szabadság alapján a nemzetközi szervezet intézménye vagy szerve által megalkotott jogi norma tehát e mozzanatok kapcsán viszszerkerül a szuverenitás hatáskörébe. Egyébként még akkor is, ha az állam természetesen nemzetközi kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartása mellett köteles e normákat alkalmazni, megalkotásuk és alkalmazásuk ellenőrzésére pedig csak igen korlátozott mértékben jogosult.

Nem csupán tényleges hatalomgyakorlási szempontok, hanem ha úgy tetszik, tisztán normatív megfontolások alapján is megállapítható, hogy még abban az esetben is szükséges a szuverenitás, ha a közhatalmi cselekvés, amely által nemzetközi jogi eredetű jogi norma kerül megalkotásra, nemzetközi szervezet intézménye vagy szerve által valósul meg. Éppen ezért az önkorlátozás elmélete mellett a normák érvényesülése vagy éppen érvényességének vizsgálata kapcsán az állami cselekvés állami intézmények általi megva-

---

<sup>75</sup> DE BERRANGER, 1995, 16.

lósításának szükségessége szolgál újabb indokul arra, hogy a szuverenitás fenntartása, és a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás elengedhetetlen ahhoz, hogy akár a nemzetközi szervezetek keretei között folytatott nemzetközi együttműködés valóban eredményes legyen.

A nemzetközi eredetű normák által megvalósuló nemzetközi együttműködés eredményessége, illetve pusztán jogi szempontból a nemzetközi eredetű jogi normák hatása, máskülönben is érdekes szempontot kínál vizsgálódásunkhoz. Ahogyan egyébként az európai építkezéssel létrehozott önálló és sajátos jogrendszer esetében, a nemzetközi szervezetek által megalkotott jogi normák kapcsán is éppen ez a szempont teszi szükségessé, és elemzésünkben magyarázza az állami és a nemzetközi szervezetek intézményei és szervei által megvalósított cselekvések közötti összefüggést. Utóbbiak által megvalósított cselekvésnek az eredményességét ugyanis az előbbi cselekvés által lehet biztosítani, miközben jogi szempontból a nemzetközi jogi norma érvényesülése és egyébként érvényességének biztosítása a nemzeti hatalomgyakorlás során megvalósuló jogalkalmazási és ellenőrzési cselekvések által lehetséges. Ez a feltételeesség, illetve ennek megszüntetése különösen fontos szempont lesz az uniós jogrendszer önállóságának kimondásánál.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a nemzetközi együttműködés fejlődő és gazdagodó rendszere nem ellentétes a szuverenitás elvével, akár a nemzetközi jog államok általi közvetlen gyarapításáról, akár a nemzetközi szervezetek működéséről, és az ennek keretében megvalósuló normaalkotásról legyen szó. Ugyan az államok általi hatalomgyakorláshoz rendelkezésre álló tér a kötelezettségvállalások vagy az ezek alapján támasztott kötelezettségek mentén korlátozódik, a szuverenitás teljes szabadságként továbbra is az állami cselekvés alapja marad. E cselekvés biztosítja a nemzetközi együttműködés sikeres megvalósulását, a nemzetközi jogi norma érvényességét és érvényesülését. Jóllehet a hatalomgyakorlás, illetve az ennek során megvalósuló közhatalmi cselekvések egy része kikerül az állam keretei közül, ezáltal maga a szuverenitás álláspontunk szerint nem semmisül meg, de nem is sérül, és különösen nem jön létre olyan új, az államon kívüli erő, amely magával a szuverenitással kerülhetne szembe.

### 3.3. *A szuverenitás fogalma és az európai integráció*

Az európai építkezés, az integrációs folyamat által létrehozott Unió jogi és politikai valósága természeténél fogva számos lényeges ponton eltér a nemzetközi szervezetek rendjétől,<sup>76</sup> bár alapvetően a nemzetközi együttműködés egy különös formájaként és a nemzetközi szervezetek sajátos alakzataként határozható meg.<sup>77</sup> Mindenekelőtt sajátos, nemzetfelettiként jellemezhető jog-, és intézményrendszere, jogrendszerének kvázi-föderálisnak nevezhető jellege<sup>78</sup> teszi különlegessé. Az integráció hatékonysága indokolja a jogrendszeri sajátosságot, amely következtében az uniós jogrendszernek a nemzetközi

---

<sup>76</sup> SIMON, 2000, 209–249.

<sup>77</sup> PELLET, 1994, 221–268.

<sup>78</sup> JACQUÉ, 2007, 3–37.

joghoz való hasonlósága, hasonlíthatósága csak korlátozott. A jogrendszer sajátosságának meghatározását az integrációt létrehozó szerződések, illetve különösen azok értelmezése segítette. Az integrációs folyamat iránt elköteleződött tagállami akarat indokolhatja az építkezés tényleges hatékonyságára tekintettel ezt a sajátosságot, amely még így is túlmutat a nemzetközi együttműködésekben eddig leírtakon.

A kvázi-föderális jelzőnek a használata az uniós jogrendszer jellemzésére első ránézésre talán mehökkentő lehet. A jelző valóban sarkított módon kívánja bemutatni a kialakult *sui generis* jogrendszernek azt a sajátosságát, amelyen keresztül az a legnyilvánvalóbban kerül szembe a szuverenitás fentiek szerint felvázolt fogalmával. Nyilvánvaló, hogy maga az Unió nem tekinthető egy szövetségi rendszernek, vagy akárcsak annak alapjának, és az uniós jogrendszer sem írható le egy szövetségi jogrendszerként. Mégis, a hatáskörök összetett, fokozatosan bővülő rendszere, és az uniós jog alkalmazása kapcsán érvényesülő elvek arra engednek következtetni, hogy itt gyakorlati szempontból a szövetségi modelleket leíró jellemzőkhöz hasonló általános sajátosság jelentkezett. Éppen a jogrendszerének e sajátos jellege okozza, hogy a nemzetközi együttműködés egy egészen új, és rendkívül előrehaladott eredményeként vizsgálendő az európai integráció.

A jogalkotás során az Unió intézményei és szervei a tagállamok által az Unióra ruházott hatáskörök alapján járnak el. Az ezek által érintett területek folyamatosan bővülnek. Ugyan a megalkotott normák mennyisége értelemszerűen minőségi különbséget nem okoz, mégis azok alkalmazásának gyakorlati következménye kapcsán elgondolkodtató, hogy az úgynevezett uniós *acquis* a társadalmi együttélés egyre szélesebb területén, egyre részletesebb szabályokat határoz meg. Az uniós normákra vonatkozó közvetlen alkalmazhatóság és elsőbbség, ahogyan a nemzetközi jogrendszer szupremáciája kapcsán láthattuk, nem feltétlenül csak az uniós jog sajátjai, mégis az utóbbi esetben önállóságot feltételeznek, és az uniós normák feltétel nélküli érvényesülését követelik meg. Lényeges sajátossága továbbá az uniós jognak, hogy normáinak érvényesülése felett ugyan meghatározott hatáskörök alapján és eljárások keretei között, de önálló bíróság is őrködik. Kiemelendő, hogy éppen ez a bíróság mondta ki az uniós normák hatékony érvényesülését biztosító fent említett elveket. Mindezek tükrében tehát a szuverenitás fenntarthatóságáról levont, korábbi következtetéseink alaposan átgondolandók.

Az uniós jogrendszer létét, illetve szélesebb értelemben az Unió által megvalósított közhatalmi cselekvést, a tagállamok által szuverenitásukon alapuló hatalomgyakorlásuk során tett kötelezettségvállalás teszi lehetővé. Ez különösen egyértelmű, ahogyan látni fogjuk, az uniós normák elfogadásának kapcsán. Az Unió a szerződésekben foglaltak szerint önálló közhatalmi cselekvés megvalósítására is képes, hiszen a tagállamok a hatáskörök által érintett területeken a sajátos, nemzetfeletti uniós intézményrendszer intézményeit és szerveit ruházták fel a jogi normák elfogadásának képességével, amelyek akár a tagállamok beleegyezése nélkül, sőt az azok által képviselt tartalmilag ellentétes álláspont ellenére is képesek így e területeken kötelező erejű jogi normát alkotni. Mindez mit sem változtat azon, hogy az Unió ezen képessége a szerződésekben, azaz az eredeti tagállami kötelezettségvállaláson alapul. Mindeközben, ahogyan látni fogjuk, a kép tovább árnyalható az uniós hatáskörök összetett rendszerében, ahol a tagállami és uniós hatáskörök rendszerét részletes rendelkezések és különleges jogelvek szabályozzák.

Nem véletlen, hogy a hatáskörök átruházásának kérdésére, nem csupán az Unió alapító szerződésai, hanem a tagállami alkotmányok is kitérnek. A rendszer összetettsége és a hatáskörök átruházásának a szuverenitástól, és az ezen alapuló állami hatalomgyakorlástól el nem választható kérdése szükségessé is teszi az alkotmányos szintű nemzeti szabályozást. Az e tárgyban megalkotott úgynevezett Európa-klauzulák változatos elméleti alapokon, formailag és tartalmilag eltérő válaszokat adva ugyanazon kérdésre keresnek megoldást, amikor az állami kereteken kívüli közhatalmi cselekvések összetett rendszerének megvalósulásához igyekeznek alkotmányos alapokat biztosítani az államiság, és így a szuverenitás fenntartása mellett. Utóbbi nélkül magának az alkotmánynak a léte, jogi értelemben vett érvényessége is megkérdőjelezhetővé válna.

E kérdéskörrel részletesebben a továbbiakban nem is kívánunk foglalkozni. Az uniós közhatalmi cselekvéshez köthető joganyag rendkívül terjedelmes volta csupán mennyiségi és nem minőségi kérdés. Az uniós jog mennyisége pedig a hatásköri rendszer összetettségére vezethető vissza. Tehát inkább a hatásköri szabályok alkalmazása vizsgálendő, mely vizsgálat így a normák érvényességére vonatkozik. Magától értetődő ugyanakkor, hogy pusztán hatalomelméleti megközelítésben az uniós hatáskörök által lefedett területeken megalkotott jelentős döntésmennyiség ténye is elgondolkodtató lehet a szuverenitás fenntarthatóságának, és az állami lét tagállami formában való kiüresedésének vizsgálatakor.

E hatalomelméleti megközelítésben felmerülő kétségeket tovább erősíti az a tény, hogy az uniós közhatalmi cselekvéseket megvalósító intézményrendszer nem a hagyományos kormányközi, hanem annak bizonyos elemeit megőrizve, de a nemzetközi szervezetekhez képest sokkal fejlettebb, nemzetfeletti vonásokat mutat.<sup>79</sup> További indok lehet a hatalomgyakorlásnak az a rendkívüli szinten centralizált módja, amely az uniós intézmények és szervek által megvalósul.<sup>80</sup> Mi azonban következetesen fenntartjuk, hogy ez a szuverenitás a tagállam teljes szabadságaként meghatározott formájában nem sérülhet, bár tény, hogy ezáltal a megalkotott joganyag és így a döntési lehetőség, illetve e jog alkalmazására és megalkotásának, alkalmazásának ellenőrzésére vonatkozó közhatalmi cselekvés tere jelentősen leszűkül. Annak fenntartása inkább a hatáskörök, illetve a már megalkotott jogforrások alkotta jogrendszer különleges jellemzőihez kapcsolódóan elsősorban minőségi oldalról közelítve vizsgálható érdemben.

A szuverenitás fogalmának átgondolását szükségessé tevő harmadik kiindulópontul, amellyel a fenti mennyiségi szemponttal ellentétben részletesen is foglalkozni kívánunk, az a nemzetfeletti jogrendszer szolgál, amelynek részeként jelennek meg az átruházott, uniós hatáskörök alapján megalkotott jogi normák. Az uniós közhatalmi cselekvés ugyanis önálló vagy legalábbis *sui generis*nek tekintett jogrendszerben ölt testet. E jogrendszer önállóságát a közvetlen alkalmazhatóságra vonatkozó elv kimondása alapozta meg, amely az integráció hatékonyságát tartotta szem előtt.<sup>81</sup> Nem sokkal később ugyanezen hatékonysági szempont szerint mondta ki az uniós bíróság az elsőbbség elvét, amely

---

<sup>79</sup> PHILIP–SOLDATOS, 2007, 14.

<sup>80</sup> LEBEN, 1991, 67.

<sup>81</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz., *van Gend en Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1963:1, rendelkező rész.

a nemzetközi jogból ismert szupremáciát éppen a hatékony érvényesülésre helyezve a hangsúlyt alkalmazta az adott keretekre.<sup>82</sup>

A tagállami akaratban megnyilvánuló, illetve a tagállami kötelezettségvállaláson keresztül a nemzeti szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás során megvalósuló, tagállami cselekvésre visszavezethető hatáskörátruházásra épülő érvrendszer, amely által a nemzeti szuverenitás fenntartható, itt már nem állja meg a helyét. Ennek oka a nemzetfeletti intézményrendszer részeként működő uniós bíróság, amely tulajdonképpen a rendszer tényleges igazi újításának tekinthető. A bíróság nem csupán kimondani, de érvényesíteni is képes a sajátos jogrendszer hatásait. Ítélezési gyakorlatában nem kevesebbet állít, mint hogy a tagállamok által létrehozott jogi valóság önálló eredetű, *sui generis* jellegű, és ebből adódóan elveszíti kapcsolatát a tagállamokkal. Ebből az átlényegülésből fakadhat az uniós jog mindenek felett érvényesülő elsőbbsége, amely a szuverenitás fenntarthatóságát veszélyezteti.<sup>83</sup>

Az, hogy az immár az európai jogi valóság részeként kezelendő, a bírósági ítélezési gyakorlatban kimondott elvek mentén kialakuló sajátos jogrendszer megjelenése, ez az átlényegülés, az integráció hatékonyságát eredményező csodaként vagy a tagállami jogrendszerek belső egységét megbontó eredendő bűnként értelmezendő, csak értékelés kérdése. Ennek következtében azonban a hatáskörök átruházására vonatkozó tagállami cselekvésen keresztül, az azok gyakorlásával megvalósított uniós közhatalmi cselekvést a szuverenitással összebékítő gondolatmenet alapjaiban rendül meg. Adott a tény: azáltal, hogy a tagállamok az integrációs folyamat iránt elkötelezték magukat, mivel annak hatékony megvalósítása másként nem lehetséges, egy új és önálló vagy legalábbis *sui generis* eredetű jogrendszer töri át korábban egységes jogi valóságukat. Ennek alapja a bíróság érvelését követve éppen a nemzetközi együttműködéstől tartalmilag eltérő integrációba való beágyazottságuk. E sajátos egységesülési folyamat iránt pedig az államok egyébként saját cselekvésük által kötelezték el magukat. Ez vezet el egy önmagából eredő, bár közös, de az integrációs cél megvalósítása tekintetében egyúttal önmagában értelmezendő uniós jogrendszerhez.<sup>84</sup>

Bizonyítani igyekezünk majd, hogy ez az új jogi valóság, amelyben a jogrendszerek kettősége állít bennünket egy, a szuverenitás fenntartása kapcsán szinte megoldhatatlannak mutató feladat elé, éppen a szuverenitáson keresztül magyarázható. Ez a lehetőség fennáll mindaddig, amíg az uniós, nemzetfeletti, vagy akár kvázi-föderális jogrendszer nem rendelkezik a letisztulásához feltétlenül szükséges, új, jogilag értelmezhető alappal. Nem csupán a hatáskörök átruházásának, de az uniós hatáskörök részlegességének, vagy a tagállami akaratok köthető közös célnak, vagy a tagállami cselekvésnek az uniós jogrendszer érvényesüléséhez továbbra is nélkülözhetetlen jellegének tudható be, hogy a nemzeti szuverenitás továbbra is szükséges, még a *sui generis* jogrendszer mellett is, az európai integrációs folyamathoz.

<sup>82</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 6-64. sz., *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1964:66, rendelkező rész.

<sup>83</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C-106/77. sz., *Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1978:49.

<sup>84</sup> CHALTIEL, 2003, 39–41.

Ugyan a tagállami cselekvésekkel párhuzamosan, de az ismert, tagállami keretektől eredeténél fogva eltérő dimenzióban jelenik meg az uniós jogrendszer jogi valósága, de ez a dimenzió összekapcsolódik a tagállami jogrendszer megszokott terével, ahol tagállami cselekvés folytán érvényesül. Önmagában azonban a közös célkitűzések, vagy az ezek mögött húzódó közös érdekek, továbbá az ezek megvalósításához szükséges, a közvetlen alkalmazhatóság és az elsőbbség elvei alapján biztosított hatás, nem elegendők egy teljesen önálló jogrendszer alapjának megteremtéséhez. Ehhez éppen egy nemzetfeletti autoritás megjelenésére lenne szükség, amely nem a föderalizmus szerkezetében, hanem egy új nemzetfeletti rendszerben tenné teljessé az uniós közhatalom gyakorlásának, és így az önálló uniós akarat megnyilvánulásának lehetőségét, ha úgy tetszik, megteremtené az ezek alapjául szolgáló új szabadságot.

Amíg ez nem valósul meg, annak feltételezése, hogy az integráció mélyülése, azaz jogi értelemben a hatáskörök bővülése és az uniós *acquis* gazdagodása következtében a nemzeti szuverenitás elvesztette a fenti meghatározások szerinti értelmét, az Unió jogi és egyébként politikai valóságát jogi értelemben légtüres térbe helyezné. A fenti jogelvek szerinti önálló, vagy legalábbis *sui generis* jogrendszeri működés és a közös célok és érdekek mentén történő hatékony hatalomgyakorlás ugyan kétségkívül erősítheti az integrációt, de nem jelentheti a (tag)államiság és egyben a tagállami szuverenitás elvesztését. Ennek oka, hogy az uniós jogi és politikai valóság a szuverenitáshoz hasonló teljes cselekvési szabadságot önállóan nem képes új autoritás formájában felmutatni. A fenti feltételezés alkalmazása nem csupán a jogi és politikai valóság körülírását és meghatározását tenné rendkívül nehézkesé, de egészen egyszerűen annak létét tenné lehetetlenné. Egyszerűbben fogalmazva, az Európai Uniót nem csupán megteremtette a nemzeti szuverenitás, de még akkor is, ha annak jogrendszere önállósult, létét folyamatosan az tartja fenn, ennek következményei pedig egészen sokrétűek.

### 3.3.1. Szuverenitás és hatáskör-átruházás

A szuverenitás fenntarthatósága kapcsán tehát először a hatáskörök átruházásának kérdését szükséges megvizsgálnunk. Ahogyan arra korábban utaltunk, a hatáskörök átruházásának kérdésével nem csupán a magát az átruházását jogilag megvalósító szerződések foglalkoznak. A hatáskörök, illetve átruházásuk kérdése szorosan kapcsolódik az állam alkotó elemét képező szuverenitáshoz. Az e fejezet elején részletesen is meghatározott módon maga a nemzetközi együttműködés és az európai integráció is a nemzeti szuverenitáson alapul. Anélkül, hogy megismételnénk a szuverenitás értelmezésére vonatkozó következtetéseinket, egyértelműnek tartjuk, miért szükséges, hogy a nemzeti alkotmányok is kitérjenek a hatáskörök Unióra való átruházásának, és úgy általában a tagállam részvételére az európai építkezésben.

Az európai integráció kapcsán azt kívánjuk tehát bizonyítani, hogy annak keretei között a fenti értelemben vett nemzeti szuverenitás annak következményeivel együtt, egyrészt a hatáskör-átruházás alkotmányos szabályozásával fenntartható, másrészt az integráció léte és működése tekintetében fenntartandó. Mindeközben elismerjük, hogy az európai integráció már a hatáskörök átruházása miatt is lényegesen befolyásolja a

nemzeti szuverenitás alkotmányos kereteit. Kihat a szuverenitáson, mint teljes cselekvési szabadságon alapuló állami hatalomgyakorlás alkotmányos rendszerére. Hiszen a hatáskör-átruházáson keresztül a tagállam közhatalmi cselekvés képességével ruhazza fel az uniós, európai szintet, ahol e cselekvés nemzetfeletti intézményrendszer keretei között, sajátos jogrendszerben és utóbbi szabályai szerint valósul meg. A nemzeti alkotmányjognak ugyanakkor ilyen keretek között foglalkoznia kell az európai integrációval különösen a hatáskörök átruházása kapcsán, hiszen a szuverenitás használatát érinti a kérdés. A nemzeti alkotmányjog ilyen keretek között kell, hogy foglalkozzon az európai integrációval, hiszen a szuverenitás használatát érinti a kérdés, különösen a hatáskörök átruházása kapcsán.

Már elemzésünk elején le kell szögezni, hogy a hatásköröket, azok terjedelmétől és egyébként az átruházásuk következményeként formálódó jogrendszer sajátos jellegétől függetlenül, sem külön-külön, sem összességükben nem tudjuk azonosítani magával a nemzeti szuverenitással. Ahogyan azt korábban kifejtettük az általunk használt értelemben a szuverenitás teljes cselekvési szabadságot jelent. E szabadságon alapul a hatalomgyakorlás, amelynek irányát az általános akaratot tükröző állami akarat szabja meg. Ezt a hatalomgyakorlást, közhatalmi cselekvést az alkotmányos intézményrendszer keretei között állami intézmények és szervek végzik, amelyek erre vonatkozó képességét a hatáskörök gyakorlására vonatkozó rendelkezések szabályozzák. Ilyen közhatalmi cselekvés valósul meg az Európai Unióban is részben a tagállamok részvételével, részben önállóan. Így tehát értelemszerűen itt is ilyen módon beszélhetünk hatáskörök felosztásáról, de azok gyakorlásának alkotmányos korlátozásáról is a szuverenitás alapján vállalt kötelezettségek tiszteletben tartása mellett. Magának a szuverenitásnak bármilyen jellegű átruházásáról tehát nincs, és nem is lehet szó.

A nemzeti szuverenitás használatáról van szó, és az Európai Unió jelenlegi állapotában, még a mélyülés következményeként bővülő hatáskörök és gazdagodó joganyag mellett, illetve az önállósult jogrendszere okán sem rendelkezik a közhatalmi cselekvés saját, önálló alapjával. A hatalomgyakorlás szabályozását, az arra vonatkozó kereteket és korlátokat jellegéből adódóan magának szabályozási tárgyként fenntartó alkotmányjog igényt tart a tagállam általi hatáskör-átruházás szabályozására. E szabályozás során pedig a nemzeti alkotmányjog megteremti az uniós közhatalmi cselekvés alapját a nemzeti szuverenitás vonatkozásában, továbbá beilleszti azt a tagállami cselekvések rendszerébe még akkor is, ha erre egyébként a magát önállóan meghatározó, uniós jogrendszer nem tart igényt. Ehhez a vállalt kötelezettségek viszonylag behatárolt kereteket engednek csupán, de e szabályozáson keresztül korlátokat is támaszt az alkotmányos követelményeknek megfelelő uniós közhatalmi cselekvésnek.

### 3.3.1.1. A hatáskör-átruházás elméleti kérdései

A nemzeti alkotmányok komolyabban a második világháborút követően kezdtek érdeklődni a nemzetközi együttműködés és a nemzetközi jog iránt. A háborús tapasztalat ráébresztette az államokat arra, hogy politikai, gazdasági és általános társadalmi megfontolások miatt is szükséges a nemzetközi joggal megvalósuló hatékonyabb nemzetközi



együtműködést kialakítaniuk. Ezen együtműködés, legalábbis a kétpólusú világrendben a nyugati és a független táborban a jog, mint a békés együttélés számára egységesen elfogadható kereteket biztosító eszköz segítségével, az évszázados gyakorlatban bizonyító jogközösség alapján került kialakításra. Már korábban is a jog által rendezett viszonyok jelentették a nemzetközi együtműködés alapját. Annak mélyülése azonban egyre inkább megnyitotta, nem utolsó sorban a nemzetközi szervezetek megjelenésével, a nemzeti jogrendszereket a nemzetközi jog előtt. Ezek, a nemzeti alkotmányjogot a nemzetközi jog irányába a korábbi hagyományos nemzeti joghoz szorosan kötődő megoldásoknál egyre szélesebben megnyitó rendelkezések egyrészt alkotmányos alapot biztosítottak az adott állam részvételére a nemzetközi együtműködés rendszerében, másrészt igyekeztek biztosítani a nemzetközi jog normáinak hatékony érvényesüléséhez szükséges kereteket.

Ezen első rendelkezések a legtöbb esetben a szuverenitás korlátozását irányozták elő.<sup>85</sup> Az ilyen korlátozáshoz jóváhagyásukat adó rendelkezések a legtöbb esetben emellett, hogy általában, mintegy tartalmi feltételként emlékeztetettek a kialakuló nemzetközi együtműködés általános céljaira, a béke és az igazságosság fenntartására, a viszonzosság alkotmányos feltételét határozták meg a nemzetközi eredetű normák érvényességéhez.<sup>86</sup> A viszonzosság feltételének fenntartása, ahogyan erre a francia Alkotmánytanács is rámutatott, egyre nehezebbé vált az európai integráció vonatkozásában.<sup>87</sup> Az alkotmányos rendelkezésekben megjelenő szuverenitás-korlátozást az alkotmányjog, mint az állam nemzetközi együtműködésben való részvételének, a kötelezettségvállalásain keresztül a kötelező erejű jogi normák elfogadásának szükséges feltételét értelmezte.<sup>88</sup> Ezek a rendelkezések értelemszerűen a korlátozás alatt nem értették a szuverenitásról való lemondást, amely az állami jelleg megszűnéséhez vezetett volna.

Az ilyen értelmű szuverenitás-korlátozás tehát nem jelentette, hogy a szuverenitás teljessége sérült volna, vagy azt, hogy az állami cselekvés alapjául szolgáló teljes szabadság léte kérdőjeleződött volna meg. Megjegyezzük, ennek eshetősége ebben az időszakban még fel sem merült az alkotmányjogi gondolkodásban. A szuverenitás korlátozása alatt a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás egyébként alkotmányosan megengedett, sőt előírt korlátozását értjük ebben a körben. Az alkotmányos szabályozás ekkor még megmaradt az állami önkorlátozás hagyományos felfogásánál. Az európai integráció által támasztott olyan követelményekre később kellett alkotmányos megoldást biztosítani, mint a sajátos jogrendszerben a normák megalkotásához szükséges hatáskörök átruházása, valamint azok érvényesülése. Ekkor még megmaradt az állami önkorlátozás hagyományos felfogásánál, amelyben elegendő a megfelelő formai feltételek melletti állami kötelezettségvállalás ahhoz, hogy a nemzetközi együtműködésben megvalósuló hatalomgyakorlás által az állami hatalomgyakorlás számára külső korlátok keletkezzenek.

---

<sup>85</sup> Az 1946-os francia Alkotmány Preambulumának 15. bekezdése, az 1948-as olasz Alkotmány 11. cikke.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> A francia Alkotmánytanács 76-71 DC sz., az Európai Közösségek Tanácsának a Közösségek Közgyűlésének közvetlen és általános választásokon történő megválasztására vonatkozó döntésének ügyében 1976. december 30-án hozott döntése, rendelkező rész.

<sup>88</sup> LUCHAIRE–CONAC–PRETOT, 2009, 1359.

Érdemes megjegyezni, hogy Németország (a Német Szövetségi Köztársaság) már a második világháború után a korábban már ismertetett sajátos német szuverenitás-értelmezésnek megfelelően a fentiekől eltérő, különleges megoldást választott a nemzetközi szervezetek keretében kialakuló együttműködés alkotmányos alapjainak megteremtésére. A német Alaptörvény a szuverén jogok átruházásának lehetőségéről rendelkezik.<sup>89</sup> A szuverenitást a hatáskörök elosztására vonatkozó hatáskörként határozza meg. Így a német alkotmányjog számára a korábban ismertetett általános és elvont, továbbá általános és anyagi megközelítésektől mentesen kézenfekvő megoldás volt, hogy a nemzetközi szervezetek működésének hatékony biztosításául a szuverén jogok, azaz a szuverenitás alapján végzett állami cselekvésre vonatkozó hatáskörök akár törvény általi átruházásának lehetőségét határozza meg. Mindeközben a szuverenitás nem sérül, hiszen a hatáskörök elosztására vonatkozó hatáskörrel továbbra is a német állam rendelkezik, továbbá éppen emiatt, azaz e hatáskör fenntartásával a szuverenitás semmilyen formában nem kerül átruházásra.

Ez a megoldás a későbbiek során rendkívül hatékonynak, így más államok számára is követendőnek bizonyult az európai integráció, illetve az integrációs cél mentén létrehozott sajátos, nemzetfeletti együttműködés alkotmányos alapjainak megteremtésére. A kérdésre adandó alkotmányos válasz megfogalmazásánál tekintettel kell lenni az integráció sajátosságaira. Egyrészt, a nemzeti alkotmányozónak figyelemmel kell lennie a nemzetfeletti jellegű jellemzőit egyre inkább felmutató intézményrendszerre. Másrészt, az alkotmányos szabályozásnál fontos szempont lehet, hogy az átruházott hatáskörök gyakorlása a közös célok megvalósítását szolgálja közös érdekek mentén. Harmadszor, további sajátosság az integráció ilyen megvalósításának hatékonyságára tekintettel a szerződéseket értelmező bírósági ítélkezési gyakorlat által önállósított jogrendszer jogi valósága. Mindezekre tekintettel szükséges tehát a nemzeti szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás külső és immár nemzetfeletti megvalósulásához, illetve az ennek nyomán létrejött új jogi dimenzióhoz megfelelő alkotmányos alapot teremteni.

Ahogy azonban a későbbiek során látni fogjuk a hatáskörök átruházására biztosított ilyen általános jellegű alkotmányos alap, miközben a nemzeti szuverenitást annak következményeivel fenntartja, önmagában nem képes a szuverenitás teljessége és korlátozhatósága, valamint oszthatatlan és el nem idegeníthető jellege kapcsán teljes körű alkotmányos magyarázatot adni az európai integráció által megvalósított nemzetfeletti együttműködésre. Ennek oka nem csupán abban keresendő, hogy a hatáskörök összetett, uniós rendszere a szerződések alapján egészen széles mozgásteret enged az uniós közhatalmi cselekvés számára, bár a Lisszaboni Szerződés ezzel kapcsolatban jelentős előrelépést mutat a helyzet tisztázására.<sup>90</sup> Az is az oka, hogy a hatáskörök önmagukban szorosan kapcsolódnak a szuverenitás fogalmához, jóllehet e kapcsolat, ahogyan korábban utaltunk rá, az állami akarat megnyilvánulása nyomán és mentén és a hatalomgyakorlás során megvalósított állami cselekvések által magyarázható. Egészen általános módon ön-

---

<sup>89</sup> Az 1949-es német Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése.

<sup>90</sup> A Lisszabonban 2007. december 13-án aláírt, 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosításáról.

magában az uniós szinten megvalósuló hatalomgyakorlás nemzetfeletti jellege támasztja a legnagyobb nehézséget a nemzeti szuverenitás ilyen keretek közötti értelmezése számára.

A szuverenitás korlátozása, ugyan az önkorlátozás elmélete mentén hosszú ideig alkalmasnak tűnt az európai integrációhoz szükséges alkotmányos alap megteremtésére, valójában ebben a formában a kezdetektől nem volt képes az integrációban kialakuló, nemzetfeletti jogi és politikai valóság teljes körű magyarázatára. Hatalomelméleti szempontból ugyanis a korlátozás valójában a szuverenitás fogalmi elemét képező függetlenség részleges, így a meghatározás számára elfogadhatatlan, megszűnését jelentette: Az Unió keretei között megvalósuló hatalomgyakorlás ugyanis a tagállam mozgásterének egyértelmű szűküléséhez vezetett az új, nemzetfeletti szint megjelenésével. Normatív szempontból pedig az alkotmányjog számára talán még nehezebben elfogadható módon az átruházott hatáskörök gyakorlása során egy olyan önálló, kvázi-föderális jogrendszer jött létre, amely egyértelműen meghaladta az állam nemzeti szuverenitáson alapuló alkotmányos kereteit.

Normatív szempontból persze igen ígéretes megoldásnak tűnik, ha a nemzeti alkotmány egészen egyszerűen lehetőséget biztosít nem a szuverenitás, hanem az annak alapján megvalósuló hatalomgyakorlás során elvégezhető közhatalmi cselekvések képességének, azaz az alkotmányos hatásköröknek az átruházásra. Ha el is fogadjuk ezt a megoldást, már önmagában az a tény, hogy az átruházott hatáskörök pontos terjedelmének meghatározása a hatáskörök összetett, uniós rendszerében rendkívül nehézkes, kizárja, hogy e megoldást teljes körű, zárt alapnak tekinthessük. A megoldásnak ennél is nagyobb hiányossága, hogy általa nem magyarázható a szuverenitás fogalmából eredő következmények ütközése az átruházott hatáskörök által létrehozott jogrendszer keretei között megvalósuló nemzetfeletti hatalomgyakorlással, különös tekintettel annak módjára. Az európai építkezés számára megfelelő alkotmányos alapot biztosító nemzeti alkotmányos rendelkezések átgondolása hangsúlyosan a Maastrichti Szerződés elfogadását követően vált szükségessé.<sup>91</sup> Az ekkor létrejövő Európai Unió a korábban elsősorban gazdasági integrációt immár egyértelműen politikai integrációvá mélyítette. Iménti ellenvetéseink dacára azonban ez a tény tette halaszthatatlanul szükségessé, hogy a korábban a nemzetközi együttműködésre való nyitottságot biztosító, de az európai integráció különleges, nemzetfeletti jellegére nem vagy nem kellő figyelmet fordító alkotmányos rendelkezések tartalmát a tagállami alkotmányozók alaposan átgondolják.

Hangsúlyozzuk, hogy az európai integráció különleges jellege, amelyen keresztül az természetében a kezdetektől meghaladta a fokozódó nemzetközi együttműködésben akár az erősödő nemzetközi szervezetek keretei között megvalósított együttműködési szintet, ekkor vált igazán alkotmányjogi szabályozási kérdéssé. Azzal, hogy a politikai integráció, ha úgy tetszik, a szuverenitáshoz nagyon szorosan, közvetlenül kapcsolódó politikai hatalomgyakorlási köröket tett magáévá, megindult a nemzeti alkotmányjog európaizálódásának hosszú és nehézkes folyamata.<sup>92</sup> A nemzeti alkotmányozók több

---

<sup>91</sup> A Maastricht-ban 1992. február 7-én aláírt, 1993. november 1-én hatályba lépett, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosítása.

<sup>92</sup> RIDEAU, 1997, 2–12.

tagállamban is a korábban bemutatott megoldhatatlannak látszó kérdések megválaszolására törekedtek.

Elsősorban a francia alkotmányjogi gondolkodás eredményei mentén vázoljuk azt a folyamatot, amely e kényszerben igyekezett immár az integráció különleges, nemzetfeletti jellegére is többé-kevésbé magyarázatot adó alkotmányos alapot teremteni az uniós jogi és politikai valóság számára.<sup>93</sup> Ki kívánjuk egyben emelni, hogy erre a gondolkodásra a politikai integráció számára hatásköröket biztosító Unió létrehozatala adott okot.<sup>94</sup> A Maastrichti Szerződés nyomán az európai építkezés olyan területeken folytatódhatott mint az európai polgárság, a gazdasági és pénzügyi unió vagy a két új pillér által meghatározott közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés. Ez a tartalmi változás adott valójában alkalmat arra, hogy a nemzeti alkotmányjogok immár alaposabban foglalkozzanak az európai integrációval, az egyébként korábban is meglévő sajátosságaira tekintettel.

### 3.3.1.2. A hatáskör-átruházás alkotmányos gyakorlata

A folyamat kiváltó okának kiemelésével arra kívánunk rámutatni, hogy valójában nem az Unió által gyakorolt hatáskörök és a szuverenitás elméleti szempontok szerint meghatározandó viszonya okozta a tagállami alkotmányjogok számára a gyakorlati nehézséget. A nemzeti alkotmányok hosszú időn keresztül megtúrták csupán a nemzetközi együttműködésben bevett önkorlátozás elméletén keresztül vagy a nemzetközi szervezetekre általában alkalmazható hatáskörök átruházására vonatkozó hatáskör biztosítása mellett az európai integráció létét. Az alkotmányos keretek szétfeszülését akkor tapasztalták végül, amikor az Unió olyan területeken szerzett hatásköröket, amelyek az állami létehez, így a szuverenitáshoz, illetve az azon alapuló hatalomgyakorláshoz rendkívül szorosan, közvetlenül kapcsolódtak. Akkor vált tehát immár égetően szükségessé a kérdéskör alkotmányos szabályozása, amikor az Unió politikai szereplőként kezdte normatív hatalmát érvényesíteni. Ennek a változásnak a tényleges megemésztése véleményünk szerint a mai napig nem zárult le. A szuverenitás és a hatáskörök átruházásának kérdése tehát e változás szülte gondolkodásra tekintettel is vizsgálandó.

Az átruházott hatáskörök nem is annyira mennyiségi, mint sokkal inkább minőségi változása következtében kialakuló politikai feszültség nyomán merült fel tehát a háttérben a kezdetektől meghúzódó alkotmányjogi kérdés, hogyan tartható fenn a szuverenitás, és ezen keresztül az államiság a tagállamok számára. Mindez egy olyan jogi és politikai valóságban, ahol a hatáskörök egészen összetett rendszere szerint egy nemzetfeletti intézményrendszerben megvalósuló hatáskörgyakorlás során egy nemzetfeletti, sőt kvázi-föderális jogrendszerben valósul meg az állam keretein kívüli közhatalmi cselekvés. A kérdés megválaszolásakor annak meghatározására volt elsősorban szükség, hogy milyen keretek között lehet alkotmányosan utat engedni a maastrichti vívmányok alapján körvonalazódó uniós politikai szerepvállalásnak anélkül, hogy az önálló alappal nem

---

<sup>93</sup> BLUMANN, 1994, 393–406.

<sup>94</sup> RIDEAU, 1992, 31–42.

rendelkező unió hatalomgyakorlás légüres térbe kerüljön, és még inkább anélkül, hogy a nemzeti alkotmányos keretek alapja kerülne veszélybe.

A közvetlen értelemben vett politikai integráció megjelenése vezetett tehát a kérdéskör átfogó vizsgálatához, miközben alkotmányjogi értelemben az már korábban is nyitott volt. A lehető legáltalánosabban megfogalmazva arról van szó, hogy két egymással párhuzamosan létező, de egymáshoz szorosan kapcsolódó jogi és politikai valóság létezésének összebékítése hogyan lehetséges az alkotmányjog eszközével. A nehézséget pedig az okozza, hogy miközben a nemzeti szuverenitáson alapuló alkotmányjog nemzeti eszközével szükséges az átruházott hatáskörökre építő európai integrációt összebékíteni magával a nemzeti alkotmányjoggal, az a hatáskörök átruházásánál lefektetett célok megvalósítása kapcsán, azok hatékonyságát biztosítandó, egyértelműen nemzetfelettivé vált anélkül, hogy önálló alapot tudna felmutatni sajátos hatalomgyakorlásához.

Ez a változás Franciaországban szélsőséges álláspontok megfogalmazásához vezetett.<sup>95</sup> A szerzők egy része ugyanis nem látta módját annak, hogy ilyen politikai hatásköröket alkotmányosan az Unió rendelkezésére bocsásson a francia alkotmány.<sup>96</sup> A francia Alkotmánytanács 1976-os döntésében valóban nem tudta elfogadni, hogy akár alkotmányos rendelkezés alapján a szuverenitás korlátozásával kerüljenek hatáskörök átruházására.<sup>97</sup> Ugyanakkor a Maastrichti Szerződés ratifikációja során végül az, az Alkotmánytanács által is elfogadott megoldás született.<sup>98</sup> A francia alkotmányozó egy, a hatáskörök pontos meghatározása mellett, azok átruházását előíró alkotmányos rendelkezést iktatott be a francia alkotmány szövegébe.<sup>99</sup> Így tehát Franciaország is elfogadta alkotmányosan, hogy az Unió immár politikai, a szuverenitáshoz szorosan kapcsolódó hatáskörökkel rendelkezzen, miközben ragaszkodott ahhoz, hogy ezeket a hatásköröket ténylegesen az alkotmány ruhazza át az Unióra, azok pontos meghatározása mellett.

Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás során végzett közhatalmi cselekvésekre vonatkozó hatáskörök átruházása azért jelent nehézséget a nemzeti alkotmányjogok számára, mert ezáltal magának a szuverenitásnak, és így államiságuk fenntartásának alapját látják veszélyeztetve. Egyfajta külső, a nemzeti kereteken a nemzetfelettség jellemzője által túlmutató alkotmányjogi valóság magyarázatát kell a nemzeti alkotmányjognak megadnia anélkül, hogy keretein túllépne. Mivel az európai integráció immár politikai területeken is tényleges közhatalmi cselekvést hajt végre, mivel a szerződések alapján valóban erre vonatkozó hatásköröket ruháztak rá a tagállamok, a kérdést megkerülni nem lehet, azt alkotmányosan is rendezni szükséges. Korábbi álláspontunkat fenntartva az a véleményünk, hogy a hatáskörök alkotmányos átruházása összebékíthető a szuverenitás elvével, még ha ehhez bizonyos feltételek, így különösen az átruházás nemzeti alkotmányos alapjának biztosítása szükséges is.

---

<sup>95</sup> FAVOREU in Acte du colloque, 1992, 355.

<sup>96</sup> FAVOREU, 1992. április 21.

<sup>97</sup> A francia Alkotmánytanács már idézett 76-71 DC döntésének második bekezdése.

<sup>98</sup> A francia Alkotmánytanács 92-312 DC sz., az Európai Unióról szóló szerződés ügyében 1992. szeptember 2-án hozott, úgynevezett Maastricht II. döntése, rendelkező rész.

<sup>99</sup> A francia alkotmány 88-2 és 88-3 cikkei.

Megjegyezzük, hogy ha nem is a francia minta alapján, hanem elsősorban a kézenfekvőbb német gyakorlatot követve, de a Maastrichti Szerződés elfogadását követően csatlakozó, immár a fejlett uniós valóságot korábban a csatlakozási folyamat során megismerő tagállamok számára az alkotmányos alapok megteremtése már viszonylag gördülékenyen zajlott a hatáskörök átruházásának alkotmányos szabályozásával.<sup>100</sup> Nem csupán helyzeti előnyük, de azon egységes politikai akarat is megkönnyítette az alkotmányos alapok megteremtését, amely történelmi lehetőséget látott a térség országainak európai integrációjában. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szuverenitás kapcsán felmerülő kérdéseket e tagállamok alkotmányjogának ne kellene átgondolnia, ahogyan erre egyébként a későbbiekben, elsősorban a hatáskörök átruházását igen általános módon megengedő alkotmányos rendelkezések értelmezése során, ezen országok alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlata sort is kerített.

Egyébként a szuverenitás elvont és általános, illetve általános és anyagi meghatározásától eltekintő, pusztán intézményi szempontból közelítő, és így a szuverenitást a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörrel azonosító német megközelítés sem tudta magát teljesen mentesíteni a saját, intézményi pontosítás megtételétől. Ebben a megközelítésben azonban a szuverenitás következményei csupán intézményi vonatkozásban jelentkeznek, azaz a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvések képességére vonatkozó felosztás egyensúlyának megtartására kell az alkotmányos szabályoknak összpontosítania, tekintettel a szuverenitás fogalmához kapcsolódó következményekre (például a demokratikus hatalomgyakorlás vagy a szövetségi intézményrendszer kapcsán).<sup>101</sup>

Ahhoz tehát, hogy az uniós szintű hatáskörgyakorlás összebékíthető lehessen az akár tagállami, akár uniós szinten megvalósuló hatalomgyakorlásnak kizárólagos alkotmányos alapot szolgáltató szuverenitással, a hatáskörök uniós rendszerben történő gyakorlásához, azok átruházását biztosító alkotmányos rendelkezéseknek illeszkednie kell a nemzeti szuverenitással kapcsolatos általános alkotmányos követelményekhez. Hiszen az uniós hatáskörgyakorlás is közhatalmi cselekvés, amely ugyan uniós szinten, de szintén a közhatalom gyakorlásával valósul meg. Ez már csak azért is fontos, mert önálló alap nélkül, az Unió jogi és politikai valósága, ha annak léte és működése nem vezethető vissza a nemzeti szuverenitásra, légtüres térbe kerülne, és ezáltal legalábbis alkotmányjogi nézőpontból megsemmisülne. Ez már a hatáskörök eredete kapcsán is bizonyítható.

A nemzetfeletti intézményrendszerén keresztül az általunk elfogadott jellemzője szerint kvázi-föderális jogrendszerében közhatalmi cselekvést önállóan végrehajtó Unió egyébként is a nemzeti jogrendszerekbe beágyazva és az állami szervek más cselekvések által való részvétele mellett éri el azokat a hatásokat, amelyeket saját közhatalmi cselekvésétől elvár. A két rendszernek tehát a szuverenitás fogalmának és a hatáskörök átruházásának teljes körű összebékítésére azért is szüksége van, mert az uniós rendszer e nélkül képtelen a közös célkitűzések megvalósítására. Ugyanez a gondolatmenet vezette el egyébként

---

<sup>100</sup> A csatlakozáskor hatályos magyar Alkotmány 2/A cikke, amelyet elfogadásakor tartalmilag változatlan, némiképpen módosított formában vette át az Alaptörvény E) cikke, amely azóta további kiegészítésre került.

<sup>101</sup> A német Alaptörvény 23. cikkének (3)-(5) bekezdései.

az uniós bíróságot, az uniós cselekvés tényleges hatásának biztosítását szem előtt tartva, arra a következtetésre, mely a szükséges hatások meghiúsulásának veszélyével indokolta az uniós jogrendszer önálló létét. A bíróság fogalmazása szerint, az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogait, miközben a második oldalon szuverén jogokkal felruházott intézmények létrehozásáról beszél.<sup>102</sup>

A szuverenitáshoz kapcsolódó hatáskörök átruházása vonatkozásában a szuverenitás és a hatáskör-átruházás közötti kapcsolat alkotmányos indokolása magának a szuverenitásnak és az átruházott hatásköröknek, továbbá a hatáskör-átruházásnak a megfelelő értelmezésével lehetséges. Ehhez árnyalni szükséges a nemzetközi együttműködés, és annak a nemzetközi szervezetek keretei között megvalósuló rendszere kapcsán korábban megfogalmazott következtetéseinket. Máskülönben ilyen alkotmányos indokolást adni pusztán a szuverenitás korlátozásának gondolatával vagy a hatáskörök átruházásának alkotmányos kimondásával nem lehetséges. A szuverenitás meghatározásának korábbi értelmezésén itt sem kívánunk változtatni, azaz fenntartjuk, hogy az teljes szabadságként alapja az állami cselekvésnek, így az átruházott hatáskörök, illetve a hatáskör-átruházás megfelelő értelmezését kívánjuk elvégezni ahhoz, hogy azt illeszteni tudjuk az előbbihez.

A hatáskörök átruházása, mely hatáskörök az uniós közhatalmi cselekvés képességét adják, és így az uniós hatalomgyakorlás alapjául szolgálnak, az a kérdés, amely különösen a politikai integráció megjelenését követően egyfajta ütközési pontja lett a két jogi és politikai dimenzió között alkotmányjogi szempontból egyébként is fennálló feszültségnek. Mivel az uniós jogi és politikai valóság egyértelműen nemzetfeletti, bár nemzeti alkotmányos alapokat kíván, benyomásunk szerint az ezt megteremtő nemzeti alkotmányos szabályozás fából igyekszik vaskarikát kovácsolni, amikor egy nemzetfeletti rendszert a nemzeti szuverenitással alapoz meg. Mégis a hatáskörök átruházásának megfelelő értelmezése elvezethet az alkotmányos alapok biztosításához. Ugyanakkor ennek átgondolása és korábbi következtetésink ezt követő árnyalása során a feszültség teljes frontjára tekintettel kell lennünk.

Így e vizsgálat során valójában az alkotmányos hatáskör-átruházás hatásait, annak tartalmát érdemes értelmezni. Az egyértelmű, hogy a hatáskör-átruházás nem érintheti közvetlenül magát a szuverenitást, hanem ahhoz csupán közvetve kapcsolódik, mint-hogy az átruházott hatáskörök a szuverenitás alapján megvalósuló közhatalmi cselekvés képességére vonatkoznak. E jog, azaz a cselekvési képesség ugyanakkor a szuverenitáson alapul, ezért is beszélhet az uniós bíróság szuverén jogokról. A korlátozás azonban nem magára a szuverenitásra, hanem az azon alapuló állami cselekvés képességére, illetve lehetőségére, azaz a szuverén jogokra vonatkozik. Az átruházott hatáskörök kapcsán az állam cselekvési szabadsága ugyan megmarad, de alkotmányosan immár az állami keretek között nem végezhet állami szintű cselekvést, hiszen az alkotmányos hatáskör-átruházás alkotmányjogi követelményt is támaszt az uniós kötelezettségvállaláson túl arra nézve, hogy e hatáskörök gyakorlása immár az uniós keretek között valósuljon meg.

Túl azon, hogy a hatáskörök összessége nem értelmezhető szuverenitásként, a fentiek is azt támasztja alá, hogy az átruházott hatáskörök azok terjedelmétől és tartalmától

---

<sup>102</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

függetlenül nem keletkezhetnek, nem is keletkeztethetnek egyfajta uniós szuverenitást.<sup>103</sup> Hasonlóképpen tehát nem is korlátozhatják a nemzeti szinten meglévő, és magának az uniós közhatalmi cselekvésnek is alapot biztosító szuverenitást, még akkor sem, ha e hatáskörök a szuverenitáshoz úgymond szorosan kapcsolódó, politikai integráció által lefedett területekre vonatkoznak. Az állam számára a hatáskör-átruházás nem csupán megfelelő alapot biztosít arra nézve, hogy az uniós közhatalmi cselekvés az állami keretek között is érvényesülni tudjon, de egyenesen alkotmányos kötelezettséget is teremt az állam számára arra nézve, hogy e hatásköröket az uniós rendszeren kívül már ne gyakorolja, és az uniós közhatalmi cselekvést alkotmányosan is kötelező erővel fogadja el.

A hatáskörök átruházása természetesen közjogi kérdés, nem értelmezhető egyszerű jogátruházásként, ugyanakkor annak címzettje és tartalma, sőt mint látni fogjuk korlátai kellő óvatossággal ilyen szempontból is értelmezhetők. Az Európa-klauzulák egészen egyértelműen magát az Uniót jogosítják fel a közhatalmi cselekvés képességével, joggal, azaz a hatáskörök gyakorlásának képességével.<sup>104</sup> E hatáskörgyakorlás minden esetben a nemzetfeletti intézményrendszeren keresztül valósul meg akár az állam részvételével, akár anélkül. Az átruházás tárgya az egyes nemzeti alkotmányok megszövegezésében eltérő lehet, ezek néha magát a szuverenitást, máskor az ahhoz kapcsolódó jogokat, megint máskor e jogok gyakorlását említik.<sup>105</sup> Az átruházás a szuverenitás használatára, így egyértelműen az azon alapuló közhatalmi cselekvés képességére vonatkozik.

A hatáskör-átruházás tényleges értelmezéséhez talán a legérdekesebb szempont az, amely alapján annak célja vizsgálható. Uniós részvételével a tagállam valójában nem csupán a hatáskörök gyakorlása során elvégzett közhatalmi cselekvés hatása, hanem maga az integrációs cél végrehajtása iránt köteleződött el. Nem csak az abból eredő egyes, éppen az uniós hatáskörök meghatározásánál részletesebben meghatározott célok elérését, hanem az általános célkitűzésnek, magának az integrációnak a megvalósítását kívánja, támogatja. Ezt a szerződéses célt, illetve ennek elérését kell tehát az államnak szem előtt tartania, amikor a hatáskörök átruházását alkotmányosan lehetővé teszi. Ebben a megközelítésben értelmezve pedig a hatáskör-átruházás valójában nem egy állandó, szigorúan merev átengedése a cselekvési képességnek az Unió számára, hanem ahogyan a hatáskörök uniós jogi szempontból való vizsgálata során látni fogjuk, egy változó, rugalmas, elsősorban az integrációs célt szem előtt tartó hatáskör-felosztás megfelelő alapja.<sup>106</sup>

Végül az, hogy a szuverenitás fenntartható, illetve az, hogy a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvés képességét ruházza át alkotmányosan a tagállam az uniós rendszerre, nem csak azt jelenti, hogy valójában nem a szuverenitás, hanem leegyszerűsítve annak használata lesz korlátozott, hanem azt is, hogy a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlásra alkotmányosan vonatkozó korlátok akkor is alkalmazandók, ha a hatalomgyakorlás immár nem az állam keretei között valósul meg. A hatáskörök átruházása közjogi kérdés, tehát az csak óvatosan hasonlítható egy egyszerű jogátruházáshoz, mégis ebben az eset-

---

<sup>103</sup> FAVOREU, 1992, 8.

<sup>104</sup> DE BERRANGER, 1995, 108.

<sup>105</sup> Ibidem, 97–104.

<sup>106</sup> Ibidem, 91.



ben is megáll a közismert, római jogi tétel: *nemo plus juris ad alienum transferre potest quam ipse habet*.<sup>107</sup> Ha a tagállam a szuverenitásának teljes szabadságán alapuló állami cselekvései során bizonyos alkotmányos jellegű korlátokat köteles tiszteletben tartani, akkor az ilyen közhatalmi cselekvésre vonatkozó képesség Unióra történő átruházását követően ezeket az alkotmányos korlátokat az Unióra is vonatkoztathatók.

### 3.3.1.3. A hatáskör-átruházás alkotmányos következményei

Kétélű fegyver az Európa-klauzula, amely a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlásra vonatkozó képességet ruházza át az Unióra. Nem csupán megfelelő alkotmányos alapot teremt az uniós közhatalmi cselekvés megvalósításához, de egyúttal közvetíti a szuverenitáson alapuló nemzeti szintű hatalomgyakorlás kapcsán megszabott korlátokat is az uniós szintű hatalomgyakorlás felé. Az úgynevezett alkotmányos fenntartások valójában éppen a hatáskör-átruházásra vonatkozó alkotmányos rendelkezések alapján értelmezhetők és alkalmazhatók. Az Európa-klauzula, amikor megteremti az állam alkotmányos alapját az uniós rendszerben való részvételre, egyúttal alkotmányosan korlátozza is az uniós hatalomgyakorlást. A szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás ugyanis annak szintjétől függetlenül alkotmányosnak csak bizonyos korlátok között tekinthető. Az általános alkotmányossági korlátok mellett pedig különös feltételeket is támaszthat a nemzeti alkotmányos rendelkezés az uniós hatalomgyakorlással szemben.

E korlátok semmiképpen nem jelentik azt, hogy az uniós hatalomgyakorlás képessége ne lenne elégséges a szerződéses célok, és magára az integrációra vonatkozó általános szerződéses célkitűzés megvalósításához. Ezek a fenntartások egyébként is általánosan illeszkednek abba az európai alkotmányos örökségbe,<sup>108</sup> amelyet ugyan egy meghatározott, alapjogi szempont kapcsán, de maga a szerződés is korlátként ismer el az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben.<sup>109</sup> Mégis, az uniós hatalomgyakorlásra történő alkalmazásuk során valójában e korlátok arra biztosítanak lehetőséget, illetve támasztanak kötelezettséget a tagállam számára, hogy az uniós közhatalmi cselekvések hatását ne feltételek nélkül fogadja el, hanem azokkal szemben minden esetben egyfajta érvényességi korlátot, tehát alkotmányos fenntartást érvényesítsen. Ismét hangsúlyozzuk, hogy e korlátok uniós hatalomgyakorlásra történő alkalmazását éppen a hatáskör-átruházás teszi szükségessé, hiszen azok ugyan nem az átruházott hatáskörök terjedelmére, hanem az azok alapján végezhető cselekvés terjedelmére vonatkoznak.

E korlátok az alkotmányosság alapvető kereteinek megfelelően a demokrácia, a jogállamiság, ideértve az alapjogok tiszteletben tartását is, elveinek tiszteletben tartását követelik meg. Vannak olyan, a hatáskör-átruházásról rendelkező alkotmányos szabályok, amelyek ezekre kifejezetten utalást is tesznek.<sup>110</sup> Ugyanakkor véleményünk szerint ilyen kifejezett utalás nem szükséges ahhoz, hogy a tagállam ezeket az alkotmányos korlátokat egészen egyszerűen magának az alkotmányos hatáskör-átruházásának a tényénél fogva

<sup>107</sup> KIRÁLY 2011.

<sup>108</sup> VIALA in Actes du colloque, 1997, 94.

<sup>109</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (3) bekezdése.

<sup>110</sup> A német Alaptörvény 23. cikkének (1) bekezdése.

az európai integrációval szemben érvényesítse.<sup>111</sup> Mint ahogyan az európai integráció számára működése során e korlátok tiszteletben tartásának nem feltétele, hogy azokat kifejezetten a tagállami alkotmányok által meghatározott módon vegye figyelembe a közhatalmi cselekvése során. Elegendő, ha azok a tagállami alkotmányos követelményekkel összhangban érvényesülnek.<sup>112</sup> E követelmények tiszteletben tartására, éppen az integrációs jog hatékony érvényesülését szem előtt tartva, az uniós rendszer elsősorban az alapjogok kapcsán komoly erőfeszítéseket is tett.

Immár az általános alkotmányos követelményekre vonatkozó korlátok kapcsán ismét fontos hangsúlyozni, hogy azok nem az átruházott hatáskörök terjedelmét vagy magának az átruházásnak a tényét kérdőjelezi meg. Inkább az átruházásra alapozva, arra kötelezik az Uniót, hogy hatalomgyakorlása, a hatáskörök tényleges gyakorlása során ezeket a nemzeti alkotmányos követelményeket tiszteletben tartsa. Így tehát a hatáskörök tényleges gyakorlása kapcsán ugyan valódi korlátai az uniós hatalomgyakorlásnak, de annak alapját csak annyiban szűkítik, hogy az uniós közhatalmi cselekvés által nem sérülhet az általános alkotmányos keretrendszer. Ez egyébként azért is kézenfekvő, mert éppen az uniós cselekvés hatékonyságát szem előtt tartó közvetlen alkalmazhatóság elve az, amely az így megalkotott, alkalmazott, megalkotását és alkalmazását ellenőrzendő jogi normát a nemzeti jogrendszerbe helyezi. Így azután, ha e nemzeti alkotmányos követelmények nem érvényesülnek, a nemzeti jogrendszer alkotmányos keretei feloldhatatlan ellentmondással kerülnének szembe.

Nem csupán arról van szó, hogy a nemzeti bíróságoktól vagy a jogot alkalmazó közigazgatási szervektől nem várható el, hogy azon alkotmánnyal szemben, amely őket ilyen jellegű közhatalmi cselekvésre feljogosítja, külső eredetű normát értelmezzenek és alkalmazzanak.<sup>113</sup> Arról is szó van, hogy az adott jogrendszer alkotmányos egysége nem teszi lehetővé olyan normák befogadását, amelyek ezt az alapot, illetve a fennálló alkotmányos követelményeket nem tartják tiszteletben. Mindez pedig a szuverenitáson alapuló nemzeti jogrendszerben a szuverenitás alapján megvalósuló közhatalmi cselekvésre vonatkozó képesség gyakorlására vonatkozó feltételekhez, így a szuverenitáshoz kapcsolódó hatáskörök átruházásához kapcsolódik.

A hatáskör-átruházáson keresztül támasztott alkotmányos korlátok egy másik csoportját adják a kifejezetten az Unióra való átruházáshoz kapcsolódó korlátozások. Ez utóbbiak már maguknak a hatásköröknek a terjedelmére vonatkoznak. Ilyen korlátozásokat nem minden alkotmány támaszt, amely egyébként kifejezetten rendelkezik a hatáskörök Unióra történő átruházásáról. Ahhoz tehát, hogy ilyen korlátozásokról beszélhessünk szükséges, hogy azokat a hatáskörök átruházásáról szóló alkotmányos rendelkezés említse. E körben említhetők egyrészt azok az alkotmányos rendelkezések, amelyek kifejezetten előírják, hogy pontosan mely hatásköröket ruházza az adott tagállam az Európai Unióra. Másrészt ide tartoznak azok a korlátozások is, amelyek a hatásköröket átruházó rendel-

---

<sup>111</sup> Az olasz Alkotmánybíróság 183/73. sz. ügyben 1973. december 27-én hozott ítélete, rendelkező rész.

<sup>112</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Solange I*-ügyben 1974. május 29-én hozott ítélete, BVerfGE 37, 271, rendelkező rész.

<sup>113</sup> JACQUÉ, 2007, 35.

kezelésekben ennél általánosabb módon akár maguknak a hatásköröknek a szerződések általi meghatározottságára vagy éppen az átruházás céljára, azaz legáltalánosabban az integrációs célkitűzésekre utalnak.

E körben tehát először is azokat az alkotmányos rendelkezéseket szükséges megemlíteni, amelyek kifejezetten meghatározott hatáskörökről szólnak. A korábban már említett francia példa ilyen hatáskör-átruházási megoldást képvisel.<sup>114</sup> Az európai integráció mélyülését megengedendő, a máskülönben alkotmányosnak nem tekinthető uniós hatáskör-gyakorlást, a vitatható hatáskör pontos meghatározásával kívánja alkotmányossá tenni. E megoldás egyértelmű hátránya,<sup>115</sup> hogy elkerülhetetlenné teszi az alkotmány folyamatos módosítását, követendő az európai integráció mélyülését, a hatáskörök bővülését.<sup>116</sup> Még akkor is, ha egyébként ilyen alkotmánymódosításra csak akkor van szükség, ha az adott hatáskör Unió által történő gyakorlása egyébként az alkotmány más rendelkezései, vagy éppen a szuverenitáshoz való közelségük miatt máskülönben vitatható.<sup>117</sup>

Ugyanakkor valójában az ilyen megoldást választó alkotmányos rendelkezés az általa kiemelten megjeleníteni szükségesnek ítélt hatáskör, illetve annak átruházása kapcsán valós korlátot nem támaszt. Arról van szó mindössze, hogy a hatáskör uniós szinten történő gyakorlásának alkotmányossága e megoldást követő alkotmányos gondolkodás szerint csupán úgy biztosítható, ha annak átruházásáról az alkotmány kifejezetten rendelkezik. E rendelkezés elfogadásával ugyanakkor az adott hatáskör gyakorlása teljes mértékben alkotmányossá válik. Nincs példa arra, hogy a később megvalósuló uniós közhatalmi cselekvést bármilyen módon vizsgálná az adott nemzeti rendszer annak kapcsán, hogy az valóban az alkotmányosan lefektetett hatáskör-átruházásnak megfelelően valósult volna meg. Miközben tehát az adott nemzeti alkotmányos rendszer számára fontos, hogy kifejezett alkotmányos átruházás rendelkezzen az adott hatásköréről, ez valójában az alkotmányozó számára jelent feladatot az integráció mélyülése során.

Hasonlóképpen, azok az alkotmányos szabályok, amelyek a hatáskör-átruházás során akár a szerződéses keretekre, akár az európai építkezés célkitűzéseire tesznek utalást, már eredeti formájukban, azaz nem csak a gyakorlat során nem jelentenek szigorú, mármint az uniós hatalomgyakorlás során nemzeti szinten folyamatos figyelmet igénylő korlátozást. Ezek olyan általános megfogalmazásokat tartalmaznak, amelyek például az európai egység megteremtésére,<sup>118</sup> a béke és igazságosság biztosítására vonatkoznak.<sup>119</sup> Ezek tényleges normatív tartalma valójában annyira elvont, hogy gyakorlati korlátként történő alkalmazásukat nem teszik lehetővé, e fordulatok alkotmányos rendelkezésbe

---

<sup>114</sup> A francia Alkotmány 88-2 (első mondatát a 2008-as alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezte) és 88-3 cikkei.

<sup>115</sup> GREWE, 1992, 413.

<sup>116</sup> Az 1992-554. sz., 1992. június 25-én elfogadott alkotmányos törvényt Franciaországban a 99-49. sz., a 2005-204. sz. majd a 2008-103. sz. alkotmányos törvények 1999. január 25., 2005. március 1., továbbá 2008. február 4. napján történő elfogadása követte.

<sup>117</sup> A francia Szenátus Jogalkotási Bizottsága (Commission des lois) által 2008. január 23-án elfogadott, 175. sz., úgynevezett *Gérald*-jelentés.

<sup>118</sup> Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) bekezdés.

<sup>119</sup> Az olasz Alkotmány 11. cikke.

történi foglалásával az alkotmányozónak ilyen célja nem is lehet. Az ilyen megfogalmazások célja inkább elméleti szempontból lehet fontos, talán éppen a hatáskör-átruházás és a szuverenitás fogalmának összebékítése okán is.

Egy adott állam számára ugyanis az európai építkezés során, nemzetfeletti keretek között megvalósuló hatalomgyakorlás alkotmányosan könnyebben indokolható, emészthető, ha annak egy általános és elvont, de mégis meghatározható célja van, amely az állam által a szuverenitáson alapuló akaratnyilvánítása során elfogadott céllal azonos, és mely célmegjelölést egyébként egy ilyen rendelkezés alkotmányosan is megerősít. Az európai integráció valójában általános célkitűzések és a hatáskörök meghatározása kapcsán részletesebben megjelölt célok körül valósul meg. Önálló szuverenitáshoz hasonló alapot a közhatalmi cselekvésre nem hoznak létre az államok, amikor tagállamként e célkitűzések, célok mentén elköteleződnek, de akaratuk ilyen megjelenésének alkotmányos, elméleti szempontból is jelentősége van.

A szerződéses keretekre történő utalás a hatáskörök átruházása során még ennél is egyszerűbben értelmezhető. A hatáskörök terjedelmének meghatározásakor kézenfekvő megoldás ez arra, hogy az egyébként kifejezetten az uniós hatásköri rendszer összetettsége miatt nehezen behatárolható hatáskörök mégis valamilyen pontos jelölést kapjanak. A hatáskörök valójában a szerződések által meghatározott terjedelemben kerülnek átruházásra. Ez elméletileg szintén korlátozás, és így alkotmányosan is előírt, mégis az uniós jogrendszer keretei között is érvényesül, így folyamatos vizsgálatot nem igényel. Annak vizsgálata, hogy az uniós hatáskörgyakorlás valóban a szerződéses keretek között marad-e az Európai Unió jogrendszerében, uniós szinten történik.

Az alkotmányos fenntartásokon keresztül egyértelműen megállapítható, hogy bár az Unió számára átruházott hatáskörök terjedelme vagy magának az átruházásnak a ténye nem kérdőjelezhető meg, sőt éppen rajtuk keresztül az lesz az uniós hatalomgyakorlás alkotmányos. Ha nem is maga a szuverenitás, de annak használata korlátozott, a hatáskörök uniós gyakorlása alkotmányos korlátok közé szorul. Túl azon azonban, hogy e korlátok tartalmilag sem akadályozzák az európai építkezés folytatását, valójában a gyakorlatban még csak valós korlátozásként sem igen érvényesülhetnek. Ha bizonyos hatásköröket pontosan kíván meghatározni az átruházás során az alkotmányozó, az valójában rá nézve jelent majd kényszert az integráció mélyülése során, a szerződéses célokra tett utalás vagy magukra a szerződésekre történő hivatkozás a hatáskörök meghatározása kapcsán pedig egyenesen az uniós jog területére utalják a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatban támasztható korlátok felállítását.

Az általános korlátok esetében, pedig a demokrácia vagy a jogállamiság elve nem jelenthet alkotmányos hivatkozási alapot. Még akkor sem, ha az általunk e fejezetben részletesen nem tárgyalt, és az egyszerűség kedvéért az utóbbi elv keretei közé utalt alapjogok védelme kapcsán, egy viszonylag összetett rendszer keretei között,<sup>120</sup> le is vonhatók bizonyos következtetések, amelyek önállóan az alkotmányosság kapcsán valóban érvényesíthetők lennének a gyakorlatban az uniós közhatalomgyakorlással szemben. Miközben tehát éppen a szuverenitás alapján szükségesnek és fontosnak tartjuk, hogy

---

<sup>120</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 53. cikke.

a hatáskörök átruházása ellenére, illetve éppen az arra vonatkozó alkotmányos alapon keresztül a nemzeti alkotmányosság keretrendszere elméletben az uniós közhatalmi cselekvés kapcsán is érvényesül, ennek gyakorlati szempontból úgy tűnhet, nem sok jelentősége maradt.

### 3.3.2. A szuverenitás fenntartása

Itt említhető meg az álláspontunk szerint egyedüli és annál szigorúbban érvényesíthető alkotmányos korlát, amely kifejezetten az úgynevezett fenntartott szuverenitásra, illetve annak kapcsán az *ultra vires* uniós hatalomgyakorlásra vonatkozik,<sup>121</sup> de amelynek kérdése érdemben a szuverenitás fenntartására, védelmére vonatkozó, átfogó lehetőség átgondolását teszi szükségessé. Fontos ismét kiemelni, hogy egy ilyen korlát valójában szintén nem a hatáskörök átruházását vagy akár az átruházott hatásköröknek a szerződésekben meghatározott terjedelmét kérdőjelezi meg. Továbbá a szerződésekre történő utalás nem ad alkotmányos rangot maguknak a szerződéseknek, azaz alkotmányjogi szempontból nem az vizsgálandó az uniós bírósággal párhuzamosan folyó nemzeti eljárásban, hogy a szerződéses hatásköri szabályok értelmezése során egy adott uniós közhatalmi cselekvés e hatásköri keretek közé maradéktalanul beilleszthető-e.

Valójában a szuverenitás alkotmányos elve a hatáskörök gyakorlásának módjára vonatkozóan jeleníthet meg a hatáskör-átruházást követően is, éppen annak a következményeként, alkotmányos korlátot. A szuverenitás fenntartásának és a hatáskörök átruházásának viszonyához ez a korlát kapcsolódik a legszorosabban. Miközben tehát a szuverenitáson alapuló hatalomgyakorlás során megvalósítható közhatalmi cselekvések végrehajtásának képességét, azaz a hatásköröket akár a szerződések alkotmányban történő megemlítése mellett egészen pontos alkotmányos rendelkezések alapján ruházza át a tagállam az Unióra, magát a szuverenitást, nem veszíti, nem is veszítheti el. Ugyanakkor nem a hatáskörök gyakorlása, hanem e hatáskörök gyakorlásának a módja az, amely magának a szuverenitásnak a fenntartását veszélyeztetheti vagy sértheti, és így alkotmányosan már el nem fogadhatóvá teszi az uniós közhatalmi cselekvést.

Így tulajdonképpen már nem is magáról a hatáskör-átruházásról van szó, hanem a szuverenitás meghatározásához térünk vissza. Abból kikövetkeztetve, nemzeti alkotmányos szempontok szerint kell tudnunk világosan meghatározni, hogy a szuverenitás fenntartása milyen tényleges korlátokat támaszthat az európai uniós hatalomgyakorlással szemben. Ennek vizsgálatához először érdemes áttekinteni egyrészt az uniós jogrendszer oldaláról egészen röviden azt a hatásköri rendszert, amelyben az uniós hatáskörgyakorlás módjának (és nem a hatáskörgyakorlásnak) az alkotmányossága kapcsán korlátok támaszthatók. Másrészt vizsgáljuk az elsőbbség elvét is, amely végső soron a szuverenitás védelme kapcsán is nehezen magyarázható dilemmához,<sup>122</sup> és a szuverenitás-fogalom tagállami szuverenitásként való alaposabb átgondolásához vezet.

---

<sup>121</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Maastricht Szerződés*-ügyben 1993. október 12-en hozott ítélete, BVerfGE 89, 155.

<sup>122</sup> BLUTMAN, 2017, 1.

Az átruházott hatáskörök összetett rendszere, és különösen az uniós jog sajátosságát érdemben adó közvetlen alkalmazhatóság mellett az uniós jog feltétlenül érvényesülő elsőbbsége az, amely fenyegetettséget jelent a nemzeti jogrendszerekre, illetve az azok alapját biztosító szuverenitásra. Így felmerül az utóbbi védelmének kérdése. Az uniós joggal is összebékíthető megoldások kidolgozása szükséges ahhoz, hogy e fenyegetettség érzése enyhíthető lehessen, és különösen, hogy a nemzeti jogrendszerek megőrzése, amely az európai építkezésnek is elengedhetetlen feltétele, azok alapján is lehetségessé váljon. Miután tehát azonosítani igyekszünk a gyakorlati fenyegetettséget jelentő helyzetet, azt próbáljuk majd vizsgálni, hogy milyen elméleti alapokon és milyen gyakorlati eszközökkel védhető a szuverenitás anélkül, hogy a ló másik oldalára átesve, az európai integráció számára oly fontos önálló uniós jogrendszer kerülne veszélybe.

### 3.3.2.1. Az átruházott hatáskörök uniós rendszere

Miközben a szuverenitás alapján az állami cselekvés képessége további részletes magyarázatot nem kíván, és a hatáskörök kérdése valójában csupán az alkotmányos intézményrendszeren belül e fennálló képesség felosztására vonatkozik, a magát nemzetfeletti jelleggel meghatározó uniós közhatalmi cselekvésnek saját képességét pontosan meg kell alapoznia. E hatáskör-meghatározás során pedig tekintettel kell lenni arra, hogy a hatáskör-felosztás kérdése valójában mindig a tagállamok és Unió közötti viszony kérdéskörére vezet vissza.<sup>123</sup> A tagállami hatáskörök elméletben korlátlanok, ugyanakkor az uniós hatáskörök pontosan és gyakorlatiasan határozandók meg.<sup>124</sup> Éppen a tagállami szuverenitás teljességére, de egyúttal gyakorlati szempontból a tagállami hatáskörök védelmére is tekintettel, az uniós hatáskörgyakorlást az átruházás elve egyfajta kivételként határozta meg, azonban az, még a legutóbbi szerződéses tisztulás ellenére is, egészen széles területekre terjed ki.

Az uniós hatáskörök uniós jogi meghatározása során a legfontosabb tehát a hatáskör-átruházás elve, amely kifejezett átruházáshoz, azaz pontos jogi meghatározáshoz köti a hatáskör létét, így az uniós közhatalmi cselekvés képességét. Maga az elv, kétszer is megjelenik<sup>125</sup> a további részletező rendelkezéseken kívül az alapító szerződésben.<sup>126</sup> Ennek megfelelően a meghatározás a tagállamok oldaláról közelítve negatív. Miközben az Unió kizárólag a ráruházott hatáskörök határain belül jár el, minden át nem ruházott hatáskör a tagállamoknál marad. Az átruházás kizárólagosságát, az uniós hatáskör létének kivételességét az uniós bírósági ítélkezési gyakorlat is megerősíti, amikor az uniós hatáskör világos szerződéses alapjára történő hivatkozását követel meg az intézményektől,<sup>127</sup> amely alapján egyértelmű a szerződéses felhatalmazásuk.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> JACQUÉ, 2012, 124.

<sup>124</sup> „la compétence nationale est virtuellement illimitée, alors que les compétences communautaires sont limitativement énumérées” SIMON, 2004, 127.

<sup>125</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (1) bekezdése, valamint 5. cikk (1) bekezdése.

<sup>126</sup> Például a 25. jegyzőkönyv a megosztott hatáskörök gyakorlásáról.

<sup>127</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C-376/98. sz., *Németország kontra Európai Parlament és Tanács* ügyben 2000. október 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:544., 79. bekezdés.

<sup>128</sup> SIMON, 2000, 14.

Az ezen elv által támasztott merev követelmény azonban éppen az uniós bírósági ítélkezési gyakorlatnak is köszönhetően könnyen fellazult. Egyrészt a bíróság fokozatosan elfogadta az uniós hatáskörgyakorlást abban az esetben is, ha kifejezetten az adott hatáskört nem is határozott meg szerződéses rendelkezés, amennyiben a hatáskörgyakorlás egyébként szükséges a szerződések által meghatározott célok eléréséhez.<sup>129</sup> Ez az úgynevezett beleértett hatáskörök elve. A célok szerinti hatáskörgyakorlást kifejezett hatáskör-átruházás hiányában teszi lehetővé, igaz kevésbé általános módon, az úgynevezett szubszidiárius hatáskör.<sup>130</sup> Utóbbi esetében feltétel, hogy az uniós szakpolitikák keretében a szerződések által kifejezetten meghatározott cél elérését szolgálja az uniós cselekvés; hogy az szükséges legyen az ilyen cél elérésére; továbbá, hogy egyébként ne legyen más olyan hatáskör, amely alapján ilyen intézkedés meghozható. A Lisszaboni Szerződés egyébként tovább szigorított ezeken a feltételeken.

Az integrációs célok mentén az egyébként szigorúan kivételesnek tekinthető uniós cselekvési képesség rugalmas bővítése, miközben nyilvánvalóan veszélyt jelent a tagállami hatáskörökre, nem teljesen összeegyeztethetetlen, sőt több ponton összecseng a korábban a szuverenitás és a hatáskör-átruházás kapcsán általunk leírtakkal. Tény ugyanis, hogy az európai építkezésben való részvételével a tagállam nem csak a szerződésben meghatározott hatáskörök átruházásához, hanem azon túlmenően, maguknak a szerződéses céloknak köteleződött el, legyenek azok általánosak vagy kötődjenek egyes területekhez. Éppen e célok szerinti kötelezettségvállalás az alapja annak, hogy egy egészen összetett, nemzetfelettséget az e célok hatékony megvalósítására alapító, új jogi és politikai valóság jött létre. Mivel ez a hatalomgyakorlásnak egy önálló alapjával nem rendelkezik, mégis elgondolkodtató, hogy a kifejezetten a tagállami szándék alapján átruházott hatáskörökön kívül, vagy legalábbis azokat rugalmasan kezelve, közhatalmi cselekvést hajthat végre.

Az így kialakult helyzet tisztázása kapcsán a Lisszaboni Szerződés (nem csupán a 352. cikk alkalmazása vonatkozásában) komoly, szűkítő rendelkezéseket fogadott el. Fontos megjegyezni, hogy a hatáskörgyakorlásnak a beleértett és a szubszidiárius hatásköröknek köszönhetően bővülő lehetősége ugyan a hatáskör-átruházás terjedelmének ebből adódó bizonytalansága miatt nyugtalanítható lehet, azért továbbra is csak hatáskörök gyakorlására vonatkozik, azaz magát a szuverenitást, amelynek védelme inkább a hatáskörgyakorlás módja vonatkozásában merülhet fel, közvetlenül továbbra sem érinti. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy úgy teremt új lehetőséget az uniós cselekvésre, hogy ahhoz új alapot továbbra sem határoz meg. Igaz, a hatáskörök túlbujánzásának lehetősége mindenképpen elgondolkodtató lehet a tagállami alkotmányos keretek meghatározása kapcsán.

A hatáskörök uniós jogban való tisztázására vonatkozó legfontosabb előrelépés, amelyet a Lisszaboni Szerződés tett, egy átfogó hatásköri rendszer felállítása volt. Így szerződéses rendelkezések határozzák meg immár teljes körű felsorolás formájában az Unió kizárólagos, osztott, továbbá támogató, kiegészítő és összehangoló hatásköreit.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C-22/70 sz., *Bizottság kontra Tanács* ügyben 1971. március 31-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1971:32, rendelkező rész.

<sup>130</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikke.

<sup>131</sup> *Ibidem*, 3., 4. és 6. cikkek.

A tagállamok részéről erős igény mutatkozott ugyanis arra, hogy a korábban nehezen azonosítható, nem egyszer a kizárólagos hatáskörök kapcsán is vitára okot adó hatásköri meghatározások helyett ennél egyértelműbben kerüljenek felsorolásra az uniós hatáskörök.<sup>132</sup> Miközben az adott területeken továbbra is az uniós cselekvések által elérni kívánt célok fogják meghatározni az Unió valós cselekvési képességét, az is egyértelmű, hogy nem kellően tiszta helyzet állt fenn a hatáskörök pontos meghatározása kapcsán, amely tehát ezáltal részben javult.

A tagállamok és az Unió közötti hatáskörök pontos felosztása már a kizárólagos hatáskörök kapcsán is a gyakorlatban esetenként nehezen megválaszolható kérdésekhez vezet. Bizonyos nagyon szűk keretek között még ilyen hatáskörök által lefedett területeken is van lehetőség a tagállami cselekvésre,<sup>133</sup> az osztott hatáskörök kapcsán pedig ez a felosztás még nehezebben pontosítható. Ezek esetében alapvetően az a szabály érvényesül, hogy az uniós közhatalmi cselekvés által ténylegesen lefedett területek kerülnek ki a tagállami cselekvés számára rendelkezésre álló körből. Ezt irányozza elő az úgynevezett *előfoglalás elve*. Miközben tehát az uniós cselekvés képessége az osztott hatáskörök esetében adott, annak tényleges terjedelmét a gyakorlati használatuk fogja meghatározni. Ez az így elméletben nehezen behatárolható hatásköri terület, a hatáskörök megállapításának gyakorlati megközelítése magától értetődő módon ahhoz vezetett, hogy az uniós cselekvés során az osztott hatáskörök területén az uniós mozgástér rendkívül látványosan bővíthetett.

Ennek általános jellegű korlátozására vezette be a Maastrichti Szerződés a szubszidiaritás és arányosság elveit. Az elvek elméleti megalapozásának, bevezetésükhöz kapcsolódó folyamatoknak, valamint alkalmazásukkal és ellenőrzésükkel kapcsolatos kérdéseknek a jelen fejezet szempontjából nincs jelentőségük. Rá kell azonban mutatni, hogy a tagállamok saját hatásköreik védelmében olyan általános elvek bevezetését tartották jónak és célszerűnek, amelyek szintén az uniós cselekvés képességének gyakorlatias megközelítését tartják szem előtt, a célok és azok megvalósításának hatékonysága kapcsán. Először is az elvek egészen egyértelműen nem a hatáskörök felosztására, hanem azok gyakorlására vonatkoznak.<sup>134</sup> Nem az a kérdés tehát, hogy az Unió rendelkezik-e a cselekvés képességével, hanem hogy jogszerűen gyakorolhatja-e azt.

A szubszidiaritás elve alapján az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme és hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.<sup>135</sup> Az arányosság elve alapján pedig az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.<sup>136</sup> Már a két elv szerződéses meghatározása alapján is könnyen belátható, hogy azok az uniós hatáskörgyakorlás feltételül inkább egyfajta gazdaságossági, politikai szempont

---

<sup>132</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának 1/75. sz., 1975. november 11-én elfogadott véleménye, ECLI:EU:C:1975:145, rendelkező rész.

<sup>133</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 41–76. sz., *Suzanne Donckerwolcke* ügyében 1976. december 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1976:182, rendelkező rész.

<sup>134</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (1) bekezdése.

<sup>135</sup> *Ibidem*, (3) bekezdés.

<sup>136</sup> *Ibidem*, (4) bekezdés.



érvényesítését írják elő, ahol a célok kapcsán felállított hatékonysági vizsgálatot, a jogilag is már könnyebben értelmezhető szükségességi vizsgálatral egészítik ki. Ismét azt tapasztaljuk tehát, hogy a hatáskörök gyakorlása és így valójában tényleges terjedelme kapcsán a célok és azok hatékony megvalósításuk lesz az alapvető szempont egy ezzel együtt érvényesülő értelemszerű szükségességi vizsgálat mellett.

Ez a megoldás már nem is magukra a hatáskörökre, hanem azok gyakorlásának a tagállamok és az Unió közötti felosztására, tehát a mindkét oldal számára biztosított cselekvési képesség gyakorlati használatára vonatkozik. A gyakorlatias megközelítés, a közhatalmi cselekvések céljainak és hatásainak előtérbe helyezése által, a tagállami hatáskör-gyakorlás védelmét célzó eredeti irányával szemben, további eszköze annak, hogy az uniós cselekvéshez szükséges hatáskörök mellett, különösebben azok tényleges gyakorlásának lehetősége se korlátozódjon. Kiemelendő, hogy ezek alapján osztott hatáskörök esetén is a hatáskörök jogszerű, a fenti, célok és hatékonyság kapcsán támasztott feltételeknek megfelelő tényleges használata is azzal a következménnyel jár, hogy ezeken a területeken tényleges tagállami fellépés már nem lehetséges. Ez alól a fent részletesen nem tárgyalt támogató, kiegészítő és összehangoló hatáskörök jelentenek csupán valódi kivételt, azaz a tagállami cselekvési képesség tovább szűkül. Igaz, inkább hatalomelméleti, mint normatív szempontból a szuverenitás vonatkozásában is, ha elméletileg nem is megkérdőjelezhető, de a gyakorlatban mindenképpen elgondolkodtató módon.

Az uniós hatalomgyakorlás egészen széleskörű lehetőséggel rendelkezik arra, hogy rendkívül rugalmasan értelmezze a jog által biztosított keretek között saját hatásköreit. A Lisszaboni Szerződés által ezzel kapcsolatban elvégzett pontosítás, megállapításunk szerint nem lesz hatékonyabb a szubszidiaritás és arányosság által felállított korlátozó elveknél, ahogyan azok a szerződés által felállított, új védelmi rendszerükben sem tudnak jobban érvényesülni. Miközben ugyan a kizárólagos hatáskörök esetén kivételesen lehetséges a tagállami cselekvés, az osztott hatáskörök körében a hatáskörök célok szerinti meghatározottsága, és a hatáskörök tényleges használatához fűződő követelmények olyan jogértelmezéshez vezetnek, amely alapján folyamatosan és kifejezetten dinamikusan, de legalábbis rugalmasan bővíthető a jog keretei között az uniós hatáskörök rendszere. Arról van itt szó, hogy az uniós bíróság viszonylag könnyen tudja megállapítani a hatásköri alap létét, amennyiben a célnak megfelelő cselekvés elvégzésére jelentkezik igény az uniós intézmények részéről.

A hatáskörök uniós rendszerének rövid áttekintése során azt igyekeztünk bizonyítani, hogy egy olyan, rendkívül összetett hatásköri rendszer körvonalazódott, amelyben a hatáskörgyakorlás pontos terjedelme és így az átruházott hatáskörök valódi, gyakorlatban érvényesíthető határai csak nehezen, néha egészen áttekinthetetlen módon azonosíthatók. Ez a helyzet a megjelenő szabályozó elvek és a hatáskörök tényleges terjedelmének tisztázásával érdemben sokat foglalkozó Lisszaboni Szerződés újításai ellenére is fennáll. Itt jegyezzük meg, hogy a hatáskörök kapcsán egyébként utóbbi módosító szerződés általános irányváltást is mutat, amennyiben a korábbi gyakorlattal ellentétben az elkövetkezendő szerződésmódosítások számára már nem csupán a hatáskörök további bővítésének, hanem azok szűkítésének a lehetőségét is előíranyozza.<sup>137</sup> Véleményünk szerint ez a tény is azt

---

<sup>137</sup> Ibidem, 48. cikk (2) bekezdés.

mutatja, hogy a hatásköri rendszer meghatározása vonatkozásában a tagállami óvatosság tovább fokozódott.

Szükséges végül megemlíteni azt a tényt, hogy az uniós hatásköri rendszerben meghatározott hatásköröknek valójában a tagállamok csak részben, illetve részlegesen urai. Nem csupán arról van szó, hogy a hatáskörökre és azok gyakorlására vonatkozó, erre a lehetőségre egyébként részben magukban is igényt tartó, szabályok célok szerinti meghatározása és értelmezése kifejezetten rugalmassá teszi a rendszert, hanem arról is, hogy az egyszer már e rendszerben átruházott hatáskörök visszavétele a gyakorlatban több mint nehézkes. Ugyan a Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi egy tagállam számára, hogy akár ki is léphessen az Unióból,<sup>138</sup> egy ilyen, vagy akárcsak egy hatáskört az Uniótól megvonó szándék, csak valamennyi tagállam beleegyezésével érhet célt, így annak megvalósulása rendkívül nehézkes, sőt már-már lehetetlennek látszik. Ilyen feltételek mellett a hatáskörök átruházása gyakorlatilag egyirányú folyamat marad, ahol azok úgy terjednek ki egyre több területre, hogy a tagállamok nem is remélhetik azok visszaszerzését, azaz nem tehetnek úgy, mintha ténylegesen két irányban rendelkezhetnének azokról.

Az Európai Unióból történő kilépés vagy akárcsak az uniós hatáskörök csökkentésének lehetősége ugyan a szuverenitás szempontjából érdekesnek tűnő lehetőség, annak részletes tárgyalását éppen a fentiek miatt elméleti elemzésünk elvégzéséhez nem tartjuk szükségesnek. Bár immár kifejezett szerződéses rendelkezés tárgyalja ezeket a lehetőségeket, a tagállami szuverenitás, amely alapján a tagállam, mint a szerződés ura saját akaratát úgy érvényesítheti, hogy akár csökkenti az uniós hatáskörök által fedett területeket, vagy végső esetben kilép az integrációs együttműködés kötelékéből, ezek elméleti oldalról is nehezen értékelhető elemek. Az európai integráció, túl a fent már említett teljes egyetértést előíró feltétel nehézkes megvalósíthatóságán, a hatáskörök rendszere vonatkozásában meghaladta az összetettség azon fokát, amelyen túl egy ilyen egyszerűnek tűnő lépés valójában a gyakorlatban nem ad, vagy csak nagyon nehezen ad valós szabadságot annak megvalósítására.

Az uniós hatáskörökre és az azok gyakorlására vonatkozó rendszer, amely tehát az Unió tényleges közhatalmi cselekvésének a határait határozza meg, ebben a formájában egyre fenyegetőbben hat a tagállami hatásköröket, azaz a tagállam közhatalmi cselekvésének képességét nem csupán szabályozó, de ilyen keretek között alkalmazásuk során már inkább védő alkotmányos gondolkodás számára. Ugyan a kérdés elméleti szempontból továbbra is hatásköri, tehát nem magára a szuverenitásra, hanem az annak alapján történő hatalomgyakorlásra, a szuverenitás használatára vonatkozik, de indokoltan merülhet fel a rendkívül gyakorlatias, a célok és hatékonyság mentén gondolkodó uniós szabályozás, és még inkább annak értelmezése és alkalmazása alapján tapasztalható rugalmasság folytán, a tényleges hatalomgyakorlás során szűkülő tagállami cselekvési képesség miatt, a szuverenitás valamiféle alkotmányos védelmének kérdése is.<sup>139</sup>

Ismét hangsúlyozzuk, hogy valójában nem egy új, elméleti probléma megjelenése okozza a szuverenitás az uniós, nemzetfeletti rendszerével szembeni védelmére vonatkozó

---

<sup>138</sup> Ibidem, 50. cikk.

<sup>139</sup> A német Alkotmánybíróság már idézett Maastricht-ítélete, rendelkező rész.

törekvések, és így az ezzel kapcsolatos egyre gazdagodó elméleti gondolkodás megjelenését. Az Unió elméletben továbbra sem rendelkezik olyan alappal, amely a szuverenitással versengő módon tenné szükségessé utóbbi védelmét. Az uniós hatáskörök elméletben továbbra is kivételesek az átruházás elvének megfelelően, amely alapján nem maga a szuverenitás, hanem csupán annak használata kerül át a nemzetfeletti jelleggel működő uniós szintre. Továbbá, a hatáskörök tényleges terjedelme az azok meghatározására és gyakorlására vonatkozó szabályok, illetve különösen azok értelmezése és alkalmazása során a célokhoz és azok hatékony megvalósításához kapcsolódó szempontok alapján rugalmasan ugyan behatárolt, de azért jogilag kötött.<sup>140</sup>

A hatáskörök tényleges gyakorlása során körvonalazódó terjedelme az, amely hatalomelméleti megközelítésben, egyfajta általános belátás szerinti mérlegelés nyomán megjelenő fenyegetettség érzés valódi kiváltó oka. Miközben az így megjelenő politikai szándék normatív megközelítésben is indokolható, és különösen értelmezhető, alkotmányos megoldást keres a fenyegetettség érzésének megszüntetésére.<sup>141</sup> A hatékonynak nem feltétlenül bizonyuló, a hatáskörök átruházása kapcsán megfogalmazott alkotmányos fenntartásoknak immár kifejezetten a szuverenitás védelmét szolgáló átgondolását kívánja e törekvés elvégezni ahhoz, hogy egy ilyen, tehát szuverenitás-fenntartás kapcsán a nemzeti hatáskörök tényleges alkotmányos védelmet nyerjenek, miközben elméletileg utóbbi is csupán az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozhat.

A fenyegetettség érzését, vagy ahogyan korábban fogalmaztunk, a szuverenitás eredeti meghatározás szerinti megtartásával kapcsolatos kétségeket, éppen ezen összetett hatásköri rendszerrel párhuzamosan erősítik azok az általunk itt részletesebben tárgyalni nem kívánt, utalás szintjén azonban itt mégis megemlítendő intézményrendszeri sajátosságok, amelyek az uniós intézményrendszer nemzetfeletti jellegében foglalhatók össze. Nem csupán arról van ugyanis szó, hogy az átruházott hatáskörök tényleges gyakorlati terjedelme, és az annak pontos behatárolásával kapcsolatos bizonytalanságok fokozzák a nemzeti hatáskörök szűkülésének folyamatát, amely mára olyan mértéket ölt, hogy az a szuverenitás védelme kapcsán is ötleteket ébreszt. Arról is szó van, hogy ezen átruházott hatáskörök gyakorlása egy olyan egy nemzetfeletti intézményrendszerben valósul meg, ahol az állami érdekképviseletre rendelkezésre álló mozgástér egészen szűk.

A francia jogpozitivisták szerzők szuverenitással kapcsolatos elemzése kapcsán már tettünk arról említést, hogy a szuverenitás vizsgálata során, éppen ezen szerzők között akadt olyan, aki a szuverenitás jogi természetét, jogbéli létét is tagadta.<sup>142</sup> Ez egyrészt a jog általi korlátozhatóság, másrészt pedig a hatalomgyakorlás során megjelenő érdekek vizsgálata kapcsán, illetve az ezeken alapuló legitimitás vonatkozásában lehet igazán érdekes.<sup>143</sup> A szuverenitásnak a jog általi korlátozható jellegét annak használatához kapcsoló fogalma, az alkotmányjog által támasztott, erre vonatkozó követelményeket alkotmányos fenntartások formájában közvetítette az uniós hatalomgyakorlás irányába.

---

<sup>140</sup> JACQUÉ, 2012, 127.

<sup>141</sup> BLUTMAN–CHRONOWSKI, 2007, 3–16.

<sup>142</sup> DUGUIT, 1928, 66.

<sup>143</sup> HAURIU, 1929, 72.

Nem teljesen alaptalan tehát az a megközelítés, amelyben a szuverenitás fogalma az érdekképviselő kérdésével kapcsolódik össze. Ebben a megközelítésben elsősorban politikatudományi eszközökkel és módszertannal folytatott, intézményi elemzések nyomán annak vizsgálatát szükséges elvégezni, hogy a szuverenitás alapján folytatott hatalomgyakorlás során megvalósuló uniós közhatalmi cselekvés milyen érdekek mentén alakul. Az uniós döntésekben milyen keretek között, milyen eszközökkel és különösen milyen mértékben jelenhet meg az állami akaraton keresztül az a közérdek, amely a szuverenitás második paradoxonja nyomán felállított népképviselői rendszerben, az általános akarat irányát kijelöli. Miközben ez egyébként normatív szempontból a szuverenitás fogalma kapcsán nem okoz elméleti problémát.

Itt csupán emlékeztetni szeretnénk arra, hogy az érdekek érvényesülésének, illetve az érdekképviselőnek a hatékonysága nagyon fontos legitimációs szempont. Maga az érdek pedig kapcsolódik a szuverenitáshoz, amely ugyan a jog számára semleges szabadság, de amelynek használata érdek- és értékválasztások mentén valósul meg. Így, ha nemzeti szuverenitás kapcsán beszélünk érdekekről, akkor azok értelemszerűen nemzeti érdekeként jelennek meg. Mint ilyenek természetesen nem feltétlenül ellentétesek az uniós érdekekkel, éppen ellenkezőleg, a meghatározott célok éppen az érdekek egyezőségét segíthetik elő. A szuverenitáson keresztül ezek közvetítése mégis érdekes kérdés lehet a hatáskörök átruházása során az Unió felé. Ezzel kapcsolatban érdemes még megemlíteni éppen a másik oldalról, hogy az uniós ítélkezési gyakorlat a kizárólagos hatáskör nemzeti gyakorlásának kivételes esetéhez különös feltételként éppen a közös, uniós érdek tiszteletben tartását írja elő.<sup>144</sup>

### 3.3.2.2. Az uniós elsőbbség paradoxonja

A fenyegetettség érzését immár ismét szigorúan jogi, és ezúttal normatív szempontból vizsgálva a korántsem új keletű elsőbbség elvét, és az abból adódó dilemmát kell alaposabban szemrevételeznünk, hogy azután elvégezzük a szuverenitás már tényleg elkerülhetetlen valódi átgondolását, a tagállami szuverenitás különlegességének az eredeti szuverenitás meghatározásunkba történő beépítését a szuverenitás-fenntartás értelmezéséhez. Az a kérdés tehát, hogy az elsőbbség, illetve a jognak azon új dimenziója, amelyet a *sui generis*, kvázi-föderális jelleget mutató uniós jogrendszer ezen elv mentén a tagállami alkotmányjog elé emel, mit enged megvédeni, és ehhez mit tesz szükségessé átértelmezni a nemzeti szuverenitásból.

A korábban az átlényegülés kifejezéssel hangsúlyozni kívánt módon új, illetve mára már nem is annyira új,<sup>145</sup> de a dilemmát a hatáskörök kapcsán említettek miatt egyre erősödve mutató jogi dimenzió kerül szembe az elsőbbség elvén keresztül nem csak az alkotmányjoggal, de az állam alapvető meghatározási elemét, és jogrendszerének alapját képező szuverenitással is, a jogi kettőség e környezetében. A közös célok közös érdekek

---

<sup>144</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 804/79. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* ügyben 1981. május 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1981:93, rendelkező rész.

<sup>145</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

mentén történő megvalósításának hatékonyságára vonatkozó indok vezetett el a sajátos jogrendszer megjelenéséhez. A jogrendszeri önállóság kimondását azonban nem követte önálló autoritás megjelenése, annak létét tehát a szuverenitásra való visszautalás biztosítja. Mindeközben viszont sajátos jellemzői által, az önálló jogrendszer éppen ezt a szuverenitást, vagy legalábbis az annak alapján fennálló nemzeti jogrendszeri egységet bontja meg.

Ismét hangsúlyozandó, hogy a dilemma, akárcsak az elsőbbség elve, nem új keletű, de a mélyülés folyamata odavezetett, hogy az annak feloldására tett kísérletek egyre nagyobb figyelmet kapnak. E vonatkozásban visszautalnánk arra a véleményünkre is, hogy a Maastrichti Szerződés által elindított szoros értelemben vett politikai integráció az egyik fontos kiváltó oka annak, hogy ez a gondolkodás, ha lassan is, de fokozódó erősséggel megindult. Jóllehet az integráció új területei a jogrendszeri jellemzőkön nem változtatnak, mégis az a tény, hogy az integráció immár politikai területeken is kihasználja az általa végzett közhatalmi cselekvés hatékonyságának biztosítására kialakított, a sajátos jogrendszer által adott eszközöket, nehezen emészthető a szuverenitásokat féltő, és így védelmezni kívánó tagállamok számára. A hatáskörök esetében az elsőbbség kapcsán is ez az indoka, illetve célja annak, hogy a szuverenitást védő alkotmányos eszközök iránti érdeklődés megnőtt, miközben ez a védelem az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán elméletileg is értelmezhető a jog számára.

Mindazonáltal nincs könnyű helyzetben az, aki egy, az uniós joggal szemben hatékonyan érvényesíthető alkotmányos eszköz kialakítására törekszik. Először is az uniós és a nemzeti jogrendszerek ütközése, az előbbi elsőbbsége és az utóbbi szuverenitáson alapuló volta miatt olyan paradoxonhoz vezet, amely nyugodtan hasonlítható *Zénón* híressé vált paradoxonjához: egy megállíthatatlanul mozgó test ütközik egy elmozdíthatatlan akadályt képző tárgyba. Az uniós jog minden nemzeti jogszabály előtti elsőbbsége miatt megállíthatatlanul ütközik bele az elvont és általános értelemben teljes függetlenséget megkövetelő, így semmilyen külső hatás által el nem mozdítható nemzeti szuverenitáson alapuló nemzeti jogrendszerbe. Ha tehát a szuverenitás alapján támasztunk akadályt az elsőbbség alapján érvényesülő uniós joggal szemben, akkor olyan ütközést idézünk elő, amely mindkét irányban csak megsemmisítő lehet.

Az uniós jog ugyanis ragaszkodni fog ahhoz, hogy ilyen alkotmányos akadály már csak azért sem érvényesíthető, mert az elsőbbség minden nemzeti eredetű jogszabály előtt az uniós jog alkalmazását teszi kötelezővé.<sup>146</sup> Mindeközben a nemzeti alkotmányjog nem fogadja el, hogy egy, a nemzeti szuverenitással kapcsolatos vagy arra alapított követelményt az uniós jog ne tartson tiszteletben. A két jogrendszerben egymás vonatkozásában más területeken érvényesülő engedmények itt nincsenek. Értelemszerűen más a helyzet akkor, ha az egyik jogrendszer, ha feltételekkel és bizonyos követelményekkel is, de teret enged a másik jogrendszer szabályainak érvényesüléséhez.

Az elsőbbség kapcsán a problémát éppen az okozza, hogy az uniós jognak is alapjául szolgáló szuverenitás, mint jogrendszeri alap kapcsán a nemzeti jog, az uniós jog semmilyen feltételt vagy követelményt nem fogad el az elv érvényesüléséhez. A nemzeti

---

<sup>146</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 11–70. sz., *Internationale Handelsgesellschaft mbH* ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:114, rendelkező rész.

jog számára a szuverenitás nem, csak annak használata korlátozható, és az ilyen korlátozásnak alkotmányosnak kell lennie, máskülönben a jogrendszere alapjának léte szűnne meg, és így az összeomlana. Az uniós jog számára pedig saját érvényesülése csak akkor biztosítható, ha az elsőbbség elve szerint valamennyi uniós aktus valamennyi nemzeti eredetű szabály előtt érvényesülhet, máskülönben az általa alapvető szempontként kezelt hatékonyság kerülne veszélybe. A mindkét oldalon tapasztalható merevség okán tehát a paradoxon feloldhatatlannak látszik. Mindeközben pedig a szuverenitás alkotmányos követelményeket is támaszt, amelyek uniós joggal szembeni érvényesülését a szuverenitás védelmében biztosítani kell.

Az elsőbbség okozta alkotmányos paradoxon tehát általában a nemzeti alkotmányok, és tágabb értelemben a nemzeti alkotmányosság által támasztott követelmények uniós joggal szembeni vagy annak vonatkozásában történő érvényesítésére vonatkozik. Az általános alkotmányos elvárásoknak, a szuverenitás alapján történő közhatalmi cselekvés képességének átruházása kapcsán, az uniós joggal szembeni érvényesítése ugyan elméletben problémás, a gyakorlatban viszont egyre kevesebb nehézséget okoz. Az ütközés azonban éppen olyan, korábban nem vagy legalábbis nem részletes alapossggal kutatót felületen mutatkozik, ahol az uniós hatáskörgyakorlás módjára még elvontabb követelményeket támaszt a szuverenitás elve.

A szuverenitás és az ahhoz kapcsolódó következmények alkotmányjogi értelemben meghatározható védelme alapvető. Márpedig a szuverenitás tekintetében az ilyen védelem uniós átvállalása, hogy tudniillik az uniós jogrendszer saját normái alapján biztosítson a nemzeti alkotmányos védelemhez hasonló védelmet, fogalmilag kizárt. Ezzel a módszerrel tehát az uniós jog nem tudja kiváltani a szuverenitáshoz és az ahhoz kapcsolódó követelményekhez fűződő nemzeti alkotmányos védelmi igényt. Éppen ezért különösen is érdekes, az elsőbbség paradoxonja által a nemzeti alkotmányosság védelme vonatkozásában sokat tárgyalt kérdéseket, kifejezetten a szuverenitás védelme vonatkozásában feltenni. Azok megválaszolása során pedig a tagállami szuverenitás meghatározásához is elgondolkodtató szempontokat remélhetünk feltárni.

Megjegyezzük ugyanakkor vizsgálatunk teljessége és egyértelműsége céljából, hogy az elsőbbség, ahogyan azt az uniós bíróság ítélkezési gyakorlata a kezdetektől meghatározta,<sup>147</sup> természetesen nem vonatkozik valamennyi az uniós jog részét képező jogi aktusra, illetve azok valamennyi rendelkezésére. Ugyan az elsőbbség mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos uniós jog kapcsán érvényesülő alapelv, az értelemszerűen kizárólag azon uniós jogi rendelkezések kapcsán jelentkezik, amelyek a közvetlen hatály, illetve alkalmazhatóság elve alá tartoznak. Továbbá, az uniós jog elsőbbsége nem jelenti azt, hogy egyfajta jogszabályi hierarchia mutatkozna az uniós jogrendszer és a nemzeti jogrendszerek között, mert itt egy alkalmazási kérdéstről van szó. Az uniós szabályt, amennyiben az elsőbbség rá vonatkozik, a nemzeti szabály előtt kell alkalmazni. Mindazonáltal a dilemma így is igen jelentős.

Véleményünk szerint pedig a patthelyzet feloldására vagy legalábbis az ütközés kivédésére elméleti síkon két lehetőség mutatkozik: vagy igyekszünk elkerülni, hogy a két

---

<sup>147</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 6–64. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

önálló test, mint ilyen egymással ütközzék, vagy felpuhítjuk azokat olyan módon, hogy az ütközésük mégse legyen végzetes. Előbbi megoldás vagy a két test tartalmi egybegyűrésével vagy a tényleges, formális ütközését kizáró eljárási szabályok kialakításával valósítható meg. Utóbbi pedig témánk vonatkozásában olyan értelmezések kidolgozásával, amelyeken keresztül úgy az elsőbbség, mint a szuverenitás olyan meghatározást nyer, amely összebékíthetővé teszi azokat. Nem kívánjuk az általunk használt kép kereteit a végletekig szétfeszíteni. Anélkül, hogy a fenti kép kereteit végleg szétfeszítsük, a nemzeti szuverenitás és az uniós jog elsőbbsége között fennálló feszültségre vonatkozó bevezető gondolatokat azzal zárjuk, hogy a fenti módszerek együttes alkalmazásával kívánjuk a továbbiakban értelmezni a kettő közötti ütközés lehetőségét és annak következményeit.

### 3.3.2.3. A szuverenitás védelmének elméleti alapja

Először is azt érdemes vizsgálni, hogy mennyiben tekinthető a két test egymástól teljes mértékben elkülönültnek. A kérdés alapvetően visszavezet oda, hogy az uniós közhatalmi cselekvés alapja továbbra is a nemzeti szuverenitás. Ahogyan azt korábban jeleztük, mi nemzeti szuverenitás alatt olyan összetett fogalmat értünk, amely teljes szabadságként az állami hatalomgyakorlás alapja, miközben annak alanya, jogosultja a népszuverenitás elve szerint a nép, vagy alkotmányjogi szempontból könnyebben értelmezhető módon a nemzet. A tagállammá váló állam éppen a szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlás során rendelkezhet a közhatalmi cselekvés képességének, az úgynevezett szuverén jogainak felosztásáról. Teheti mindezt olyan módon, hogy ezek egy részét az Unió használatába adja, és ezáltal saját közhatalmi cselekvésének képességét korlátozza. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közhatalmi cselekvés eredeti alapja, azaz maga a szuverenitás, és az ahhoz kapcsolódó követelmények csorbulhatnának. Utóbbiak elsősorban az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós hatalomgyakorlás során végzett uniós közhatalmi cselekvések végrehajtásának, az uniós hatáskörgyakorlásnak a módja kapcsán, továbbra is érvényesíthetők és érvényesítendőek.

Véleményünk szerint tehát alkotmányos értelemben a két jogrendszer, azaz a nemzeti és az uniós, utóbbi önállósága mellett is, önálló alap hiányában, egy töről fakad. Ha feltételezzük is, hogy ennek nincs közvetlen következménye az elsőbbségnek vagy az uniós közhatalmi cselekvéseknek az alkotmányosságára nézve, az továbbra is elfogadhatatlan, hogy a hatáskörök gyakorlása során megvalósuló uniós hatalomgyakorlásnak, azaz a hatáskörök gyakorlásának a kifejezett módja magától az alaptól, amelyen keresztül egyébként megvalósul, és a szuverenitásból eredő alkotmányos követelményektől teljes egészében függetlenítse magát.<sup>148</sup> Ez még akkor is így lenne, ha egyébként megengednénk, hogy az elsőbbség az uniós jogot az alkotmányjog elé emelje, és így kizárja bármilyen alkotmányos korlát vagy érvényesülésének korlátozását jelentő alkotmányos fenntartás alkalmazását. A szuverenitásból eredő követelményeknek tehát át kell törnie az uniós jognak az elsőbbség bástyája által még oly erősen is védett hatékony érvényesülését. Még akkor is, ha ez az uniós jog az Unió által folytatott

<sup>148</sup> A német Alkotmánybíróság az úgynevezett *Gauweiler*-ügyben 2014. január 14-én hozott ítélete, BVerfGE 134, 366, rendelkező rész.

közhatalmi cselekvés hatékony eszközéül kell, hogy szolgáljon, ha és amennyiben az ahhoz kapcsolódó hatáskörgyakorlás módja ellentétes a szuverenitás által támasztott alkotmányos követelményekkel.

Tény, hogy az uniós jog önmagát önállóan határozza meg,<sup>149</sup> a létét és működését biztosító alkotmányos alapoktól mégsem függetlenítheti magát. Ugyanakkor az elsőbbség elvét az uniós jog úgy értelmezi, hogy annak következtében érvényesülésének nemzeti alkotmányos rendelkezés, így az ilyen rendelkezés által támasztott korlát sem lehet akadálya. Saját, uniós jogi alapot keres abban az esetben is, ha nemzeti alkotmányos rendelkezés alkalmazása miatt enged kivételt az uniós jog alkalmazása alól.<sup>150</sup> Akkor is, ha az alapjogok, illetve a részletesen később tárgyalt nemzeti alkotmányos identitás körén kívül ilyen kifejezetten nemzeti alkotmányos korlátok érvényesülését megengedő uniós jogi rendelkezés nemigen akad.<sup>151</sup> Egy ilyen merev elsőbbség-felfogás az uniós hatáskörök nemzeti szuverenitáson alapuló jellege miatt sem fenntartható,<sup>152</sup> ha annak következményeként a nemzeti szuverenitás az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozó, belőle fakadó követelmények megsértése miatt sérülne.

Érdemes ezen a ponton emlékeztetni arra, hogy az átlényegülés, amely egyfajta kettőséghez vezetett, éppen azért volt elkerülhetetlen az uniós jogértelmezés érvrendszerében, mert nélküle nem magyarázható a közvetlen alkalmazhatóság, amelynek célja viszont az, hogy az uniós normát annak minden hatásával a lehető leghatékonyabb módon vezesse be a nemzeti jogalkalmazás rendszerébe. Nem véletlen, hogy később a hatáskörök átruházásán alapuló, a szuverenitás közös alapjának nemzeti alkotmányos korlátozására vonatkozó általános szabályait közvetítő alkotmányos fenntartásokat is annyiban tudta a fentiek ellenére elfogadni az uniós jogértelmezés, amennyiben azok tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétele volt annak, hogy az uniós jog továbbra is a lehető leghatékonyabb módon érvényesüljön. Márpedig, ha az uniós hatáskörgyakorlás módján keresztül sérülnek a nemzeti szuverenitásból levezethető követelmények, úgy megfelelően zárt alap hiányában az uniós jog hatékony érvényesülése sem biztosítható.

Arról a problémáról van itt szó, amely a huszadik század második felében a nemzetközi szervezetek megjelenésével tapasztalt fejlődés nyomán már a nemzetközi jogrendszer kapcsán is megjelent,<sup>153</sup> de az uniós jogrendszer önálló kialakulását követően megkerülhetetlenné vált. Erre a kérdésre vezethető vissza annak kimondása, hogy sem a monista sem a dualista felfogás nem alkalmas arra, hogy megnyugtatóan magyarázza és értelmezze tiszta formájában az uniós jog és a nemzeti jog viszonyát, a két test különállását, és az előbbi közvetlen alkalmazhatóságát és elsőbbségét. Nem véletlen, hogy a közvetlen alkalmazhatóság az alapító tagállamok közül leginkább monista felfogású Hollandia, míg az elsőbbség a hagyományosan dualista Olaszország vonatkozásában került meghatározásra. E probléma ugyan nem kifejezetten a szuverenitás védelmével kapcsolatban

---

<sup>149</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>150</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C-36/02. sz., *Omega* ügyben 2004. október 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:614, 41. bekezdés.

<sup>151</sup> BLUTMAN-CHRONOWSKI, 2007, 15.

<sup>152</sup> CASSIA, 2004, 2185.

<sup>153</sup> NAGY, 1999, 10.



jelentkezik, de rámutat annak a helyzetnek a sajátosságára, amelyben annak megoldása komoly nehézségekbe ütközhet.

A monista felfogásban a külső, nemzetközi vagy európai eredetű jog az állami kötelezettségvállalás nyomán magától értetődő módon a nemzeti jogrendszer részévé válik. Ebben az esetben annak hatásait szükséges vizsgálni ahhoz, hogy egyértelműen meg lehessen válaszolni azt a kérdést, mely szerint kik számára keletkezett jogokat és kötelezettségeket a jogalkalmazásban hivatkozható módon az ilyen külső jogforrás.<sup>154</sup> A dualista megközelítésben a külső jog az azt átültető nemzeti jogforráson keresztül válik a nemzeti jog részévé. Ebben az esetben azt szükséges tisztázni, hogy ilyen átültető jogforrás hiányában (amelynek létét a közvetlen alkalmazhatóság nemhogy nem teszi szükségessé, de szükségességét ki is zárja), vagy ilyen jogforrás mellett, egy ellentétes tartalmú, akár az átültetést elvégző jogszabállyal hasonló szintű, későbbi nemzeti jogforrás a külső joggal milyen viszonyban áll.<sup>155</sup>

Témánk szempontjából azt láthatjuk, hogy a külső és belső jog viszonyát átfogóan rendezni kívánó elméletek éppen az elméleti alapok által előírt követelmények és a gyakorlatban tapasztalt újítások és elvárt hatékonyság közötti feszültség miatt nem tarthatók tiszta formájukban fenn. Ez olyan helyzethez vezet, ahol alkotmányos követelmény egyre nehezebben érvényesíthető. A monista felfogás számára nem okoz gondot, hogy a külső jogi norma a nemzeti jogrendszer részeként legyen alkalmazandó, ugyanakkor annak hatását éppen ezért csak pontosított módon fogadja el. Nem csupán az arra történő közvetlen hivatkozás, de már önmagában az, hogy egy ilyen külső eredetű norma magánfelek számára jogokat és kötelezettségeket keletkeztessen, már korántsem ilyen egyértelmű a számára. A dualista felfogásban ugyan a külső jog hatása nem okoz elméleti gondot, hiszen az azt a belső jogba átültető jogforrás hatásai szerint könnyen értelmezhető, de ez a felfogás nem tudja értelmezni a külső és belső jog esetleges ütközéséből, tehát esetünkben éppen a külső jog elsőbbségéből fakadó helyzetet.

Mindebből egyértelműen látható, hogy azok a hagyományos elméletek, amelyek a nemzetközi és a belső jog viszonyát hivatottak leírni, és amelyek egyébként már a nemzetközi együttműködés fokozódásával, elsősorban a nemzetközi szervezetek létrejöttével mutatkozó jogi valóság miatt is tiszta formájukban számukra megválaszolhatatlannak tetsző kihívásokkal kellett szembenézniük, nem alkalmasak az európai integráció okozta jogi és politikai valóság megfelelő magyarázatára, és különösen nem alkalmasak arra, hogy a témánk kapcsán fontos alkotmányos követelményeket elhelyezzék egy ilyen kettős rendszerben. Ezeknek az elméleteknek a részletesebb kifejtését tehát mellőzzük, ugyanakkor ezeken keresztül igyekeztünk még világosabbá tenni a kialakult helyzet keltette nehézségeket, amelyekre kiválóan rámutatnak.

Az uniós jog szemszögéből a létrejött új jogrendszer egyszerre önálló test, amennyiben éppen ez alapján várja el az uniós szabály, hogy annak részét képező jogi normák hatása hatékonyan érvényesüljön, ugyanakkor mégis a nemzeti jogba beágyazott, hiszen maga a közvetlen alkalmazhatóság éppen ezt követeli meg. Továbbá a külső és belső jog

---

<sup>154</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

<sup>155</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 6-64. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete.

ütközését az elsőbbség rendkívül szigorú szabálya alapján minden esetben az uniós jog belső jog elé helyezésével tartja fenntarthatónak még akkor is, ha a belső jog alatt alkotmányos követelményt értünk. Az uniós jog nézőpontjából tehát a nemzeti jog, még abban az esetben is, ha az alkotmányos szabály vagy alkotmányos elv, olyan külső test, amely nemhogy nem alkalmazandó ütközés esetén, de még csak nem is szükséges annak létére figyelemmel lennie. Kivéve, ha ezt uniós szabály vagy elv, vagy éppen az uniós jogi norma hatékonyon érvényesülésének követelménye nem teszi szükségessé többnyire valamilyen uniós hivatkozási alap mellett. Álláspontunk szerint az elsőbbség ilyen formában nem tartható fenn,<sup>156</sup> különösen, ha a szuverenitásból fakadó követelményekkel ütközne az uniós jog alkalmazása a hatáskörgyakorlás módja miatt.

A nemzeti jogrendszerek oldaláról közelítve, a tagállamok többségében jelenleg uralgó mérsékelt dualista felfogás lehetővé teszi, hogy egy eredeti hatáskör-átruházást követően, annak következményei mellett egy külső jog, akár a nemzeti jogszabályok előtt hatékonyan érvényesüljön. Azonban ez sem jelentheti azt, hogy – különösen a mélyülés egy bizonyos szintjén túl – ne lehessen a külső joggal szemben, akár annak hatékony érvényesülése rovására alkotmányos szabályokra, alapokra hivatkozni. Egy ilyen megoldás alkotmányosan elfogadhatatlan, különösen ha a külső jog nyíltan szembe megy a magából a szuverenitásból eredő alkotmányos követelményekkel. A szuverenitás értelmében, legalábbis ahogyan azt mi korábban meghatároztuk, a külső jog addig fogadható be, amíg az a szuverenitás alapján végzett nemzeti hatalomgyakorlás során átruházott hatáskörök biztosította képesség szintjén a nemzeti szuverenitás alapjára visszavezethető közhatalmi cselekvés eredménye. Ez pedig már önmagában is azt jelenti, hogy a cselekvés módja nem lehet ellentétes annak alapjából fakadó követelményekkel.

Egészen egyszerűen fogalmazva, éppen az, ami a paradoxon feloldhatatlannak látszó voltát okozza, teszi annak tartalmát mégis elfogadhatóvá. Tudniillik az, hogy a tagállamok, különösen a szuverenitásukra tekintettel (szuverenitás-fenntartáson keresztül) korlátozzák az uniós hatáskörgyakorlás módját, és az, hogy a szuverenitás, mint a hatalomgyakorlás alapja több a hatáskörök összességénél, továbbá nem szűkíthető egyszerűen a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörre sem. A szuverenitás így bizonyos hatalomgyakorlásra, annak elsősorban az alaphoz való viszonyán keresztül feltérképezhető, behatárolható módjára vonatkozó követelmények összességét is magában hordozza, és a jogrendszer teljes működése során azok tiszteletben tartását követeli meg. A szuverenitás, ha úgy tetszik, nem céltalan elv, nem csupán az állami cselekvésre feljogosító alap, de egyúttal annak módjára vonatkozó követelmények forrása is, amely alapként befolyásolja a ráépülő rendszer mikéntjét.

E követelmények meghatározása rendkívül absztrakt. Ide sorolható például egészen egyértelműen a népszuverenitás gondolatából levezethető demokratikus legitimációs kötelezettség. Ez sem véletlenül, hiszen önálló autoritás hiányában éppen a tagállami autoritás formájára vonatkozó legfőbb követelmény értelemszerűen vonatkozik a nemzeti szuverenitás alapján történő hatáskörgyakorlás módjára. A szuverenitást valójában ezen fenntartások mentén, az elvhez kapcsolódó célok vonatkozásában szükséges átgondolni

---

<sup>156</sup> GAUDIN, 2010, 639–649.

ahhoz, hogy annak egy új, az elsőbbség paradoxonában is értelmezhető fogalmát tudjuk adni. Véleményünk szerint ezen átgondolás éppen a szuverenitás legitimációs célja mentén tud valós következtetésekre jutni. A jogpozitivista szerzőkhöz hasonlóan, az érdekek képviselője és a hatalomgyakorlás jog általi korlátozása az a két irány, amely kijelölheti e gondolkodás útját.

Érdeemes megkezdett vizsgálatunkat tovább folytatva tisztázni, hogy az uniós jog elsőbbsége kapcsán jelentkező dilemma másik, formális, eljárási szabályok alapján való feloldása mennyiben lehetséges. Ezt követően lehet kitérni a szuverenitásnak a fogalom átgondolását követő, új vagy megújuló meghatározásának szempontjaira és ennek néhány kezdetleges elemére. A fogalom ilyen átgondolása közben, ha az elsőbbség elvét nem is próbálnánk jelen dolgozat keretében átértelmezni, legalább a szuverenitást igyekszünk úgy értelmezni, hogy elkerülhető legyen az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog legalábbis végzetes jellegű ütközése. A formális, eljárási szabályok alapján való feloldást már csak azért is tartjuk kézenfekvőnek, mert ugyan a fent ismertetett elméleti nehézségeket ez nem szünteti meg, de azok gyakorlati megjelenését gátolja. Ezáltal lehetséges kijelölnünk azokat a pontokat, amelyeknél a gyakorlatban vizsgálható a szuverenitáshoz kapcsolódó fenntartásokon keresztül érvényesülő követelmények tartalma.

#### 3.3.2.4. A szuverenitás védelme a gyakorlatban

Az uniós jogrendszer nemzetfeletti sajátossága annak kvázi-föderális jellegét adja.<sup>157</sup> Az uniós jogrendszer azonban több okból sem tekinthető föderálisnak. Mindenekelőtt elméleti szinten nincs használatban az uniós jogrendszer tekintetében olyan szabadság, amely a hatalomgyakorlásnak, ha nem is teljes, de legalább az uniós cselekvés által lefedett területek tekintetében, a szuverenitáshoz hasonló alapját adná. Az Unió továbbá nem rendelkezik a hatáskörök felosztására vonatkozó hatáskörrel, még akkor sem, ha egyébként hatásköreinek egy általa igen rugalmasan értelmezett rendszerét tudhatja magáénak. Végül azért sem föderális az uniós jogrendszer, mert egyrészt a hatáskörök csak alulról meghatározott területekre terjednek ki, másrészt jogi normáinak érvényesüléséhez nem rendelkezik a föderális jogrendszerekben megszokott ellenőrzési lehetőséggel. A mégoly erős és valódi újtásként értékelhető uniós bíróság ugyanis csak meghatározott, előzetes döntéshozatali és kötelezettségzegési eljárásokban, és az esetleges akadályt képező nemzeti jogszabály megsemmisítésére irányuló képesség nélkül kell, hogy biztosítsa az uniós jogi norma érvényesülését.

A már említett két eljárás azonban a bíróság ítélezési gyakorlatában még így is rendkívül hatékony eszköznek bizonyult az uniós és nemzeti jogok közötti ütközésekor az előbbi érvényesüléséhez. Az előzetes döntéshozatali eljárás,<sup>158</sup> amely alapvetően az uniós jog alkalmazásának és értelmezésének egységét hivatott biztosítani,<sup>159</sup> ha nem is az uniós jog érvényessége, de értelmezése kapcsán, arra mindenképpen alkalmas, hogy az uniós bíróság véleményt nyilváníthasson arról, hogy egy adott nemzeti jogszabály, amelynek

<sup>157</sup> JACQUÉ, 2007, 3.

<sup>158</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke.

<sup>159</sup> WATHELET–WILDEMEERSCH, 2010, 305.

értelmezését a nemzeti bíróság adja, az adott ügyben ellentétes-e az uniós normával. Az elsőbbség elvének megfelelően, még ha a nemzeti jog érvényességét megkérdőjelezni az uniós bíróság nem is hivatott, ha és amennyiben megállapítja, hogy a nemzeti jog ellentétes az uniós normával, az utóbbi alkalmazását írja elő, és ez az előbbi alkalmazásának tilalmához vezet.

Arról, hogy az esetleges ellentét kérdése valóban eljusson az uniós bírósághoz egészen egyszerűen a közvetlen alkalmazhatóság elvének köszönhető peres érdek gondoskodik. Ha ugyanis az uniós jog nemzeti jog előtti, valójában azzal szembeni alkalmazása valamely peres fél számára az eljárás kedvező kimenetelének lehetőségével kecsegtet, a peres fél nyilvánvalóan igyekezni fog kihasználni az előzetes döntéshozatali eljárás nyújtotta lehetőséget. A sajátos bírósági eljárás célja, hasonlóan éppen az alkotmányossági kérdésekkel kapcsolatban kialakított eljárásokhoz, ahol ilyen lehetőséggel alkotmánybírói testületek is élhetnek, hogy egyfajta párbeszédet teremtsen a nemzeti bíróságok és az uniós bíróság között.<sup>160</sup> Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy e párbeszédben az utolsó szó jogát az uniós és a nemzeti jog esetleges ütközésének kérdése vonatkozásában, az elsőbbség elve miatt, az uniós bíróság magának tartja fenn.

Itt jegyezzük meg, hogy a bírósági párbeszéd, amely az ütközés esetleges tompításának sokat emlegetett eszköze, meglátásunk szerint valójában inkább pontosítani, behatárolni tudja az ütközést, amelynek következményeit azonban a bírói ítéletek teszik majd egészen világossá. Az ugyanis tény, hogy úgy az uniós, mint egyébként a nemzeti szint számára nem csupán elfogadhatatlan, de jogilag sem lenne elképzelhető, hogy saját kereteit felhagyva a másik szemszögéből, azaz a másik jogrendszer értelmezésével igyekezzen megválaszolni a felmerülő jogkérdést. Az uniós jog autentikus értelmezésére kizárólag az uniós bíróság, a nemzeti jog értelmezésére kizárólag a nemzeti bíróságok hivatottak.<sup>161</sup> A párbeszéd így kellő bölcsességgel, az esetleges következmények mérlegelése mellett, mégis egyfajtamás-más hangsúlyban hallók közötti dialógus lesz, ahol kizárt a másik fél érvrendszerének alapjául szolgáló norma alapos vizsgálata, azt minden esetben a másik félnek kell lefolytatnia.

Amikor az előzetes döntéshozatali eljárásban az uniós bíróság arról dönt, hogy egy ilyen vagy olyan tartalmú nemzeti jogszabály ellentétes-e az általa értelmezett tartalommal felruházott uniós jogi normával, valójában egy szövetségi felső bírósághoz nagyon hasonló jogértelmező munkát végez. Hiszen az általa e vizsgálatban érvényesített elsőbbség elve nem csupán egy formális elsőbbséget biztosít.<sup>162</sup> Igaz, nem egy kifejezett jogszabályi hierarchia alapján, hanem csupán az uniós jog gyakorlati érvényesülését a nemzeti jog előtt biztosítva, előbbi számára az utóbbit megelőző érvényesülést szerezve, de mégis a nemzeti jog alkalmazásának tilalmát mondja ki, ha ütközést állapít meg az uniós és a nemzeti jog között. Hangsúlyozzuk, hogy ez természetesen nem egy egységes jogszabályi hierarchia következményeinek az érvényre jutása, hanem egy, azzal a gyakorlatban nagyon hasonló eredményt mutató sajátos eljárás lefolytatásának a következménye.

---

<sup>160</sup> Ibidem.

<sup>161</sup> A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) határozata, 38. pont.

<sup>162</sup> GAUDIN, 2010, 641.

Mindemellett a kötelezettségszegési eljárás arra is lehetőséget biztosít, hogy ha és amennyiben egy tagállam akár igazságszolgáltatásának működésén keresztül nem biztosítja az elsőbbséghez kapcsolódó joghatások gyakorlati megvalósulását, az így okozott, az uniós bíróság szerint a szerződésekben vállalt kötelezettségek megszegésének minősülő magatartásának jogsértő voltát utóbbi bíróság megállapíthassa.<sup>163</sup> Az uniós bíróság egészen egyértelműen kimondta, hogy uniós kötelezettsége megszegését a tagállam nem indokolhatja alkotmányos rendelkezésének tiszteletben tartásával.<sup>164</sup> Az eljárás különlegessége, hogy miközben azt egyébként tagállamok egymással szemben is kezdeményezhetik, az Európai Bizottság számára biztosít kulcsszerepet az eljárás kezdeményezésére. Bár a bizottság ténylegesen a szerződések egyfajta őre, mégis politikai mérlegelés tárgyává is válik egy ilyen eljárás megindítása.

Maga a kötelezettségszegési eljárás kifejezetten alkalmas arra, hogy az elsőbbség elvének szigorú betartását immár nem annak következményeire tekintettel, hanem magának az elvnek a tiszteletben tartása tekintetében, az uniós bíróság a tagállamokon kérje számon, illetve ellenőrizze, hogy azok jogrendszerük tényleges működése során megfelelnek-e az elv gyakorlati alkalmazásából eredő követelményeknek. A kötelezettségszegési eljárás lehetőséget biztosít arra, hogy az uniós bíróság egy tagállam jogsértését állapítsa meg abban az esetben is, ha akár alkotmányos megfontolások miatt, akár a tagállami igazságszolgáltatás működése során az elsőbbség elve, annak valamennyi követelményére tekintettel, nem érvényesül. Véleményünk szerint, ugyan az eljárás megindulása a bizottsági mérlegeléshez kötött, ezzel az uniós jogrendszerben a bíróság igen erős lehetőséget kapott az elsőbbség elvének érvényre juttatásához.

Mindeközben a nemzeti bíróságok részéről indokolható az a magatartás, amellyel e testületek az egyébként igazságszolgáltatási hatalmuk alapját képező alkotmányi rendelkezéseknek, így különösen azok alapvető elveinek tiszteletben tartásáról igyekeznek gondoskodni. Úgy a tagállami rendes bíróságok, mint az alkotmánybíróságok számára egyértelműen elfogadhatatlan lenne az a helyzet, amelyben az uniós jog alkalmazásának következtében alkotmányos szabály sérülne. Kérdés azonban, hogy milyen eljárási lehetőségek állnak e nemzeti bíróságok részére rendelkezésre egy ilyen ütközés megállapítására, illetve milyen lehetőségük van arra, hogy ebben az esetben a nemzeti alkotmányos rendelkezés érvényesülését biztosítsák az uniós joggal szemben, ha egyáltalán bármilyen formában elképzelhető.

A tagállami rendes bíróságok mozgásterét a fentiek alapján nehezen lenne megállapítható. Számukra az egyetlen rendelkezésre álló út az, ha az uniós jognak, egy az alkotmányos rendelkezéssel összhangba hozható értelmezését tudják kidolgozni. Amennyiben viszont az ütközés értelmezéssel nem kiküszöbölhető, az uniós jog alkalmazása kötelező az azzal ellentétes alkotmányos rendelkezés ellenére. Márpedig a szuverenitás kapcsán, feltételezve, hogy egy rendes bíróság ilyen absztrakt vizsgálatra szánja el magát, ha az uniós hatáskörgyakorlás módja a szuverenitás követelményeit sérti, ilyen jellegű

<sup>163</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke.

<sup>164</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 39/72. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1973. február 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1973:13, rendelkező rész.

összebékítő értelmezés nehezen képzelhető el. Egy ilyen elvont kérdés azonban nem is annyira a rendes bíróságok, mint inkább az alkotmánybíróságok előtti jogalkalmazó és jogértelmező munkában merülhet fel igazán. A kérdés tehát úgy szűkíthető, hogy a nemzeti alkotmánybíróságoknak van-e lehetőségük arra, hogy alkotmányos rendelkezésnek, így kifejezetten a szuverenitás védelmének érvényt szerezzenek az ezzel ellentétes uniós joggal szemben.

Ahogy az alkotmányos identitás vizsgálata során részletesen látni fogjuk, rendkívül nehéz kérdés ez. Még akkor is, ha egyfajta engedményt az uniós jog is biztosít, amikor a nemzeti identitás, legalábbis annak nehezen azonosítható meghatározás szerinti formája, szerződéses védelemben is részesül. A szuverenitás védelme kapcsán ez a lehetőség azt feltételezi, hogy az uniós jog felett olyan normakontrollra áll fenn hatásköre a nemzeti alkotmánybíróságnak, ahol az uniós jog alkotmányosságáról dönthet. Ezt a lehetőséget külön érdemes vizsgálni az elsődleges és a másodlagos uniós jogforrások esetén, még akkor is, ha egyébként ez a megkülönböztetés, a szerződésmódosításra vonatkozó új szerződéses előírások miatt egy a korábbinál összetettebb rendszerben értelmezendő.<sup>165</sup> Továbbra is lehetőség nyílik különösen az uniós elsődleges jog előzetes alkotmányos ellenőrzésére.<sup>166</sup>

Az elsődleges uniós jog előzetes alkotmányos ellenőrzése a leginkább problémamentes. Ekkor ugyanis a nemzetközi szerződések ratifikációs eljárásában megjelenő alkotmányos kontrollhoz hasonló módon, a nemzeti alkotmánybíróságok bátran megállapíthatják, hogy egy adott új szerződéses rendelkezés ilyen vagy olyan alkotmányos szabályba ütközik. Az persze már más kérdés, hogy egy ilyen alkotmánybírói határozat tényleges következménye az, hogy a szerződéses rendelkezés hatályba lépéséhez szükséges alkotmánymódosítás mellett fog feltehetőleg dönteni az alkotmányozó.<sup>167</sup> A kérdés akkor válik igazán érdekessé, és a szuverenitás-fenntartás kapcsán ezt érdemes megemlíteni, ha olyan alkotmányos rendelkezéssel találja ellentétesnek az erre hivatott testület az új elsődleges jogforrási rendelkezést, amelynek egyszerű módosítása fogalmilag nem lehetséges. Ezt az esetet azonban a nemzeti alkotmánybíróságok legalábbis ilyen közvetlen formában eddig elkerülték.

A következő eset az uniós elsődleges jog utólagos alkotmányos ellenőrzése.<sup>168</sup> Ebben az esetben már hatályos uniós rendelkezés alkotmányellenessége nyerhet megállapítást, amely hatályba lépésével már átesett azon, az általunk átlényegülésnek nevezett ponton, amelyet követően a sajátos uniós jogrendszer részeként értelmezendő. Azokban a jogrendszerekben, ahol az utólagos normakontroll lehetősége akár absztrakt akár konkrét alkotmányos ellenőrzés formájában biztosított, ez az eset igen ígéretes vizsgálódásunk szempontjából, ugyanis lehetőséget biztosít a tagállami alkotmánybíró számára, hogy akár az államiság megőrzésének céljából,<sup>169</sup> (tehát szuverenitás-fenntartás kapcsán) egy adott uniós rendelkezés alkotmányosságáról döntsön. Ugyan megint nincs példa arra,

<sup>165</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke.

<sup>166</sup> Ibidem (6) bekezdés.

<sup>167</sup> A francia Alkotmánytanács 92-312 DC, már idézett döntése, rendelkező rész.

<sup>168</sup> A magyar Alkotmánybíró 143/2010 (VII. 14.) határozata, IV. 1.pont.

<sup>169</sup> Ibidem, Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 6. bekezdés.

hogy egy ilyen vizsgálat az alkotmányellenesség megállapításával zárult volna, de ennek lehetősége adott.

Márpedig egy ilyen eredmény valóban patthelyzetet jelentene az uniós jog elsőbbsége és a nemzeti alkotmányjog összhangjának biztosítása kapcsán, különösen a szuverenitás elvén alapuló, az uniós hatáskörök gyakorlásának módjára vonatkozó követelmények be nem tartására vonatkozó megállapítás esetén. Az uniós jog továbbra is azt várná el, hogy a tagállami jogrendszeren belül, de sajátos jellegének megfelelően, az elsőbbség elve alapján, az adott rendelkezés feltétel nélkül érvényesüljön. Az alkotmánybíróági jogértelmezés nem csak jogszerű de legitim következménye az lenne, hogy uniós jogi alap hiányában is, egyszerűen a nemzeti alkotmányjog érvényesülése miatt, az adott uniós rendelkezés alkalmazására ne kerülhessen sor a nemzeti jogrendszer keretei között.

Ezen eset kapcsán azonban kérdéses, hogy a nemzeti alkotmánybíróág milyen alapon értelmezheti az immár uniós joginak minősülő elsődleges uniós normát. A szerződéses rendelkezések értelmezésével kapcsolatos viták eldöntésére ugyanis, ahogyan erre meghatározott körben maga a szerződés is utal, elsősorban a szerződésben előírt eljárások útján van lehetőség.<sup>170</sup> Az uniós jog autentikus értelmezésének elvégzésére is az uniós bíróság jogosult.<sup>171</sup> Előzetes normakontroll során a hatályba nem lépett szerződés esetében a nemzetközi szerződések ratifikációja során alkalmazott eljárásának megfelelően, az alkotmánybíróági értelmezésnek egyértelműen nincs akadálya. Utólagos alkotmányossági vizsgálat esetében már a hatályba lépett, így az elsőbbség elve szerint alkalmazandó, és az uniós bíróság értelmezési jogosultsága alá eső normaszöveg értelmezését kell a nemzeti alkotmánybíróágnak elvégeznie. Ez pedig sérti az uniós jog értelmezésének uniós eljárásokhoz való kötöttségét és az uniós bíróság értelmezési hatáskörét, ráadásul, ha az adott rendelkezés az alapelv hatálya alá tartozik, az elsőbbség elvének sérelmét is okozhatja.

Az uniós bíróság hatáskörének, és egyébként az uniós jog autentikus értelmezésének, illetve az annak indokál szolgáló egységes értelmezésnek a biztosítására, ilyen esetben is lehetőséget teremt az előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet nemzeti alkotmánybíróág is kezdeményezhet. Miközben kézenfekvő lehetőségnek látszik az, hogy az immár uniós jognak minősülő elsődleges jogot egy ilyen eljárás keretében az uniós bíróság értelmezze, és az így értelmezett formában legyen a nemzeti alkotmánybíróág előtt alkotmányossági ellenőrzéstárgya, a gyakorlatban ez a megoldás nem látszik alkalmasnak arra, hogy valóban a nemzeti alkotmányos szempontok érvényesülésének engedjen kedvező utat.<sup>172</sup> Az uniós bíróság nyilvánvalóan a saját ítélkezési gyakorlatában megszilárdult elsőbbség elvét kívánja majd érvényre juttatni, amelyet csak saját uniós joga alapján tekint korlátozhatónak. Ráadásul, az uniós ítélkezési gyakorlatnak már a megközelítése által is meghatározott sajátos logikájába sem férne bele egy, a mi esetünkben vizsgált szuverenitás-fenntartás alkalmazására vezető uniós jogértelmezés.

---

<sup>170</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 344. cikke.

<sup>171</sup> A magyar Alkotmánybíróág 2/2019., már idézett határozata, 3. pont.

<sup>172</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C-62/14. sz., *Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag* ügyben 2015. június 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:400.

Az elsődleges jog alkotmányossági vizsgálata ugyanakkor különösen fontos, hiszen ezáltal nem csupán magának a hatáskör-átruházásnak az uniós hídfője, és ezáltal a hatáskörök uniós gyakorlásának lehetősége illeszthető a nemzeti alkotmányos rendszerekbe, hanem éppen a szuverenitás kapcsán a hatáskörgyakorlás módja is, amelyre értelemszerűen az elsődleges jogi rendelkezések vonatkoznak. Ezért sem véletlen, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok az elsődleges jogot a nemzetközi szerződésekhez hasonló módon mérik belső alkotmányos követelményeikhez. Márpedig, ha ilyen ellenőrzés elvégzésére a nemzeti alkotmánybíróságok előzetes döntéshozatalban az uniós bíróság bevonása nélkül is képesek, elfogadhatónak látszik számunkra, hogy ezt, még akkor is, ha egyébként ezáltal az uniós jog abszolút elsőbbségének elve nyilvánvalóan sérül, utólagos normakontroll keretei között is megtegyék.

Ilyen ellenőrzés során ugyanis éppen a hatáskörökre, azok gyakorlására, így különösen a hatáskörgyakorlására vonatkozó elvárhatóan világos és egyértelmű uniós rendelkezéseket tudnak az alkotmányossági követelményekhez mérni. E vizsgálat során juthatnak, elsősorban elméletileg olyan következtetésre, hogy az uniós hatáskörgyakorlás módja sérti a nemzeti szuverenitást, egészen pontosan az annak sajátos következményeiből megállapítható alkotmányos követelményeket. Ebben az esetben pedig az uniós kötelezettségvállalás még akkor sem alkalmazható alkotmányosan egy adott tagállami jogrendszer keretei között, ha az egyébként már hatályba lépett, hiszen szétfeszítené a nemzeti jogrendszer alapjait.

Részben hasonló, részben viszont más a helyzet abban az esetben, ha utólagos normakontroll keretei között nemzeti alkotmánybíróság másodlagos uniós jogi aktust,<sup>173</sup> vagy uniós bírósági ítéletet vizsgálna,<sup>174</sup> a szuverenitás-fenntartás vonatkozásában. Véleményünk szerint, egy ilyen vizsgálat túlmutathat a szuverenitás-fenntartás kapcsán érvényesíthető alkotmányos követelmények biztosításának alapvető keretein. Egyrészt, nehezen elképzelhető olyan, az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozó alkotmányos elvárás, amely egyébként az uniós joggal összhangban álló másodlagos jogi aktussal vagy különösen uniós bírósági ítélettel szemben lenne érvényesíthető. Másrészt, egy ilyen vizsgálat alkotmányellenességet megállapító eredménye az elsőbbség elvének olyan sérelmét okozhatja, amely az uniós jogrendszer alapjait rengetné meg. Ebben az esetben tehát különösen óvatosnak kell lennie a szuverenitással kapcsolatos alkotmányos követelmények uniós jog általi tiszteletben tartását vizsgáló nemzeti alkotmánybíróságnak.

Az természetesen minden további nélkül elfogadható, hogy olyan jogszabályok esetében, amelyek csak részben uniós eredetűek vagy jellegűek, akár előzetes,<sup>175</sup> akár utólagos normakontrollt végezzen a nemzeti alkotmánybíróság. Az ilyen, jellegzetesen az irányelvek átültetésével kapcsolatos nemzeti jogalkotással szemben érvényesülő alkotmányossági vizsgálat, viszont a nemzeti jogszabálynak a nemzeti eredetű, tehát tisztán belső jogi részére vonatkozik. A jogalkotást szükségessé tevő átültetési kötelezettség alkotmányos kötelezettségként történő elfogadása mellett,<sup>176</sup> a tisztán uniós eredetű rendelkezésekre

<sup>173</sup> A lengyel alkotmánybíróság SK 45/09. sz., 2011. november 16-án hozott ítélete, rendelkező rész.

<sup>174</sup> A cseh alkotmánybíróság Pl. ÚS 5/12. sz., 2012. január 31-én hozott ítélete, rendelkező rész.

<sup>175</sup> A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC sz., az információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó törvény ügyében 2006. július 27-én hozott döntése, rendelkező rész.

<sup>176</sup> Ibidem.



ez a vizsgálat már nem terjed ki. Az úgynevezett vegyes nemzetközi szerződések esetében, ahol mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok szerződő felek, a tagállami nemzetközi kötelezettségvállalás indokolja az alkotmányossági vizsgálat elvégzését,<sup>177</sup> de szuverenitással kapcsolatos alkotmányos követelmény érvényesítését ezekben az esetekben sem tartunk elképzelhetőnek.

Az elsődleges uniós jogi aktusok utólagos alkotmányos ellenőrzéséhez hasonlóan igazán érdekes eset az, amikor kifejezetten uniós jogi rendelkezés kapcsán kerül sor a szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos követelmények tekintetében alkotmányossági vizsgálatra. Ráadásul, ahogyan erre a gyakorlatban már példát is láthattunk, az uniós jogi aktusok fogalmát itt igen szélesen, kiterjesztően lehet értelmezni,<sup>178</sup> ahogyan ennek az uniós jogi felfogás is utat enged.<sup>179</sup> Kérdés azonban, hogy ebben az esetben mennyire értelmezhető a szuverenitáshoz kapcsolódó nemzeti alkotmányos követelmény csupán nemzetinek, vagy mennyiben lehetséges azt az uniós elsődleges jog által az uniós jogi aktus érvényességének feltételéül előírt rendelkezéseihez kapcsolni.

Ilyen esetben, ha sor kerül a bíróságok közötti párbeszédre, annak keretében az uniós bíróság egyértelműen a második megoldásra fog törekedni, tehát uniós jogi alapokon biztosíthat lehetőséget a nemzeti alkotmányos követelmény érvényesülésére. Ha a szuverenitást uniós szerv vagy intézmény *ultra vires* hatáskörgyakorlásával szemben kívánjuk védeni, akkor ez a megoldás hatékony is lehet, amennyiben a hatáskörök szerződéses kereteken túli gyakorlása az uniós jog értelmében is, az uniós aktus érvénytelenségének megállapításához vezet. Megjegyezzük, hogy ez az eljárás egyébként hatékonyabb is a joghatások tekintetében, hiszen az érvénytelenség jogkövetkezménye miatt nem csupán az adott aktus egy bizonyos esetben történő alkalmazásának tilalmához, hanem annak jogi értelemben vett megsemmisüléséhez vezet.

A helyzet akkor válik kifejezetten problémássá, ha pusztán nemzeti alkotmányos alapon kerül a szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos követelmény az alkotmányossági vizsgálat során szembe a másodlagos uniós jogi aktussal. A kérdés az, hogy elméletileg elképzelhető-e olyan eset, amelyben a szerződéses követelményeken túl, (amelyek a nemzeti alkotmányos követelmények érvényesülésének is utat engedhetnek uniós jogi keretek között), a hatáskörgyakorlás módja kapcsán merül fel olyan kérdés, amely kifejezetten a szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos követelményhez köthető. Ennek teljes körű elméleti kizárása ugyan éppen a szuverenitás fogalmának összetett és nehezen meghatározható volta miatt nem lehetséges, gyakorlati valószínűsége véleményünk szerint azonban elenyésző. Ha a nemzeti alkotmánybíróságok akár korábbi ítélkezési gyakorlatukon változtatva arra az elhatározásra is jutnának, hogy a legtöbbjük által korábban kizárt másodlagos uniós joggal kapcsolatos alkotmányos ellenőrzésnek utat engednek, vagy a jogalkalmazáson keresztül vizsgálnák annak érvényesülését a szuverenitás kapcsán, nem igazán elképzelhető az elsőbbség elvének ilyen módon való sérelme.

---

<sup>177</sup> Az osztrák alkotmánybíróság VfGH G138-142/05. sz. ügyben 2006. október 11-én hozott ítélete, rendelkező rész.

<sup>178</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Gauweiler*-ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>179</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikke.

E harmadik esetben tehát, ahol viszonylag szűk körben lehetséges a részben uniós jogi aktusok alkotmányossági vizsgálata, ugyan alkotmányossági szempontok inkább közvetetten érvényesülhetnek, szuverenitás-fenntartás alapján véleményünk szerint nem sérülhet az uniós jog elsőbbségének elve, azaz az ütközés elkerülhető. Egyrészt azért, mert a hatáskörgyakorlás módja az elsődleges jog által meghatározottak szerinti, tehát ha az elsődleges jogot a nemzeti alkotmánybíróság alkotmányosnak találta, vagy annak alkotmányosságát nem vizsgálta, illetve nem tartja szükségesnek vizsgálni, nehezen elképzelhető, hogy a másodlagos jogi aktus olyan hatáskörgyakorlásra lehetne visszavezethető, annak alkalmazására vonatkozó uniós közhatalmi cselekvés olyan módon valósulna meg, amely szuverenitásból eredő alkotmányos követelményeket sértene. Másrészt pedig, ha a hatáskörgyakorlás módja éppen a szerződéses rendelkezések be nem tartása miatt sérti e követelményeket, az uniós bíróság előtti jogérvényesítés eszköze a szerződéses rendelkezések vonatkozásában rendelkezésre áll.

Hatalomelméleti szempontból természetesen elképzelhető, hogy egy tagállamban olyan fenyegetettség érzés fogalmazódik meg másodlagos uniós jogi aktus alkalmazására vonatkozó kötelezettség kapcsán, amely nemzeti hatásköröknek, így közvetve a szuverenitás védelmére hajlamosítaná a tagállami alkotmánybíróságot, ugyanakkor a fentiek miatt ilyen védelemre tisztán jogi szempontok alapján a szuverenitás nemigen tarthat igényt. A szuverenitás védelme ugyanis semmiképpen nem irányulhat nemzeti hatáskörök védelmére, holott ez az eset éppen ennek gyanújára adna okot, márpedig az, ahogyan fentebb jeleztük, véleményünk szerint kizárólag az uniós hatalomgyakorlás módja kapcsán indokolható. Ez persze nem jelenti azt, hogy egyébként más alkotmányos fenntartás érvényesülésének lehetőségét ne lehetne érdemben vizsgálni, akár másodlagos uniós aktussal szemben is (alapjogok, nemzeti alkotmányos identitás, vagy uniós alapok nélkül is akár intézményi kérdések kapcsán). Az utóbbiak csak közvetve kapcsolhatók a szuverenitás fogalmához.<sup>180</sup>

A nemzetközi együttműködés fokozódása és különösen a nemzetközi szervezetek ebben a keretben történő megjelenése úgy politikatudományi, mint jogtudományi szempontból az államok szerepének, helyzetének és ezzel együtt mozgásterének az átgondolását tették szükségessé. A szuverenitás állam általi használata, az a cselekvési szabadság, amellyel az állam a szuverenitás alapján rendelkezik, és amely függetlenséget biztosít, a külső viszonyainak szabályozása kapcsán pedig kifejezett kötelezettségvállalását teszi szükségessé, nem akadály, éppen ellenkezőleg a jogközösségen alapuló világrend kialakulásától kezdve alapja az államok közötti nemzetközi együttműködésnek, hiszen éppen ennek használatával vállalhatnak az ilyen együttműködéshez szükséges jogi kötelezettségeket. Egyre inkább kérdésként fogalmazódik meg ugyanakkor, hogy ez a jogközösségen alapuló világrend mennyiben tartható fenn a jelenlegi nemzetközi életben.<sup>181</sup> Ennek megválaszolása azonban nyilvánvalóan nem célja jelen dolgozatnak.

---

<sup>180</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Gauweiler* ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>181</sup> Vu des États-Unis. L'Amérique se désengage, le monde retourne à la loi de la jungle in Courriel international, 1461. sz., 2018. október 31.

Vizsgálendő kérdés lehet, hogy mit tud kezdeni az általunk fent meghatározott szuverenitás-fogalom a nemzetközi együttműködés mélyülésével, a nemzetközi szervezetek, továbbá akár a nemzetközi gazdasági társaságok jelenleg tapasztalt szerepfelfogásával.<sup>182</sup> E felfogás szerint, ugyanis a nemzetközi szervezetek egyértelműen, a nemzetközi gazdasági társaságok pedig inkább valami újszerű, lágy szabályozások kapcsán megvalósuló közhatalmi cselekvési képességre tartanak igényt egyre nagyobb mértékben. E képesség alapján, pedig úgy a nemzetközi szervezetek, mint a nemzetközi gazdasági társaságok egyfajta önálló hatalomgyakorlásra törekednek. A kérdés egészen pontosan az, hogy az ilyen közhatalmi cselekvések kapcsán megjelenő nemzetközi jogrendszer szupremáciája milyen lehetőséget enged a nemzeti szuverenitás fenntartásának, megőrzésének, miközben egyébként annak létezése, ahogyan most is emlékeztetünk rá, éppen ezen alapul. Ezen tisztán jogi elemzés mellett pedig hatalomelméleti szempontból azt is érdekes megvizsgálni, hogy milyen mozgásteret marad a nemzetközi együttműködésben résztvevő államoknak.

Utóbbi nézőpont vizsgálatát mi részletesen nem végeztük el, bár arra folyamatosan emlékeztettünk, mert a gyakorlatot is fontosnak tartjuk bevonni elméleti vizsgálódásaink körébe. Ez a vizsgálat egyébként meglátásunk szerint inkább csak bizonyos, pontos területek tapasztalatok szerinti elemzésével folytatható le érdemben.<sup>183</sup> Miközben ugyanis az egyértelmű, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásaik miatt az államok korlátozzák szabadságukat, így logikusan valóban csökken mozgásterük, az sem elhanyagolható szempont, hogy valójában ezáltal más államok kötelezettségvállalásainak köszönhetően érdemben mégis javul érdekérvényesítési képességük egy, a jog által szabályozott, talán az erőszakot így mégiscsak háttérbe szorító nemzetközi rendben. Részvételük pedig arra is lehetőséget biztosít, hogy hacsak korlátozott mértékben is, de mégis hozzájáruljanak e nemzetközi rend formálódásához.

Ismét fontos tehát a már tisztán jogi vizsgálatunk irányába elmozdulva hangsúlyoznunk, hogy a szuverenitás elve a szuverenitás használata kapcsán nem arra kényszeríti az államot, hogy az folyamatosan a saját cselekvési szabadságát védje, és így semmiképpen se vállaljon azt korlátozó kötelezettséget. Éppen ellenkezőleg, a szuverenitás annak használatával arra biztosít lehetőséget az állam számára, hogy az érdekei és talán értékválasztásai mentén alakuló akaratát, amely a mi felfogásunkban éppen a szuverenitás miatt valamilyen általános nemzeti akaratot tükröz,<sup>184</sup> nemzetközi kötelezettségvállalások során is kinyilvánítsa a hatalomgyakorlás általa megszabott keretei között megvalósuló állami cselekvése során. Ez pedig azzal az eredménnyel is járhat, hogy egy önálló közhatalmi cselekvés képességével felruházott nemzetközi szervezetet hoz létre, amely önálló hatalomgyakorlással is működhet, és ilyen működésének a jog eszközével kíván megfelelő hatékonyságot biztosítani.

A jog erre az önkorlátozás elméletén keresztül világos magyarázatot igyekezett adni. A megnyilvánuló akarat mögött meghúzódó szándékot általánosan jelölő, a nemzetközi együttműködés céljaira vonatkozó hivatkozás mentén meghatározó alkotmányos

---

<sup>182</sup> Conclusions in Acte du colloque, 2007, 8.

<sup>183</sup> FITOUSSI, 2012, 61–70.

<sup>184</sup> Ibidem, 67.

rendelkezések azáltal tudtak utat engedni a fent vázolt folyamatnak,<sup>185</sup> hogy az állam számára akár a hatáskörök,<sup>186</sup> tehát a közhatalmi cselekvés képességének átruházására is lehetőséget biztosítottak éppen a nemzetközi szervezetek vonatkozásában. De általában is megengedték, és így annak következményeit is elfogadták, hogy az állam a nemzetközi együttműködésekben részt vegyen. Jogi értelemben ezáltal a szuverenitás-fogalom fejlődésével kapcsolatban első paradoxonként említett korlátozhatóság lehetőségét használja ki az állam, amely arra is lehetőséget biztosít a számára, hogy saját szuverén jogait, azaz a szuverenitás alapján gyakorolt hatásköreit egy külső intézményrendszerre ruházza át.

Az önkorlátozás elmélete azonban már a nemzetközi rend kapcsán, és nem csupán hatalomelméleti megközelítésben, csak közvetetten szolgál teljes magyarázattal a nemzetközi szinten megvalósuló hatalomgyakorlás, különösen annak következményei vonatkozásában. Normatív nézőpontból ugyanis olyan nemzetközi eredetű jogi normák egyre nagyobb mennyiségben való megjelenésével állunk szembe, amelyek megalkotására a fent már említett, az önkorlátozás alapján megvalósuló hatáskör-átruházás biztosít lehetőséget. Így a szuverenitáson alapuló állami hatalomgyakorlás az alapja. Uniós jogi terminológiával élve származtatott jogforrások, de megalkotásuk mégis éppen a fentiek miatt önálló keretek között, az adott állam részvétele nélkül is megvalósulhat. A származtatott jelleg hangsúlyozása szükséges ahhoz, hogy az így kialakuló helyzetet az önkorlátozás elvével továbbra is magyarázni lehessen.

Mindeközben egyre fontosabb cél, hogy ezek a nemzetközi jogi normák hatékonyan érvényesüljenek, azaz hatásukat megfelelően fejthessék ki.<sup>187</sup> Jóllehet, a hatékony érvényesülés elősegítése tovább erősíti az államon kívüli rendszert, valójában vissza is vezeti azt a nemzeti szuverenitás, legalábbis az állami hatalomgyakorlás körébe. A nemzetközi együttműködés mégoly fejlett rendszere sem biztosít ugyanis teljesen önálló keretet a fentiek szerint elfogadott, származtatott jogi norma érvényesüléséhez. Ehhez állami cselekvésre van szükség, akár az alkalmazás, akár egyébként már az elfogadás vagy az alkalmazás ellenőrzése kapcsán. Ami pedig az eredmény tekintetében sokszor hátrány a nemzetközi együttműködés hatékonyságára nézve, mindenképpen előny a szuverenitás kapcsán, hiszen az ezen alapuló, immár állami cselekvés lesz végső soron a nemzetközi eredetű norma hatékony érvényesülésének záloga.

Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a fokozódó nemzetközi együttműködés keretében gazdagodó és hatékony érvényesülésének célját megvalósítani kívánó törekvések miatt erősödő nemzetközi jogrend nem rombolja le a szuverenitást. Arra forrásként támaszkodik, hiszen cselekvése a jogközösségen alapuló világrendben a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvés képességének átadásán nyugszik, sőt arra az érvényesülés zálogaként kifejezetten igényt tart. Így bár bizonyos szempontok beemelését, illetve már korábban megjelenő következtetések továbbfejlesztését tetten szükségessé a szuverenitás fogalmának fenntartása a nemzetközi együttműködésben, különösen a nemzetközi szervezetek keretei

---

<sup>185</sup> Az olasz Alkotmány 11. cikke.

<sup>186</sup> A német Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése.

<sup>187</sup> CHAMPEIL-DESPLATS, 2014, 368–378.

között tapasztaltak miatt, határozott véleményünk, hogy itt a szuverenitás fennmaradása nem csupán védhető, de kifejezetten indokolt is.<sup>188</sup>

A szuverenitással kapcsolatos kérdések, nehézségek még ennél is erősebben és látványosabban merülnek fel az európai integráció kapcsán. Az európai építkezés az abban résztvevő államok által közösen meghatározott célkitűzések megvalósítására és közös érdekeik figyelembevételére egy olyan politikai és jogi valóságot hozott életre, amely végső soron nem csupán az uniós jogrendre, hanem az államra, mint általános közjogi keretre is vonatkozó átlényegüléshez vezetett. Az állam az európai integrációban való részvétele következtében tagállammá minősül át.<sup>189</sup> Ez az átlényegülés pedig a szuverenitás szempontjából is következményekkel jár, és végső soron oda vezet, hogy az eredeti szuverenitás fogalom megtartása csak tényleges átgondolását követően lehetséges.

E fejezet lezárásakor érdemes még egyszer emlékeztetni arra, hogy ennek az átlényegülésnek az általunk a szuverenitás fogalma kapcsán vizsgált következményei, az alkotmányos gondolkodás keretei között jellemzően nem az integrációs folyamat kezdetén, hanem annak mennyiségi erősödése folytán váltak értelmezési kísérletek tárgyává.<sup>190</sup> Mindeközben a kezdetektől fennáll a minőségi változás, és így fennállnak az intézményrendszer nemzetfeletti jellegéhez kapcsolódóan is érdekes, de számunkra elsősorban az uniós jogrendszer tekintetében vizsgálendő következmények is. Mégis a mennyiségi változás okozta, és ez sok esetben félrevezető az erre vonatkozó vizsgálatok számára, hogy az alkotmányos alapok és köztük a szuverenitás kérdése hangsúlyosan felmerült. Még akkor is mennyiségi változásról van szó, ha egyébként ezt a szoros értelemben vett politikai integráció megjelenésével valóban az állami cselekvés számára hagyományosan fenntartott képességek átruházása okozta.

Pedig a hatáskör-átruházás, amelynek eszköze a szuverenitás, és amely a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvés képességének átadását jelenti, éppen ezért a szuverenitás alapján magyarázható és magyarázandó. Határozott véleményünk, hogy a szuverenitás a hatáskör-átruházás ellenére is osztatlan és elidegeníthetetlen marad, így továbbra is megfelel az ezekre vonatkozó fogalmi követelményeknek, amelyeket a fogalom fejlődése során a második paradoxon vizsgálatánál láttunk. A szuverenitás alapján megvalósuló hatalomgyakorlása során ugyanis csupán hatásköröket ruháznak át a tagállamok az unióra, amelyek összességükben sem adják önmagukban magát a szuverenitást, bár az eredetileg elfogadott meghatározásunk általános és anyagi megközelítése erre a pontra is rámutat.<sup>191</sup> Az pedig, hogy a szuverenitásnak nem lesz új alanya, jogosultja az Európai Unió, már csak azért is könnyen belátható, mert alanya, jogosultja maga az állam sem volt, hiszen utóbbi is csupán annak használatát élvezhette alkotmányosan.

Ugyanakkor a hatáskör-átruházás megfelelő alkotmányos kereteinek megteremtésére vonatkozó igény megjelentés fel is erősödött. Ennek oka nem is annyira a szuverenitás kapcsán valódi alkotmányos kérdéseket támasztó minőségi változás, hanem a hatáskö-

---

<sup>188</sup> DELCOURT, 2005, 87–110.

<sup>189</sup> NABLI, 2007, 27.

<sup>190</sup> FAVOREU, 1992, 8.

<sup>191</sup> CARRÉ DE MALBERG, 2004, 79.

rök bővülése, és különösen a szoros értelemben vett politikai integráció megjelenésével, azoknak politikai területekre való kiterjesztése. Az úgynevezett Európa-klauszúlok, amelyek tehát ezt az igényt hívatottak kiszolgálni a nemzeti alkotmányokban, miközben megnyugtatóan kívánják rendezni az uniós közhatalmi cselekvésre vonatkozó képesség alkotmányos alapját, azért is érdekesek a számunkra, mert alkotmányos követelményeket is közvetítenek a szuverenitás alapján megvalósuló uniós közhatalmi cselekvéssel szemben.

Hangsúlyozni szeretnénk, hogy az általunk részletesebben is vizsgált francia példa is azt mutatja, hogy miközben a szuverenitáshoz szorosabban kötődni látszó, hagyományosan állami hatáskörök átruházását végül csak úgy látta alkotmányosan megoldhatónak a francia jogrend, ha azokat kifejezetten nevesített módon adja át az uniónak, valójában nem támasztott alkotmányos korlátot az uniós közhatalmi cselekvés ezen átruházott képesség alapján történő megvalósításával szemben. Ilyen korlát ugyanis nem magának a hatáskörnek az átruházásával keletkezik, ezek a korlátok a hatáskörök léteire vonatkozó általános alaphoz köthetők.<sup>192</sup> A jogállamiság<sup>193</sup> és a demokrácia<sup>194</sup> elvéhez kapcsolódó általános alkotmányos követelmények azok, amelyek a szuverenitás alapján történő hatalomgyakorlás nemzeti korlátai, és amelyek az uniós hatalomgyakorlás során is fennmaradnak.

A szuverenitás korlátozhatatlan volta ellenére, éppen a hatalomgyakorlás, azaz a szuverenitás használatának korlátozásához elvezető gondolatmenet alkalmazandó itt az uniós közhatalmi cselekvés vonatkozásában is. Ugyanakkor azt láttuk, hogy ezeket az alkotmányos jellegű korlátokat az uniós jogrendszer a saját keretei között kívánja inkább érvényesíteni. Azok az alkotmányos fenntartások tehát, amelyek általános jelleggel éppen az alkotmányos hatáskör-átruházás következtében jelentenek korlátokat az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben, valójában nem nemzeti alkotmányos alapokon, hanem a sajátos uniós jogrendszerben, elsősorban a szerződések által támasztott elvárások, illetve az azokat, feltehetőleg az uniós jog tagállami alkotmányok által fenntartani látszó korlátokon túli hatékony érvényesülésének célját követő uniós bírósági jogértelmezés során pontosított követelmények mentén érvényesülnek. Ha úgy tetszik, az uniós jog fejlődése fokozatosan meghaladta azokat.

Ha tehát a hatáskör-átruházás önmagában nem is okoz gondot a szuverenitás eredeti fogalma szerint, a hatáskörök uniós rendszerének rövid vizsgálatára mégis ki kívántunk térni. Ennek során nem csupán a fenti tételünk bizonyítására törekedtünk, hanem ellen-súlyozni is kívántuk azt. Az uniós hatáskörök rendszere ugyanis olyan rendkívül összetett rendszer, amely elsősorban célok mentén képes rugalmasan bővíteni, kiterjeszteni az uniós számára rendelkezésre álló közhatalmi cselekvés képességét, miközben a hatáskörök a gyakorlatban valójában csak egy irányban ruházhatók át, azok tagállamok általi visszavétele ugyanis rendkívül nehézkes. Meglátásunk szerint ez a gyakorlati nehézség azzal is jár, hogy nem beszélhetünk egészen egyértelmű módon a hatáskörök felosztására vonatkozó tagállami hatáskör fennmaradásáról sem. A hatáskörök pontos lehatárolása nagyon is képlékeny, bár jogilag meghatározott keretek között értelmezendő.

---

<sup>192</sup> DEROSIER, 2015, 12.

<sup>193</sup> ARNOLD, 2014, 769–776.

<sup>194</sup> BEAUDOUIN, 2013, 5.

Ez az uniós hatásköri rendszer így önmagában is fenyegetést jelent a tagállamok számára, azok szuverenitása vonatkozásában is, még akkor is, ha a szuverenitás fenntartása, ahogyan láttuk, egyébként nem hatásköri mennyiségi kérdés, azaz a hatáskörök bővülése elméletben annak nem akadálya. A valódi nehézséget azonban nem is a hatáskör-átruházás vagy a hatáskörök uniós rendszere, még pontosabban a szoros értelemben vett politikai hatáskörök megjelenése vagy a hatáskörök rugalmas behatárolása, visszavételük nehézkes volta okozza. A nemzeti alkotmányjog számára a szuverenitás kapcsán is nehézséget egyrészt az uniós nemzetfeletti intézményrendszer jelent, amelyben az uniós hatalomgyakorlás megvalósul. Ez azonban inkább hatalomelméleti kérdés, így annak megemlítése mellett ezt nem vizsgáltuk részletesen. A másik nehézséget a kvázi-föderális jellegű sajátos, *sui generis* jogrendszer okozza,<sup>195</sup> amely önálló jellegét közvetlen alkalmazhatóságának indokául határozta meg, miközben hatékony érvényesülését egy merev elsőbbségi követelménnyel biztosította.

Az állami alkotmányos keretek tagállami alkotmányos keretké történő átváltozása az uniós jog önálló vagy legalábbis sajátos jogrendszerre történő átváltozásának, ahogyan korábban fogalmaztunk, eredendő bűnéhez vagy éppen ellenkezőleg csodájához köthető. Miközben a politikai gyakorlat arra összpontosít, hogy egyrészt a nemzeti érdekeket hatékonyan érvényesítse, másrészt, amennyiben ez nem lehetséges, a nemzeti, önálló mozgásteret védje, az alkotmányjognak úgy kell megteremtenie az uniós hatalomgyakorlás jogi alapját, hogy annak gyakorlati jogi következményeit is megfelelően megmagyarázza, miközben saját jogrendszeri alapjait nem töri fel. Egy önálló jogi valósággal szemben ez a törekvés már eleve arra kárhoztatott, hogy fából próbáljon vaskarikát kovácsolni. De még ennél is nehezebbé válik a feladat, amikor az elsőbbség elve kapcsán az uniós jog nemzeti alkotmányos szabályt saját jogi aktusával szemben nem enged érvényesülni.<sup>196</sup>

Véleményünk szerint, egy ilyen, egészen merev elsőbbségi elv a nemzeti alkotmányjoggal szemben nem fenntartható. Az elvvel való ütközése kapcsán, a tagállami szuverenitás fogalmát elméleti, illetve a szuverenitásból eredő követelmények, azaz a szuverenitás-fenntartás vonatkozásában gyakorlati megközelítésben egyaránt vizsgáltuk. A vizsgálat célja az volt, hogy a szuverenitásból eredő alkotmányos követelményeknek való megfelelés kényszere miatt az esetleges nemzeti szuverenitás-fenntartás lehetőségét megfelelően értelmezzük, valamint ennél átfogóbban, magának a szuverenitás-fogalomnak a fenntarthatóságát is bizonyítsuk. A helyesen értelmezett szuverenitásra, és az abból eredő alkotmányos követelményekre az uniós jognak az elsőbbségi elv ellenére figyelemmel kell lennie. Még akkor is, ha egyébként az uniós közhatalmi cselekvés és az általános alkotmányjogi követelmények összhangját az uniós jog saját keretei között kívánja biztosítani, továbbá az alapjogvédelem és a nemzeti alkotmányos identitás tekintetében saját keretei között enged teret nemzeti alkotmányos követelmények érvényesítésének.

Elméleti oldalról közelítve azt kívántuk tisztázni, hogy az önálló, *sui generis* uniós jogrendszer és a tagállami jogrendszer, utóbbi alkotmányos alapjait és követelményeit is értelemszerűen annak részeként kezelve, mennyiben tekinthető két különálló rendszernek.

---

<sup>195</sup> JACQUÉ, 2007.

<sup>196</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70 sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, 22. bekezdés.

Azt kívántuk bizonyítani, hogy az uniós jogrendszer önálló alapot nem nyert, így tehát a nemzeti szuverenitásnak fenn kell maradnia az új hatalomgyakorlási szint teljes letisztulásáig, ha egyáltalán ilyenre sor kerül. Igaz, közös célkitűzések mentén a tagállamok egy önálló(suló) politikai és jogi valóságot hoztak létre, és biztosították számára a célkitűzések hatékony megvalósulásához szükséges eszközöket. Az uniós jog jogrendszeri önállóságát azonban csupán az integráció megvalósításának hatékonyságával tudta indokolni. Így tehát belátható, hogy az uniós és nemzeti jogrendszerek, éppen a szuverenitáson keresztül, egy tőről fakadnak. Ha pedig ez így van, a szuverenitás által immár nem alkotmányos fenntartás, hanem éppen a szuverenitás fogalmához kötődő követelmény formájában alkotmányos elvárás érvényesíthető az uniós jogrendszerrel szemben egészen pontosan a hatáskörgyakorlás módja kapcsán.

A nemzeti szuverenitásból pedig tagállami szuverenitás formájában is fennmaradnak azok az alkotmányos követelmények, amelyek tehát az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán is érvényesítendőek. Ezeket a követelményeket a szuverenitásnak tulajdonképpen a célja irányozza elő. Ezzel a fogalom fejlődése kapcsán éppen a hatalomgyakorlás paradoxonjaként meghatározott vizsgálódások eredményeit kívántuk felhasználni a tagállami szuverenitásból fakadó követelmények vizsgálatához, miközben azt is igyekeztünk a következő fejezet számára is használható módon vizsgálni, hogy a gyakorlatban bírói úton hol érvényesíthetők ezek a követelmények.<sup>197</sup> Elemzésünk alapján a képvisleti elv érvényesülésének és a jog általi korlátozhatóságnak a szuverenitáson keresztül erős alapon biztosítható követelményeit tudjuk kiemelni.

Ahogy látjuk a jog általi korlátozhatóság követelményét az uniós jog is biztosítani tudja saját keretei között. Azt persze érdemes vizsgálni, de ez már a következő fejezet témája, hogy van-e olyan sajátos korlát, korlátozási szempont egy adott tagállami alkotmányos rendszerben, amelyet egy általános uniós jogi megközelítés értelemszerűen nem érvényesíthet. A nemzeti szuverenitás elve alapján, nemzeti szinten, a jogi korlátozhatóságon keresztül, továbbra is legitimálja önmagát a politikai hatalomgyakorlás. A nemzeti szuverenitás integrációban való fenntartása, pedig e követelmény uniós viszonylatban való érvényesítésének lehetőségével jár. Az uniós joggal szemben érvényesülő korlátokat nemzeti alkotmányos rangra emelve, a nemzeti alkotmányjog biztosíthatja azt, hogy az uniós szintű hatalomgyakorlás is megfelelően e követelménynek. Ezáltal tehát a nemzeti szuverenitás fenntartása céljának érvényesülésével továbbra is biztosítható. Még akkor is, ha a szuverenitáson alapuló alkotmányos követelményeket nem is tudja az uniós jog magáévá tenni, éppen a szuverenitás vagy ahhoz hasonló alap hiányában.

Éppen ezért is nehezebb a helyzet a közérdek kapcsán, amely a demokratikus képviselő kérdését veti fel.<sup>198</sup> A nemzeti szuverenitás alkotmányos elvén alapuló ezen alkotmányos követelmény nem csupán arra irányul, hogy a hatáskörök gyakorlása során az emiatt meghatározott nemzeti intézményes szabályok szerinti rend ne sérüljön, hanem azt is megköveteli ennél általánosabban, hogy a népszuverenitásból, vagy általunk helyesebbnek

---

<sup>197</sup> DEROSIER, 2015, 245–277.

<sup>198</sup> BEAUDOUIN, 2013, 7.



tartott nemzeti szuverenitásból fakadó képviseleti elv általánosan is érvényesüljön.<sup>199</sup> Hangsúlyozzuk, hogy ennek vizsgálata nem az uniós hatáskör léte, de még csak nem is annak gyakorlási lehetősége, hanem az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán tud érvényesülni, és valós szuverenitásalapú korlátot támasztani az uniós joggal szemben. Ha a gyakorlatban az ezzel kapcsolatos következmények még nem is jelentkezték, véleményünk szerint legalábbis elgondolkodtató lehet ez az érvrendszer.

Arról van szó, hogy a nemzeti alkotmányjog a gyakorlatban szinte teljesen szabad utat enged az uniós hatalomgyakorlásnak, illetve az e hatalomgyakorlás során megvalósuló uniós közhatalmi cselekvésnek, azonban éppen a szuverenitás gyakorlásának, használatának kapcsán, mégis alapvető feltételként megjelenő nemzeti alkotmányos elvárásokat támaszthat azzal szemben. Az uniós hatalomgyakorlás és közhatalmi cselekvés alapját biztosító átruházott hatáskörök terjedelme, és azok gyakorlása tekintetében valós alkotmányos követelményeket nemzeti szinten addig a gyakorlatban nem szükséges érvényesíteni, amíg e követelmények tiszteletben tartását az uniós jog a következő fejezetben tárgyalt kivételektől eltekintve, elméletileg saját keretei között képes biztosítani. Ugyanakkor a nemzeti szuverenitás az uniós hatalomgyakorlásnak, illetve ennek során megvalósuló közhatalmi cselekvésnek a módja kapcsán, a kevésbé problémás jogi korlátozhatóság mellett, a képviseleti elv tiszteletben tartását is megkövetelheti. Ez persze nem azt jelenti, hogy az uniónak egy nemzeti értelemben demokratikus hatáskörgyakorlási rendszer létét kell bizonyítania, de azt igen, hogy cselekvése e szempont szerint legitimálható lehessen a nemzeti alkotmány keretei között.

---

<sup>199</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Gauweiler*-ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.



## II. IDENTITÁS

τοιόσδε δ' ἐκφύρουκἀνέξελθοιμ' ἔτι  
ποτ' ἄλλος, ὥστεμη' κμαθεῖντουμόνγενος.<sup>200</sup>

Új keletű fogalom a jog területén az identitás. A nemzeti alkotmányjog<sup>201</sup> és az uniós jog<sup>202</sup> viszonylag nemrég fedezte fel magának, és kezdte használatba venni azt. Újszerűsége ellenére azonban egyre fokozódó népszerűségnek örvend, a Lisszaboni Szerződésben történt ismételt és pontosított meghatározása mellett,<sup>203</sup> éppen e szerződés nemzeti ratifikációja nyomán, az ahhoz kapcsolódó alkotmányossági vizsgálatban már számos tagállam alkotmánybírósága hivatkozott arra,<sup>204</sup> vagy kereste közvetetten annak tartalmát,<sup>205</sup> igyekezett meghatározni alkotmányos helyét és szerepét, és feltérképezni alkalmazásának lehetséges következményeit. Ezzel párhuzamosan az alkotmányjogi és Európa-jogi szerzők, ahogyan látni fogjuk, rendkívül népes köre próbálja magyarázni és értelmezni úgy magát a fogalmat, mint az abban a nemzeti alkotmányosság védelmére rejlő lehetőséget.<sup>206</sup> A magyar alkotmányozó pedig egyenesen annak alkotmányos rendelkezésbe emelését tartotta kívánatosnak.<sup>207</sup>

A nemzeti alkotmányos önazonosság, ahogy a fogalom használatát mi a legmegfelelőbbnek ítéljük, ígéretes alkotmányjogi elem. Nem csupán azért, mert újszerűsége mellett éppen az európai építkezés alkotmányos korlátjainak igen időszerű, hiszen máig nem tisztázott témakörének a kellős közepén jelent meg. Azért is, mert újszerűsége okozta fogalmi képlékenységének köszönhetően is, a fent említett témakör átfogó elemzésével, a nemzeti tagállami alkotmányosság vizsgálatához kedvező, bár éppen e vizsgálódással pontosítást igénylő kiindulópontul szolgál. A fogalmi képlékenységében rejlő kockázatot azonban mindenképpen csökkenteni szükséges azért, hogy a benne keveredő fogalmak<sup>208</sup> közül az identitást éppen a nemzeti alkotmányos önazonosság értelmére szűkítjük, és az ahhoz nem kapcsolható fogalmi elemeket kizárjuk.

Általánosságban az identitás azon jellemzők összessége, amelyek alapján egy adott személy vagy dolog pontosan meghatározható, más hasonló személyektől vagy dolgoktól

<sup>200</sup> „Az vagyok, aki vagyok. Úgyse lehetek / más: mért féljek hát fölfödözni, ki vagyok” Szophoklész: Oidipusz király, 1084. és 1085. sor (ford. Babits Mihály).

<sup>201</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Solange I*-ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>202</sup> Maastrichti Szerződés, F cikk, 1. bekezdés.

<sup>203</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

<sup>204</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Lisszabon*-ügyben 2009. június 30-án hozott ítélete, BVerfGE 123, 267.

<sup>205</sup> A francia Alkotmánytanács 2007-560 DC sz., az *Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést módosító Lisszaboni Szerződésre vonatkozó* ügyben 2007. december 20-én hozott döntése, Rec. 459.

<sup>206</sup> VON BOGDANDY–SCHILL, 2011, 1417–1453.

<sup>207</sup> Magyarország Alaptörvényének 2018. június 20-án elfogadott hetedik módosítása.

<sup>208</sup> BLUTMAN, 2017, 9.

elkülöníthető.<sup>209</sup> E meghatározás alapján is lényeges tehát azt eldönteni, hogy pontosan minek az identitását kívánjuk vizsgálatunk tárgyává tenni. Ez esetünkben a nemzet, a nemzeti alkotmányos és politikai berendezkedés, egy adott alkotmányoszöveg vagy az átfogó értelemben vett nemzeti alkotmányos rend.<sup>210</sup> Mi, ahogyan látni fogjuk, elemzésünk tekintetében az utolsó mellett igyekszünk megmaradni. Ez ugyanis, miközben a többi elemet meglátásunk szerint ugyan nem teljesen, de mégis értelmezhető, magyarázható módon magába foglalja, egyedül a nemzeti identitás fogalmához képest lehet szűkítő, és azzal is szoros kapcsolatban marad. Teljességében viszont a nemzeti identitás, ahogyan annak fogalmát magyarázó jelleggel maga az uniós szerződéses rendelkezés is szűkíteni kívánta, nem alkalmas a jogi szempontok szerinti vizsgálatra.

Már ezen a ponton hangsúlyozni kell, hogy a nemzeti alkotmányos önzonosság meghatározása, védelme nem keverendő a nemzeti identitás meghatározásával és esetleges védelmével. Egy ilyen fogalmi zavar ugyanis ahhoz vezet, ahogyan ez egyébként tapasztalható is, hogy a jog számára értelmezhetetlen politikai viták által elfoglalt területre tévedne a jogi elemzés.<sup>211</sup> A nemzeti identitás meghatározását és az ezzel kapcsolatos identitásvédő törekvések részletes elemzését meghagyjuk a politikatudomány számára, de nem feledkezhetünk meg ezekről, hiszen tárgyunkhoz kapcsolódóan annak egyrészt politikai hátterét, másrészt azon keresztül forrását adják. A kérdés gazdag szakirodalommal rendelkezik, elsősorban az úgynevezett populizmus jelensége kapcsán.<sup>212</sup> Miközben az alkotmányos patriotizmus gondolatával a nemzeti alkotmányos önzonosság védelme illeszthető egy általános nemzeti identitást védő politikai törekvéshez,<sup>213</sup> jogi elemzésre álláspontunk szerint csak kifejezetten a nemzeti alkotmányos rendre szűkítve alkalmas a fogalom.

Mindazonáltal nem feledkezhetünk meg arról, hogy a nemzeti alkotmányos önzonosság fogalma nem választható le a nemzeti identitás fogalmáról. Az alkotmányos önzonosság és a nemzeti identitás két ponton is találkozik: a nemzeti identitás az alkotmányjog számára értékelhető területeken ugyanis forrása az alkotmányos önzonosságnak. Lényeges jellemzőiben meghatározója annak a politikai közösségnek, nemzetnek, amely az alkotmányos renden keresztül a hatalomgyakorlásban megjelenik. Másrészt az alkotmányos önzonosság alakíthatja, és alakítja is magát a nemzeti identitást, kifejezetten a nemzet politikai közösségként való alkotmányos rendből fakadó és arra következményekkel is járó meghatározásán keresztül. Ez pedig éppen Közép-Európában, ahol a kulturális nemzetfogalom az uralkodó, lényeges kérdés.<sup>214</sup>

Amikor tehát a nemzeti alkotmányos önzonosság jogi elemzésre is alkalmas fogalmát keressük, úgy kívánjuk meghatározni azt a nemzeti identitáshoz képest, hogy ugyanakkor figyelembe vesszük a nemzeti identitás alkotmányos önzonosságot alakító, továbbá az alkotmányos önzonosság nemzeti identitást formáló hatását. Mindeközben azonban

---

<sup>209</sup> CSINK, 2015, 134–141.

<sup>210</sup> BLUTMAN, 2017, 9.

<sup>211</sup> KUKORELLI, 2013, 4–11.

<sup>212</sup> MISCOIU, 2012, 23.

<sup>213</sup> HABERMAS, 1992, 22.

<sup>214</sup> *Ibidem*, 26.

csak háttérként tudjuk figyelembe venni a politikai diskurzusok nemzeti identitással vagy éppen annak védelmével kapcsolatos megnyilatkozásait, de arra törekedve, hogy az alkotmányos önazonosság jogi tartalmát azoktól függetlenül lehessen meghatározni. Ellenkező esetben a nemzeti alkotmányos önazonosság egyébként is képlékeny fogalmának elemzése véleményünk szerint e diskurzus sajátos jellege miatt olyan fogalmi zavarba kerül, amely az érdemi elemzést ellehetetlenítené.

Szintén az identitás fogalmának fenti általános meghatározásából fakad, hogy az egy adott személy vagy dolog általános meghatározásán túl, arra alkalmas, hogy azt más hasonló személyektől vagy dolgoktól megkülönböztesse. Ez pedig azt jelenti, hogy a fogalom által felmutatott sajátos jellemzők igazán akkor válnak értelmezhetővé, ha azokat egy külső környezetben, egy más hasonló személlyel vagy tárggyal való találkozás által adott tükörben elemezzük. Ez a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán egyrészt annak kérdéséhez vezet, hogy egy adott nemzeti alkotmányos rendre vonatkozó sajátos jellemzőktől elvárhatjuk-e, hogy azok az általános meghatározás kapcsán lényegesek legyenek, azaz magának az alkotmányos valóságnak a kifejezetten alapvető jellemzőihez kötődjenek, másrészt, hogy általuk az más alkotmányos rendszerektől elkülönüljenek.

Az identitás fogalmához kapcsolódó ezen elem már elemzésünk kezdetén elkerülendő veszélyt rejt magában. Mindenekelőtt úgy gondoljuk, hogy azon jellemzők azonosítása során, amelyek a nemzeti alkotmányos identitás alkotóelemei lesznek, az első, és nem a második szempontra helyezendő a hangsúly. Inkább azt várjuk el, hogy az adott nemzeti alkotmányos rend sajátosságát adó lényegi elemek legyenek, és nem azt, hogy kifejezetten és bizonyíthatóan eltérjenek például egy másik nemzeti rendszer azonos vagy legalábbis nagyon hasonló alapvető jellemzőitől. Alkotmányos önazonosság esetén tehát az identitás eléréséhez, az önálló alkotmányos egységhez szükséges, annak belső összhangjához, egységességéhez kapcsolódó, lényeges elemeket fogunk vizsgálni akkor, amikor az identitást adó elemeket kutatjuk.

Ugyanakkor, és ez a másik kockázat, az alkotmányos önazonosság nem arra irányul, hogy önmagát az állam vagy a hatalomgyakorlásban megjelenő nemzeti alkotmányosan meghatározza. Miközben tehát az alkotmányos önazonosságot adó jellemzőkkel kapcsolatban elvárás, hogy azok egy ilyen nemzeti alkotmányos rendet azonosító, meghatározó lényeges elemek legyenek; az identitás jellemzőiből nem fakad, hogy maga az identitás megalkotása egyfajta folyamatosan végzendő feladat lenne. Az alkotmányos önazonosság, az azt alkotó, lényeges elemeit adó jellemzők által adott, hiszen éppen egyfajta adottságra vonatkozik. Azokra ráhatás,<sup>215</sup> azok alakítására közvetlen lehetőség vagy különösen kényszer nem képzelhető el, ezt éppen az zárja ki, hogy az önazonosságot jelentő jellemzők az adott személy vagy dolog lényegét adó már eleve meghatározó elemek. Ugyanakkor maga az alkotmányos rendben megjelenő identitás a másik oldalról alakíthatja és alakítja is a nemzeti közösséget, amely az alkotmányozó hatalmat is gyakorolja.

A vizsgálódásunkhoz kiemelendő és átgondolandó szempontot is hordoz az, hogy az identitás elsősorban a mással, másokkal való találkozás által állított tükörben látható meg igazán, miközben természetesen tartalma ettől függetlenül létezik, egy másik,

---

<sup>215</sup> CSINK, 2015, 134.

szintén két elemre osztható kockázat mentén. Nevezetesen a találkozás jellege, illetve az annak során kialakuló viszony értékelése is fontos lehet a nemzeti alkotmányos önanonosság megfelelő elemzéséhez. Az, hogy a jog a nemzeti alkotmányos önanonosság fogalmára rátalált, ugyanis egyértelműen nem az összehasonlító alkotmányjog érdeme, bár az eszköz lehet annak későbbi pontos meghatározásához. Sokkal inkább köszönhető annak a politikai és jogi valóságnak, amely dolgozatunk kiindulópontját jelenti, hogy tudniillik a nemzeti jogrendszerek már a nemzetközi együttműködés fokozódása, de különösen az európai építkezés megjelenése és elmélyülése következtében egy új külső környezettel találkoztak.

A lényeges meghatározó és a különleges elhatároló jellemzők kapcsán az előbbiek fontosságát hangsúlyoztuk a nemzeti alkotmányos identitás tartalmának azonosítása vonatkozásában. Itt is azt kívánjuk kiemelni, hogy nem az egyes nemzeti alkotmányos rendszerek egymással való összemérése biztosít lehetőséget arra, hogy mélyebben vizsgálhassuk az alkotmányos önanonosságot; hanem az, ha a nemzeti alkotmányos keretek közül kilépve a nemzeti alkotmányhoz kapcsolódó lényeges elemek egy külső környezettel találkoznak, amelyet esetünkben a nemzetközi jogrend, de még inkább az uniós jog jelenti. Különösen az uniós jog önálló, *sui generis* jogrendként való megjelenése és annak elsőbbsége kapcsán kifejtett hatása adja az időszerűségét annak a vizsgálatnak, amely az alkotmányos rend lényeges elemeit kívánja meghatározni azzal a céllal, hogy azok ilyen környezetben való fenntartásának lehetőségét is átgondolja.

Valójában ez a külső környezettel való találkozás helyezte a nemzeti alkotmányos önanonosság egyébként korábban is létező fogalmát a jogi kutatások érdeklődésébe, és támasztotta azt a kihívást, hogy olyan lényeges jellemzőket azonosítsunk a nemzeti alkotmányban, amelyek annak önanonosságához kapcsolódnak. (Természetesen egy ilyen identitás már jóval korábban is létezett, hiszen az a modern államok megjelenésével már éppen a nemzeti identitás kérdésének kibontásához szükségesnek mutatkozott.)<sup>216</sup> E jellemzők azonosítása során pedig e két kockázatra vonatkozó fejtegetéseinket összekötve arra is tekintettel kell lennünk, hogy azok tisztelete, illetve védelme, így a nemzeti alkotmányos rend alapvető jellegének és azon keresztül legalábbis részben adott nemzet identitásnak a megőrzése, a nemzeti alkotmányos önanonossággal kapcsolatos uniós, illetve nemzeti alkotmányjogi szabályozások célja.

Itt, a bevezetőnk végén elérkeztünk a leglényegesebb kérdéshez, amely az önanonosság meghatározásának tulajdonképpeni céljára vonatkozik. Az identitás ugyanis a lehető legáltalánosabb értelemben is elismerést, tiszteletet kíván. A külső világ és az adott személy vagy akár dolog viszonya filozófiai értelemben is<sup>217</sup> azzal jár együtt, hogy a találkozásban az a saját lényegi jellemzőin keresztül jelenik meg. Miközben a találkozás lehetőséget biztosít azok megismerésére, az abban résztvevő a másik féltől, felektől egyúttal saját lényegi jellemzői elismerését várja el, e nélkül ugyanis saját létét, lényegi természetét érezné veszélyben. Ahogyan tehát a másik féltől tiszteletet vár el, saját identitását védeni is kívánja az általa meghatározott személy vagy dolog. Magától értetődő, hogy ez az

---

<sup>216</sup> HERDER, 1944, 149.

<sup>217</sup> RICOEUR, 2004, 222.

identitás mögött meghúzódó cél az alkotmányos önazonosság és az európai integráció viszonya kapcsán sajátos értelmezést tesz szükségessé.

A kérdés egészen egyszerűen megfogalmazható, ha a nemzeti alkotmányos rend és az uniós jog találkozásáról beszélünk. Azzal, hogy az Unió számára a nemzeti alkotmányos önazonosság tiszteletben tartását írjuk elő, a nemzeti alkotmányjog pedig a rendelkezésére álló eszközökkel saját önazonosságát védi, az uniós jog hatékony érvényesülésének, az uniós jog elsőbbségének ellenálló gátat alakítunk ki csupán vagy egy olyan korlátot kívánunk meghatározni, amely egy híd két oldalára helyezve érdemben tudja összebékíteni az uniós közös célkitűzések megvalósítását a nemzeti alkotmányos rend lényegi jellemzőivel. A kérdés ebben a leegyszerűsített formájában ugyan azt a látszatot kelti, mintha egy értékelési szempontot adnánk az alkotmányos önazonosság értelmezéséhez, de véleményünk szerint itt másról és többről van szó. Miközben valóban nemzeti alkotmányos ellenállás eszköze az alkotmányos önazonosság tisztelete, illetve védelme azzal, hogy a nemzeti alkotmányos és az uniós jogrend érdemi összebékítésének lehetőségét látjuk a fogalomba, valójában annak meghatározásához is kapcsolódunk.

Meggyőződésünk ugyanis, hogy a jól megfogalmazott és behatárolt identitás alapvető célja fogalmilag is az, hogy az a személyt vagy dolgot a környezetébe helyezve a külső személyekkel vagy dolgokkal, vagy az azoktól érkező hatásokkal összebékítse, amennyiben azokhoz éppen önazonossága révén képes megfelelően alkalmazkodni. Az identitás ilyen formában a kompromisszumot hordozza fogalmilag is magában.<sup>218</sup> Minél erősebb az identitás, Magyarán minél jobban értelmezhetők az annak tartalmát adó lényeges jellemzők, annál inkább alkalmas arra, hogy ezt a fogalmi célját elérje. Esetünkben az alkotmányos önazonosság nem feltétlenül az uniós joggal való ütközés, hanem inkább a befogadás vagy legalábbis egyfajta hasznos kapcsolat kialakításának eszköze. Ehhez azonban valóban szükséges, hogy az uniós jog ne kívánja lerombolni a nemzeti alkotmányos önazonosságot, és hogy a nemzeti alkotmányosság meghatározása során ne valamiféle frusztráció és ebből eredő kompenzáció legyen úrrá annak gyakorlati védelme során a nemzeti alkotmányos rendszeren.<sup>219</sup>

## 1. Az identitás meghatározásának elméleti nehézségei

Az európai jogfejlődés jelenlegi állapotában a jogi értelemben alkalmazható identitásfogalomnak még a nemzeti alkotmányos önazonosságra szűkített formájában sem tudnánk egy átfogó, minden alkotmányos és uniós szempontot megnyugtatóan magába emelő meghatározását adni.<sup>220</sup> Az alkotmányos identitásfogalom ugyan Németországban már a második világháborút követően megjelent, majd a kilencvenes években éppen a közép-európai rendszerváltozásokat követő alkotmányozás kapcsán került újra

---

<sup>218</sup> Ibidem, 359.

<sup>219</sup> SÜLYÖK M., 2015, 27–39.

<sup>220</sup> SÜLYÖK M., 2016, 339–358.

elő,<sup>221</sup> de ezekben az esetekben kifejezetten a nemzeti identitás alkotmányos megjelenését, illetve az alkotmányok nemzeti identitást alakító képességének vizsgálatára vonatkozott. A mi általunk használt változatában még túlzottan újszerű, ahogyan ezt az uniós és nemzeti alkotmányos ítélkezési gyakorlat is bizonyítja.

Említést kell tennünk három paradoxonon keresztül az alkotmányos identitás meghatározására is vonatkoztatható, az önazonosság meghatározásának általános módszerével kapcsolatos nehézségekről, mielőtt azt kutatnánk először elméleti szempontból a magyar alkotmányos önazonosság kapcsán, majd a gyakorlat oldaláról közelítve, hogy mely lényeges alkotmányos elemek tekinthetők a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotóinak, azaz olyan alkotmányos jellemzőknek, amelyek a nemzeti alkotmányos rendet alapvetően határozzák meg. Ezek a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásához is kapcsolódó, éppen az identitás fogalmának sajátos jellegére vonatkozó paradoxonok útbaigazítást adhatnak a további elemzéshez.

Az identitás meghatározásával kapcsolatos nehézségek tárgyalásánál, kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán, de általános, elméleti jelleggel, arra is rá kívánunk mutatni, hogy az önazonosság meghatározása egy kifejezett célt szolgál. Azt, hogy adott személy vagy tárgy (esetünkben az alkotmányos rend) lényeges jellemzői által meghatározott jellegét elismertesse, így védje és ezáltal megőrizze. E gyakorlati célt már elméleti szinten be kell vonni a vizsgáldásainkba, mert a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározása az önazonosság fogalmának egyébként rendkívül elvontan és általánosan meghatározható tartalma miatt, egészen egyszerűen lehetetlen volna. Ugyanakkor az önazonosság megőrzésére irányuló cél bevonása a vizsgálatba veszélyt, de nehézséget is jelent.

Itt kívánjuk megemlíteni, hogy a legalapvetőbb nehézséget a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmának meghatározása kapcsán az okozza, hogy miközben maga az identitás egy adott személy vagy dolog azonosítására irányul, magának az önazonosságnak az egyértelmű meghatározása éppen fogalmi sajátosságai miatt szinte lehetetlen. Önazonosságot meghatározni ugyanis csak rendkívül elvont és általános módon, vagy éppen az annak tartalmát adó egészen pontos jellemzőkön keresztül lehet. Ez utóbbi esetben azok példálózó felsorolásával. Ez az identitásra, és így a nemzeti alkotmányos önazonosságra vonatkozó általános sajátosság adja azt a három, a meghatározás módszere kapcsán tisztázandó paradoxont, amelyekkel részletesen is foglalkozunk a továbbiakban.

Ez az általános sajátosság adja az önazonosságnak az annak elismertetésére, védelmére, megőrzésére irányuló célja szerinti meghatározásával kapcsolatos elméleti nehézséget is. Úgy kell ugyanis egy nagyon elvont, és így csupán jellemzői példálózó felsorolásával azonosítható fogalmat értelmeznünk és magyaráznunk, hogy nem feledkezünk meg arról, hogy a felsorolt jellemzők példák csupán, amelyek a fogalom teljességét nem írják le. Azt is szem előtt tartjuk, hogy az önazonosság általános célja az, hogy megőrzése során legyen alkalmas a külső környezettel való összhang, béke megteremtésére. A cél leírásakor el kell kerülnünk azt, hogy olyan módon korlátozzuk az identitás általános fogalmát, hogy ugyan az alkalmas eszköz legyen ezen cél elérésére, de eredeti tartalmát

---

<sup>221</sup> CIEGER, 2009, 47–86.



ebben a formában elveszítse. Ez a gyakorlat számára is fontos következményekkel járó kérdés elméleti szinten is vizsgálendő.

### *1.1. Az identitás meghatározásának elméleti paradoxonjai*

Az alkotmányos önazonosság kapcsán is nehézséget okozó az identitás meghatározásával kapcsolatos három paradoxon a következőkből adódik. Először is miközben az önazonosságon keresztül olyan sajátos jellemzést kívánunk adni, amely egy adott személyt vagy dolgot az összes hasonlótól megkülönbözteti, ugyanakkor az adott identitáson osztozó személyek vagy dolgok együttes közösségét is meg kívánja teremteni. Az identitás tehát egyszerre határol le és teremt halmazt. Továbbá fogalmából adódóan, az önazonosság a kizárólagosságot keresi, amikor az adott személyre vagy dologra vonatkozó olyan jellemzők összességét határozza meg, amelyek így csak őt vagy azt jellemzik. Mindeközben viszont meg kívánja teremteni az ilyen vagy hasonló jellemzővel rendelkező további elemek közösségén belüli egységet is, tehát egyúttal befogadó is. Végül, nem csak egységet de állandóságot is kíván teremteni, amelynek köszönhetően az általa jellemzett személy vagy dolog folyamatosan jól azonosítható, az önazonosságot adó jellemzők idővel fejlődnek, változnak.<sup>222</sup>

E három, az önazonosság meghatározására vonatkozó módszer során figyelembe vendő paradoxon, általában vonatkozik az identitás fogalmára a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán is. Utóbbi esetben nem is annyira közvetlenül azoknak a lényeges alkotmányos jellemzőknek az azonosításában segítenek, amelyek alapján az alkotmányos önazonosság legalább példálózva meghatározható. Inkább annak a nemzeti politikai közösségnek a meghatározására vonatkoztathatók, amely befogadja ezt az alkotmányos identitást. Az ilyen alkotmányos önazonosság e közösség egységét, összhangját és állandóságát biztosítja.<sup>223</sup> E paradoxonokat tehát ilyen módon kell az alkotmányos önazonosság elemzése során értelmezni. Bármennyire is le kívánjuk ugyanis választani a szigorúan alkotmányjogi értelemben vett önazonosságot egy adott nemzet politikai identitásáról, előbbi csak utóbbin keresztül értelmezhető. Hiszen annak fejlődése bár nem közvetlen, de folyamatában mégis megnyilvánuló, mögöttes értékválasztásai által meghatározott, miközben erre szintén nem közvetlenül, de a jog egyszerű szabályozó képességén túlmutatva vissza is tud hatni, és vissza is hat.

Az első paradoxonnal így kívánunk tehát arra rámutatni, hogy az identitást olyan jellemzők összessége adja, amelyeket valójában egy halmaz, esetünkben egy adott közösség fogad el sajátjaként. Az önazonosság tehát egy halmaz tartalmi lényege, és meghatározó ismérve. Egyrészt lehetővé teszi egy adott közösség pontos meghatározását, másrészt pedig alkotja, tartalmilag alakítja azt, amikor annak lényeges jellegét határozza meg.<sup>224</sup> Korábbi fejtegetéseinkből nyert következtetéseink mentén azt kívánjuk hangsúlyozni,

---

<sup>222</sup> GARCIA, 2017, 25.

<sup>223</sup> HABERMAS, 1992, 24.

<sup>224</sup> HERDER 1944, 149–157.

hogy az alkotmányjogban fellelhető alkotmányos önazonosság nem csupán egy politikai és ezen keresztül alkotmányjogi valóság leírására, lényegi elemeinek azonosítására alkalmas, hanem egyúttal egy jogi valóság és ezen keresztül a politikai valóság alkotója és alakítója is. A nemzeti alkotmányos önazonosság jogi meghatározása, jóllehet az alkotmányozó akaratától független, hozzájárul a politikai közösség és azon keresztül az állam alkotmányos eszközzel lehetséges kialakításához is.

A nemzeti identitás, az annak az alkotmányos önazonosságon keresztül megjelenő lényeges jellemzői által hozzájárul az állam, illetve az a mögötti nemzet, politikai közösség megerősödéséhez. Azon lényeges jellemzői okán, amelyeket tehát az identitás felfed, ez a közösség úgy léte, mint működése tekintetében magát más hasonló közösségektől különbözteti meg. Ugyanakkor mindez nem zárja ki, hogy ugyanezeket a jellemzőket más közösségek is sajátjuknak, akár lényeges, önmeghatározó, tehát identitást képező elemüknek tartásák. Ebben az esetben viszont részben vagy egészben az így jellemezhető személyek vagy tárgyak, esetünkben az alkotmányos rendszerek, egy közös identitáson osztoznak. Miközben saját lényeges alkotmányos jellemzői a más politikai közösségektől, nemzetektől való önmeghatározását adják az adott alkotmányos rendnek is, egyúttal, ha azok ezzel azonos önazonosságot mutatnak fel, azok egy nagyobb közösséget is létrehozva.

Egészen kézzelfoghatóan a nemzeti alkotmányos önazonosságok kapcsán pedig erről a paradoxonról tesz tanúbizonyságot az úgynevezett közös európai alkotmányos örökség.<sup>225</sup> Nem véletlen tehát, hogy amikor nemzeti alkotmányos önazonosságról beszélünk, több szerző annak éppen az európai alkotmányos rendek között közösséget teremtő, egységesítő hatását helyezi vizsgálódása középpontjába.<sup>226</sup> Az ugyanis, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alapvető célja éppen arra irányul, hogy a nemzeti alkotmányos rend önmagát elkülönítse az ahhoz kapcsolódó jellemzői által más alkotmányos rendektől nem akadályozza annak, sőt az európai alkotmányos rendszerek esetében ez kifejezetten tapasztalható, hogy éppen e lényegi jellemzőinek más rendszerek lényegi jellemzőivel való egybeesése miatt, azokkal is közös halmazt alkosson. Ez azonban nem jelenti azt, hogy önálló identitása megszűnne, illetve magától értetődő, hogy ezen osztott jellemzőknek valóban saját lényeges jellemzőinek kell lennie.

A második paradoxon abban nyilvánul meg, hogy miközben az identitás kizárólagosságra törekszik, hiszen egy adott egységes halmaz vagy közösség önmeghatározásába nem fér bele, hogy annak lényeges jellemzői ne legyenek az azt alkotó elemek számára alapvetők, lényük, természetük alapjait meghatározók, egyúttal el kell fogadnia, hogy az egyes elemek több identitással is rendelkeznek, amelyeken keresztül azok más halmazoknak és így közösségeknek is alkotó elemei. Így ezen elemeknek tehát olyan lényeges jellemzőik is vannak, amelyek éppen az e más közösségekbe történő beágyazottságukat biztosítják. Az identitásfogalomból következik, hogy számukra ezek is lényegesek. Miközben az identitás valamilyen különlegességet helyez előtérbe, nem zárhatja ki más olyan különleges jellemzők létét az öt alkotó elemek vonatkozásában, amelyek által azok

---

<sup>225</sup> VIALA 1996; VIALA, 1997, 94.

<sup>226</sup> BALOGH-BÉKÉS, 2014, 1–13.

más halmazokhoz is tartoznak.<sup>227</sup> A kizárólagosságra törekvő identitásnak tehát egyúttal befogadónak is kell lennie.

A nemzeti identitás esetében ez azt jelenti, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán is megjelenő sajátos, lényeges jellemzők által, az egy olyan politikai közösséget, nemzetet kíván meghatározni és egyúttal megalkotni, alakítani, amely alapja lesz az állami hatalomgyakorlásnak, illetve biztosítja az állam léte, működése során az ehhez szükséges egységet, az azt összetartó erőt. Mindeközben viszont tekintettel kell lennie arra, hogy ezeket a lényeges jellemzőket úgy határozza meg, hogy az ne zárja ki a nemzeti közösséget alkotó elemek, akár személyek akár intézmények számára, hogy más, így például európai önazonosságukat, az ahhoz való tartozásra vonatkozó lényeges jellemzőiket is megtartsák. Könnyen belátható, hogy már egy adott személy esetében sem zárják ki az egyes, így például nemzeti, vallási, egyéb meggyőződési elemek által alkotott identitások egymást, miközben elvárható, hogy az alapvető jellemzőiket az adott személy magáénak tudja.

Még érdekesebb ezt a paradoxont a nemzeti alkotmányos rendek, tehát kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság szempontjából vizsgálni. Itt ugyanis ez annak megállapítására vezethet, hogy egy adott alkotmányos rend egyszerre rendelkezik nemzeti és európai identitással. A kettő a gyakorlatban nem csak azért sem zárja ki egymást, mert a nemzeti identitáshoz kapcsolódó jellemzőkön az európai alkotmányos rendek más rendekkel, illetve magával az uniós joggal is annak alapvető alkotmányos jellegű jellemzői miatt osztoznak. Azért sem, mert egy más, jelen esetben uniós joghoz való kapcsolódást segítő identitás nem zárja ki a nemzeti alkotmányos önazonosságot. Ennek alapján tehát a nemzeti alkotmányos rendszerek nem csak önálló, bizonyos elemeiben egymással egyébként közös jellemzők alapján fennálló nemzeti, hanem éppen az uniós jog befogadását számukra lehetővé tevő egyfajta európai identitással is rendelkeznek. Ehhez azonban szükséges, hogy a két identitásból fakadó jellemzők ne zárják ki egymást.

Végül az identitás meghatározásának módszerével kapcsolatos nehézségre rámutató harmadik paradoxon abból fakad, hogy miközben az önazonosságot fogalmából eredően egy adott személy vagy tárgy meghatározása kapcsán tartalmilag olyan lényeges jellemzők alkotják, amelyek nem csupán az általuk jellemzett személy vagy tárgy egységes meghatározását, de annak állandó jellegét is biztosítani tudják, és ennek következtében maguk a jellemzők is egyfajta változatlanságot, állandóságot kell, hogy mutassanak, valójában folyamatos fejlődés, azaz éppen hogy változás eredményeként alakulnak ki. E folyamat kialakulásukkal nem áll meg, azaz maguk is állandóan változnak, alakulnak. Egy adott identitás meghatározása során tehát nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az azt alkotó, az általa meghatározott személy vagy tárgy szempontjából lényeges jellemzők, egy adott fejlődés, változás során alakultak ki, és folyamatosan fejlődnek, változnak.

A nemzeti identitás kapcsán az alkotmányos önazonosság szempontjából is vizsgálható módon különösen egyértelmű, hogy az azt alkotó, az adott államra, annak politikai közösségére, a nemzetre jellemző tulajdonságok egy akár a modern állam megjelenése előtti időkre, de annak fejlődési időszakára mindenképpen visszavezethető történeti folyamat

---

<sup>227</sup> GARCIA, 2017, 26.

eredményeként kristályosodtak ki. A történetiség vizsgálata, ahogyan látni fogjuk, nagyon fontos megközelítés az alkotmányos önazonosság meghatározása során.<sup>228</sup> Az, hogy az alkotmányos identitás közvetlenül csak nehezen alakítható, többek között éppen ennek a következménye. Az állam léte és a politikai közösség általi hatalomgyakorlás lehetősége, illetve különösen utóbbi módja, éppen azért lesz az alkotmányos önazonosság által meghatározott, mert ez egyfajta állandóságot is biztosít a számára. Ugyanakkor tagadhatatlan tény, hogy a fejlődés folyamata sohasem zárul le, így az alkotmányos önazonosság ilyen alkotó elemei is állandónak fejlődnek, változnak.

Kifejezetten az alkotmányos önazonosság szempontjából mindez azt jelenti, hogy annak tartalmát nem lehet mereven meghatározni. Egyrészt, még ha az identitást alkotó lényegi jellemzők egy adott történeti időszakra, az akkor tapasztalt változásokra, fejlődésre vezethetők is vissza, ahogyan látni fogjuk, azok jelentéstartalma az azóta eltelt időszak során bekövetkezett változások miatt sokszor az eredetitől eltérően értelmezendő. Azoknak inkább egyfajta utat, mint tényleges célállomást kijelölő tartalom adható. Másrészt, az alkotmányos önazonosság éppen általa tudja az adott alkotmányos rend számára az állandóságot biztosítani, hogy ő maga rugalmas marad, ezáltal pedig tekintettel tud lenni azokra a környezetében is bekövetkező változásokra, amelyekkel szemben továbbra is meg kívánja védeni és őrizni a nemzeti alkotmány jellegét. Magától értetődő, hogy az uniós jog megjelenése is ilyen külső változásnak tekinthető,<sup>229</sup> amelyhez a nemzeti alkotmányos önazonosságnak valamilyen formában, lényegi természetét megőrizve, de mégis alkalmazkodnia kell.

A három fenti, az identitásnak, és így a nemzeti alkotmányos önazonosságnak a meghatározására vonatkozó paradoxon bemutatásával ismét nyilvánvalóvá tettük, hogy pengeélen egyensúlyozva lehet csupán a nemzeti identitást és a kifejezetten nemzeti alkotmányos rendre vonatkozó önazonosságot egymástól érdemben külön is értelmezni. Pedig a nemzeti identitással kapcsolatos politikai közbeszéd szerteágazó érvrendszerének kizárása elengedhetetlen egy letisztult jogi elemzés elvégzéséhez. Mégis, igyekeztünk első szinten általánosan, majd a nemzeti és a nemzeti alkotmányos önazonosság, végül kifejezetten csak a nemzeti alkotmányos önazonosság tekintetében leírni az identitás-fogalom e paradoxonok mentén bemutatható sajátosságait. Ezáltal gondoljuk kijelölhetőnek azokat az irányokat, amelyek a nemzeti alkotmányos önazonosságnak immár alkotmányjogi meghatározásához, vagy legalábbis az azt esetlegesen alkotó elemeknek az azonosításához vezetnek el.

Amikor kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó elemeken keresztül annak tartalmi meghatározását keressük, olyan alkotmányos elveket, esetleg elvont szabályokat kell tudnunk azonosítani, amelyek az adott alkotmányos rend sajátos jellemzőit adják. Úgy biztosítják általánosan és akár a gyakorlatban is az adott alkotmányos rend egységességét, hogy ugyanakkor nem zárják ki, hogy az más identitást magukénak ismerő rendszereket is be tudjon fogadni. Végül pedig az adott rendszer állandóságához oly módon járulnak hozzá, hogy eközben egyrészt folytonos fejlődésen, változáson esnek

---

<sup>228</sup> VÖRÖS, 2016, 491–508.

<sup>229</sup> CHRONOWSKI-VINCZE, 2017, 93–127.

át, másrészt tekintettel vannak a külső változásokra is.<sup>230</sup> Elemzésünket egyebekben már ezen általános, a meghatározással kapcsolatos módszerre vonatkozó fejtegetéseinkkel is az európai integráció által támasztott kihívások felé kívántuk kinyitni.

## *1.2. A nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásának célja*

Az identitásnak célja van. A legáltalánosabb értelemben elismerést kíván, illetve védelmet vár el. Azonban magának a fogalomnak az általános elemzésével az is belátható, hogy annak úgy a megismerés, mint az elismerés, vagy még pontosabban a megismerhetőség és az elismerhetőség az alapja. Az önazonosság védelmét biztosítani kell, hiszen anélkül maga a személy vagy dolog, amelyre vonatkozik, feloldódna egy tágabb környezetben. Az önazonosság biztosítja az adott személy, dolog azonosítását, lehetőségét teremt arra, hogy azt a környezetétől elkülönítsük, és lényeges jellemzői által az önálló egységként jelenjen meg. Miközben pedig az identitás elvárja, hogy a külső környezet tiszteletben tartsa éppen ezeket az adott személy, dolog lényegéhez tartozó jellemzőket, megengedi, hogy azt elismerése által a tágabb környezetébe beillesszük.

Álláspontunk tehát az, hogy minél erősebb az identitás, annál könnyebb az általa azonosított személy vagy dolog számára annak környezetével a kapcsolatteremtés. Az önazonosságot így semmiképpen sem szabad szégyellni, de azt állandó hivatkozással előtérbe helyezni is felesleges.<sup>231</sup> Miközben az identitás általában adott, azonosítása éppen azért érdekes, mert egyrészt alakító és közvetve alakítandó is. Másrészt a külső környezettel való kapcsolatteremtés tekintetében elméleti és gyakorlati szempontok alapján is olyan fogalom, amely ugyan behatárolja, de egyúttal alkalmassá is teszi az általa azonosított személy vagy dolog illeszkedését más, külső halmazokhoz és rendszerekhez. Meggyőződésünk, hogy egyedül egy jól azonosított rend hozható kapcsolatba egy másik renddel.

Az identitással rendelkező, annak lényegét adó jellemzők összessége csak azt akadályozza, hogy az, feloldódjon e találkozás során. Ugyanakkor éppen ezek megismerése és elismerése teszi lehetővé azoknak a kompromisszumoknak a kialakítását, amelyekkel a rendek békés, egymást tiszteletben tartó, és így egymás létét és működését nem veszélyeztető együttélése, azaz zavartalan létezése és működése biztosítható. Általában is nehézséget okoz azonban, ha személy vagy dolog önazonossága nem érett, nem kiforrott. Az ilyen identitásválságban szenvedő számára nehézkes a kapcsolatteremtés a külső környezettel. Részben azért, hogy megfelelő önazonosságának hiánya miatt egyfajta túlzott identitáskeresés és kényszeres bizonyítás jellemezi majd, de azért is, mert nem megismerhető vagy még pontosabban nem kiismerhető.

Általános, már-már pszichológiaiaink tetsző megállapításainkat a nemzeti alkotmányos önazonosságra vonatkoztatva a következőre kívánunk rámutatni. Az identitást alkotó lényeges elemek tartalmának azonosítása során mindenképpen figyelemmel kell lennünk arra, hogy az alkotmányos rendre vonatkozó önazonosság meghatározásának

---

<sup>230</sup> MATHIEU, 2015, 160–173.

<sup>231</sup> CSINK, 2015, 134.

kérdése vagy egy jelentősebb változás, átmenet, vagy pedig egy erős külső hatás, külső környezettel való találkozás során válik igazán érdekessé.<sup>232</sup> Nem véletlen, hogy a fogalom különös jelentőséget nyert a közép-európai alkotmányos rendek vonatkozásában, ahol az új alkotmányos rendszer irányába való átmenet is okot adott az európai integráció mellett arra, hogy az alkotmányos önazonosság meghatározását, és annak következményeit kutassuk, kitérve az annak politikai közösséget, nemzetet alakító, egységteremtő, összetartó erejére is.<sup>233</sup>

Miközben így bizonyítható, hogy az alkotmányos önazonosságnak van önmeghatározó szerepe, amely tehát éppen a változások kapcsán mutatkozhat meg különösen hangsúlyosan, tagadjuk, hogy az alkotmányos önazonosság önmagában magára az alkotmányos önmeghatározásra vonatkozna.<sup>234</sup> Az önazonosság és az önmeghatározás között ennél sokkal közvettebb az összefüggés. Először is utalnánk arra, hogy az önazonosság adott, így az csak közvetetten alakítható. Hozzájárul az önmeghatározáshoz, de nem egy erre vonatkozó tudatos cselekvést vár el, és semmiképpen sem ilyenre vonatkozik. Mindazonáltal azt elfogadjuk, hogy az alkotmányfejlődés során maga az alkotmányos önazonosság is fejlődik, változik, erre pedig magától értetődő módon az alkotmányozónak is közvetett ráhatása van.

Itt szeretnénk emlékeztetni arra is, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság ugyan alapja, de nem biztosítéka a nemzeti alkotmányos létnek. Az magára a létezésre csak közvetve vonatkozik, miközben annak lényegi mikéntjét határozza meg. Az alkotmányos önazonosság meghatározására tehát nem azért van szükség, hogy magának az alkotmányos rendnek a létét igazoljuk. Igaz, általa annak olyan lényeges elemeit tudjuk leírni, amelyek védelmével biztosítható, hogy az ne oldódhasson fel egy tágabb környezetben. De ez az adott rend lényeges jellemzőinek létezése és működése módjára vonatkozó adottságainak a meghatározását és ezek védelmét, megőrzését helyezi az elemzés körébe, így a rendnek a létre csak közvetve vonatkozik. Itt csak említjük, hogy a szuverenitás és az identitás éppen ezáltal különíthető el egymástól.

Az identitás céljával kapcsolatos elméleti nehézségek, és az ezekben rejlő veszélyek tárgyalása, az önazonosság cél szerinti vizsgálata során immár nem kerülhetjük el, hogy ne helyezzük a kérdést az európai integrációs környezetbe, hacsak általánosan is. Az alkotmányos rend irányába történő átalakulás, a rendszerváltozás, másrészt pedig a külső környezettel (mint az uniós jog) való szembesülés okozza, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság kérdése felmerül. A kérdésünket tehát úgy fogalmazhatjuk át, hogy az a nemzeti alkotmányos önazonosságnak az európai integrációs környezetben megvalósuló céljára vonatkozzon.

Korábbi gondolatmenetünket követve először is azt kívánjuk leszögezni, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság nem, illetve a fentiek okán úgy fogalmaznánk inkább, csak nagyon közvetetten vonatkozhat a hatáskör-átruházásra.<sup>235</sup> amely a legtöbb esetben

---

<sup>232</sup> SÜLYOK M., 2016, 346.

<sup>233</sup> HABERMAS, 1992, 22.

<sup>234</sup> TRÓCSÁNYI, 2017, 11–19.

<sup>235</sup> Ibidem, 16.

kifejezett alkotmányos mozzanatként jelenik meg a tagállami alkotmányokban. Még ha feltételezzük is, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság tiszteletben tartása a tagállamok alkotmányos létezésének védelmére vonatkozóan támaszt követelményt, az ilyen identitást alkotó lényeges alkotmányos elveken és szabályokon keresztül védelemben nem maga a tagállami létezés, hanem annak alkotmányos módja részesülhet. Ahogyan a hatáskör-átruházás tekintetében alaposabban vizsgálva már kifejtettük, itt sem a hatáskör átruházása, hanem annak gyakorlása (bár így már nem kizárólag a hatáskörgyakorlás módja) kapcsán érvényesülhet korlát.

Az unió létezése, működése során a tagállami nemzeti alkotmányos önazonosság tiszteletben tartása tehát nagyon általánosan azt követeli meg, hogy miközben az unió az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló közhatalmi cselekvést folytat, ennek során a nemzeti alkotmányos rend lényeges, meghatározó jellemzőit ne sérthesse. Maga az uniós szerződéses rendelkezés is ilyen módon határozza meg elvként a nemzeti alkotmányos önazonosság tiszteletét.<sup>236</sup> A szerződéses rendelkezésben szereplő példa, a szövetségi államok ilyen jellege kapcsán még világosabbá teszi, hogy pontosan mit is érthet az uniós jog nemzeti alkotmányos önazonosság alatt. Az Európai Unió működése során akkor tartja tiszteletben szövetségi szerkezetű tagállamainak alkotmányos rendjük lényegére vonatkozó sajátosságát, ha egyébként fennálló hatásköreit nem gyakorolja olyan módon, hogy a szövetségi szerkezet és annak alkotmányos következményei sérüljenek.

Hangsúlyozzuk tehát, hogy az unió és a tagállamok viszonyában az uniós hatalomgyakorlás vonatkozásában értelmezhető az egyébként e viszonytól függetlenül is létező és alapvető alkotó elemei alapján meghatározható alkotmányos önazonosság. Ennek tiszteletét az uniós elsődleges jog, az ebből eredő következményekkel, azaz az ezzel ellentétes uniós cselekvés érvényességét megkérdőjelezve, maga is előírja. Célja, hogy megvédje az alkotmányos rend alapvető lényegét meghatározó sajátosságokat, azoknak következményeikkel együttes fenntartását biztosítva, a szuverenitás alapján megvalósuló, a tagállami hatalomgyakorlással versengő, az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós hatalomgyakorlással szemben.

Érdemes kiemelni, hogy az alkotmányos önazonosság, amely tehát az uniós hatalomgyakorlással kapcsolatos korlát, amennyiben az azt alkotó lényeges alkotmányos jellemzők tisztelete az azok sérülésével járó uniós közhatalmi cselekvést teszi az uniós szerződéses rendelkezéssel és a nemzeti alkotmányjoggal ellentétessé, valójában az uniós jog érvényesülésével szembeni ellenállás eszközeként jelenhet meg.<sup>237</sup> A gyakorlatban az uniós jogi norma elsőbbségének, azaz hatékony érvényesülésének lesznek a korlátjai a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó lényeges alkotmányos elvek és szabályok. Ahogyan korábban a szuverenitás kapcsán is vontunk le ilyen következtetést, ez csak akkor lehetséges, ha elvetjük az uniós bírósági ítélkezési gyakorlatból következő abszolút elsőbbséget.<sup>238</sup>

Miközben az ellenállás eszközeinek is tekinthető a nemzeti alkotmányos önazonosság, valójában a korábbi következtetéseink alapján arra is alkalmas, hogy összebékítsük

---

<sup>236</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés már hivatkozott 4. cikkének (2) bekezdése.

<sup>237</sup> CHRONOWSKI-VINCZE, 2017, 118.

<sup>238</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70 sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

a nemzeti alkotmányos rendet és az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós hatalomgyakorlást. A korlát tehát hidat jelöl ki. Ehhez kiindulási pontként le kell szögezni, hogy magát a hatáskörök átruházását ez csupán igen közvetett módon érintheti. Azt is ki kívánjuk emelni, hogy a jogrendszerek ilyen összebékítésére az uniós jog alkalmazása, illetve alkalmazásának ellenőrzése, tehát érvényesülése során van lehetőség. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy magát a nemzeti alkotmányos önazonosságot úgy kellene meghatározni, hogy az kifejezetten ilyen hatás kiváltására, azaz az uniós jog érvényesülésének akadályozására legyen alkalmas. Ennél átfogóbb kérdésről van szó.

Arra kívánunk rámutatni, hogy téves lenne a nemzeti alkotmányos önazonosság általános meghatározása, vagy akár az azt alkotó lényeges alkotmányos elvek és szabályok azonosítása során, kizárólag abból kiindulni, hogy az önazonosság meghatározásával annak az uniós joggal szembeni védelmét kívánjuk biztosítani. Az, hogy az alkotmányos önazonosság az uniós jog elsőbbségével szemben érvényesülhet, nem jelenti azt, hogy annak meghatározása során kizárólag ebből a célból kellene kiindulni. Az alkotmányos önazonosság sokkal összetettebb fogalom annál, minthogy meghatározása során, csupán abból induljunk ki, hogy mely lényeges nemzeti alkotmányos elvek és szabályok biztosíthatnak hatékony korlátot az uniós jog elsőbbségével szemben. Az identitás általában, és a nemzeti alkotmányos önazonosság is, a fenti paradoxonokon át értelmezhető sajátosságainak jellegén keresztül határozható meg elsősorban. Az identitás meghatározásának valódi célja pedig inkább a megfelelő illeszkedés, mint az ellenállás biztosítása. A fogalom cél szerinti meghatározása során is, tehát inkább az előbbit kell szem előtt tartanunk a gyakorlatban is.

A nemzeti alkotmányos önazonosság céljához kapcsolódó meghatározási nehézségek vizsgálatából levont következtetéseink nyomán, nem értünk egyet sem azzal a megközelítéssel, amely a nemzeti alkotmányos önazonosságban a nemzeti szuverenitás uniós hatáskörökkel szembeni, máskülönben elfogadhatatlan védelmének titkos fegyverét keresi, sem pedig azzal, amely szerint a nemzeti alkotmányos önazonosság az uniós jog elsőbbségének elvét megkérdőjelező délibáb, amely a gyakorlatban érvényesítése során úgy tartalmilag mint formailag érdemi hatást nem válthatna ki. Véleményünk szerint mindkét megközelítés hibája, hogy a fogalmat túlzottan leegyszerűsíti annak valóban fontos célja alapján, ezáltal azonban megakadályozza, hogy ennél átfogóbb célját, tudniillik a nemzeti alkotmányos rend és az uniós jog közötti viszony érdemi szabályozását megvalósítsa.

Meglátásunk szerint a nemzeti alkotmányos önazonosság olyan nemzeti alkotmányosságra vonatkozó sajátosságokból épül fel, amelyek az adott alkotmányos rend lényegét adják, ugyanakkor más alkotmányos rendszereknek is sajátjai lehetnek. Bár a két megközelítés első ránézésre valóban egymással ellentétesnek látszik, nem gondoljuk, hogy egyfajta érdemi fordulatot jelentene ennek vizsgálata a korábban uralkodó, közös európai alkotmányos örökségre vonatkozó alkotmányjogi gondolkodáshoz képest. A két terület részben lefedti, részben pedig kiegészíti, ellensúlyozza egymást. Ennél is fontosabb azonban, hogy az alkotmányos önazonosság, illetve az azt alkotó, a nemzeti alkotmányos rendet lényegében meghatározó sajátosságok a rend egységességének és folytonosságának biztosítására úgy alkalmasak, hogy azt egyúttal befogadóvá és fejlődőképessé teszik.



Ahhoz, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alkalmas legyen ezen eredeti céljának elérésére, annak meghatározását inkább ezekre tekintettel kell elvégeznünk. Korábbi következtetéseink alapján, ez az európai integráció viszonylatában azt jelenti, hogy ki kell zárunk a nemzeti alkotmányos önazonosságból fakadó sajátosságok szembekerülését az általánosan elfogadott európai alkotmányos elvekkel. Ugyancsak ki kell zárunk, hogy a nemzeti alkotmányos rendeknek az európai integrációra adott válaszaik nyomán kialakult európai identitásából fakadó jellemzőik kizárják nemzeti sajátosságaikat.<sup>239</sup> Továbbá azt, hogy a tagállami léthez való alkalmazkodásuk során elveszítsék az őket meghatározó lényegi jellemzőiket. Ezáltal válhat a nemzeti alkotmányos önazonosság egy valódi uniós és nemzeti szempontokat egyaránt érvényesítő alkotmányos rendszer alapelvévé.

A nemzeti alkotmányos önazonosságot, illetve tágabb értelemben az uniós jog és a nemzeti alkotmányjog viszonyát behatóan vizsgáló szerzők, így tekinthették e fogalmat alapul egy kompozit-,<sup>240</sup> vagy ellenpontosított<sup>241</sup> alkotmányosság képének kidolgozásához. Az alapvető probléma, amelyre már mi is többször utaltunk, adott. Az uniós jog, illetve annak az átruházott hatáskörök alapján megvalósuló uniós hatalomgyakorlás hatékonyságát szem előtt tartó értelmezése és a nemzeti alkotmányjog, illetve annak a szuverenitás alapján a nemzeti alkotmányosság érvényesülését egyébként bármilyen hatalomgyakorlással szemben megkövetelő alkalmazása kerül feloldhatatlannak látszó ellentétbe. Önmagában a párbeszéd módszerének hangsúlyozása és ez alapján egy elfogadható együttélés kereteinek közös kialakítása e probléma megoldására nem elégséges – véleményünk szerint gyakorlati szinten sem.

Olyan, több szinten értelmezhető, de a szintek között a folyamatos kapcsolatot is magyarázó modell kidolgozására van tehát szükség, amelyben egyenlő mértékben, éppen a lényeges tartalmi elemek és azok következményeinek sérelme nélkül érvényesülhet az uniós jog korlátozott elsőbbségével együtt. De ugyanakkor nem sérülhet a nemzeti alkotmányos rend lényeges jellege sem, azaz alkotmányos fenntartások is érvényesülnek az alkotmányosan egyébként megengedett hatáskör-átruházás alapján, annak hatékonyságát is szem előtt tartó uniós cselekvéssel szemben. Véleményünk szerint a nemzeti alkotmányos önazonosság egy ilyen modell kidolgozásának lehet az alapfogalma. A fent említett képeket használó elméletek is erre tesznek kísérletet, az első esetében inkább a nemzeti alkotmányos fenntartásokra, a második esetében az uniós jog érvényesülésére helyezve a hangsúlyt.

Az uniós jog oldaláról közelítve a nemzeti alkotmányos önazonosság azért látszik egy ilyen modell kidolgozásához nagyon is hasznos alapfogalomnak, mert annak tiszteletben tartását az elsődleges jog szintjén előíró rendelkezés teret enged az uniós jog keretei között nemzeti alkotmányos szempont, így akár nemzeti alkotmányos fenntartás érvényesülésének. Látni fogjuk azonban, hogy a nemzeti önazonosság uniós bírósági értelmezése valójában ilyen irányban még nem nyílt ki. Egyébként is feltételezhető, hogy az uniós jogértelmezés inkább az önazonosság illeszkedésre való készségét helyezné előtérbe. Az

---

<sup>239</sup> A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC, már idézett döntése, rendelkező rész.

<sup>240</sup> VON BOGDANDY-SCHTILL, 2011, 1420–1421.

<sup>241</sup> POIARES MADURO, 2003, 501–573.

önazonosság valódi alkotmányos önanonossággént való értelmezésére való nyitottság esetén sem valószínű, hogy az uniós jogértelmezés hajlana arra, hogy az uniós jog érvényesülését a gyakorlatban nemzeti jogi alapon korlátozza, különösen, hogy ilyen korlátozás megállapításának lehetőségét nemzeti fórumok számára ismerje el. Mégis, az alapjogvédelem mellett az alkotmányos önanonosság látszik az egyetlen, az uniós jog által is lefogatott, alkotmányos szabályok érvényesítésére alkalmas térnek.

Itt nem jelentkeznek azok a nehézségek, amelyeket a szuverenitás kapcsán részletesen bemutatunk. Egyrészt a fogalom újszerűsége, és elvont, de éppen a befogadást és az alkalmazkodást magába foglaló természetéből adódó képlékenysége, továbbá a szuverenitásnál egyértelműen jelentkező önmagában is ellentmondásos, nehézkes elméleti problémák hiánya miatt, kifejezetten alkalmas arra, hogy átfogó szabályozó elvként segítsen az uniós és a nemzeti jogrendszerek alkotmányos szempontokat is érvényre jutni engedő illesztésében. Másrészt, bár az elsőbbség elvének abszolút értelmezése továbbra is akadály lehet egy ilyen kompromisszum kialakításának, talán elkerülhető, hogy a szuverenitás és elsőbbség kapcsán tárgyalt feloldhatatlan paradoxon csapdájába essünk az alkotmányos szabályok és elvek érvényesítésére vonatkozó törekvéseinkkel.

Az, hogy a nemzeti alkotmányos önanonosság tiszteletben tartása valójában milyen nemzeti alkotmányos elvek és szabályok gyakorlati érvényesítését engedheti meg az uniós joggal, annak alkalmazásával, tehát az elsőbbség elvének érvényesülésével szemben, későbbi elemzésünk tárgya lesz. Fontosnak tartjuk a fogalom meghatározásával kapcsolatos nehézségek bemutatása során előzetesen, általánosan kiemelni, hogy az identitásvédelmi célja az uniós jog szerint is arra irányul, hogy az adott nemzeti alkotmányos rend lényegét adó elvek és szabályok ne sérüljenek. Erre a nemzeti alkotmányos önanonosság meghatározásánál is figyelemmel kell lennünk.

A nemzeti alkotmányjog oldaláról közelítve, a nemzeti alkotmányos önanonosság azért látszik kifejezetten alkalmasnak az uniós jog közvetlen alkalmazhatósága és *sui generis* jellegének elfogadása mentén jelentkező kettőség feloldására, mert általa lényeges alkotmányos elvek és szabályok tekintetében arra nyílik lehetőség, hogy a nemzeti alkotmányosság által megkövetelt egységességet valamiképpen mégiscsak biztosítani lehessen. A nemzeti alkotmányos önanonosság kapcsán, ugyanis nem jelentkezik a szuverenitásnál tapasztalt közös tő okozta probléma, amely a hatáskör-átruházás alapján ugyan magyarázható, de következményeinek, az alkotmányos követelmények érvényesítésének vonatkozásában – még akár különösen szűk mezsgyén is –, csak nehézkesen biztosítható nemzeti alkotmányos védelem. Nem véletlen tehát, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok a nemzeti alkotmányos önanonosságban, az európai építkezés egyfajta általános alkotmányosságának biztosítékát vélik felfedezni.<sup>242</sup>

Amolyan „mégis” szabályozó elv lehet a nemzeti alkotmányjog számára a nemzeti alkotmányos önanonosság, ahogyan egyébként az uniós jog számára is az. Utóbbi esetében, az uniós jog érvényesülésének szabálya, az elsőbbség alóli kivételként minősíthető ilyennek, amikor azt engedi, hogy mégiscsak nemzeti alkotmányos elvek, szabályok érvényesüljenek akár az uniós jog alkalmazásának elutasításával. Itt pedig kifejezetten egyfajta

---

<sup>242</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata, 49. pont.

szelep lehet, amely arra biztosít lehetőséget, hogy miközben az uniós jog érvényesülését alkotmányos követelményként is elfogadja a nemzeti alkotmányjog, mégis lehetősége maradjon arra, hogy végső eszközként azzal szemben is alkotmányos elvet vagy szabályt érvényesíthessen.<sup>243</sup> A nemzeti alkotmányos rend ugyan nem csupán megengedi, de alkotmányosan is elismeri, hogy a nemzeti alkotmányjog által is támasztott követelmények inkább az uniós jog keretei között érvényesüljenek. Ha ez nem megvalósítható, úgy saját önazonosságára hivatkozva lényeges elvet vagy szabályt érvényesíthet.

A nemzeti alkotmányjog nézőpontjából is hangsúlyozandó azonban, nem arról van szó, hogy egyfajta nemzeti alkotmányos alap vagy a szuverenitáshoz szorosabban kötödni látszó hatáskörök fenntartására irányulhat a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme. Az ugyanis kifejezetten a hatáskörgyakorlás tekintetében biztosít lehetőséget lényeges alkotmányos elvek és szabályok érvényesítésére azáltal, hogy az azokkal ellentétes hatalomgyakorlás következményeit, tehát az uniós jog ilyen jellegű alkalmazását kizárhatja. Nem az alkotmányos rend léteének közvetlen, hanem az alkotmányos rend és működése mikéntje által, azt legfeljebb közvetetten érintő védelem eszköze az alkotmányos önazonosság. Ez azonban nem jelenti azt sem, hogy csak kifejezetten az adott alkotmányos rendre egyedileg jellemző alkotmányos elveket és szabályokat lehetne érvényesíteni, inkább azon van a hangsúly, hogy ezek annak lényegéhez kapcsolódjanak.

Az alkotmányos önazonosság valódi célja szerinti meghatározási nehézségek tárgyalásán keresztül arra a következtetésre jutunk, hogy maga az alkotmányos identitás-fogalom nem egy alkotmányos pluralizmus megteremtője,<sup>244</sup> miközben annak létét egyébként nem tagadjuk. Nem csupán arról van szó, hogy az uniós joggal szemben egy egyedi, az adott alkotmányos rendet lényegileg meghatározó alkotmányos követelményt az alkotmányos önazonosság védelmén keresztül érvényesíteni lehet. Egyébként is, az uniós jog – folyamatosan a hatékony érvényesülésének szükségességét hangsúlyozva – igyekszik kizárni a külső ellenőrzés lehetőségét, és inkább saját keretei között próbálja biztosítani a külső jogi követelmények tiszteletben tartását.<sup>245</sup> Úgy gondoljuk, hogy az ennek ellenére hatékonyan érvényesíthető lényegi alkotmányos elvek és szabályok összességénél jóval összetettebb az alkotmányos önazonosság fogalma, még akkor is, ha egyébként ezek példálózó felsorolásával határozható meg leginkább. Ennél ugyanis, ahogyan láttuk, jóval összetettebb az alkotmányos önazonosság fogalma.

Az identitás fogalmának meghatározásával kapcsolatos nehézségeket meglehetősen alaposan igyekeztünk elméleti szinten tisztázni. Ezt a fogalom újszerűségéből és elvont jellegéből adódó képlekenység mellett az indokolja, hogy meglehetősen sok a félreértés, ezt pedig a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmának gyakorlati vizsgálata során többször is tapasztalni fogjuk, magának az identitásnak a fogalmi tartalma kapcsán.<sup>246</sup> A fogalommal kapcsolatos félreértések fő oka meglátásunk szerint az, hogy abban több paradox jelleg is megmutatkozik. Ezzel párhuzamosan pedig éppen a fogalom célja sze-

---

<sup>243</sup> A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC, már idézett döntése, rendelkező rész.

<sup>244</sup> SÜLYÖK T., 2016, 607–614.

<sup>245</sup> Az Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. 2014. december 18-án elfogadott véleménye.

<sup>246</sup> BLUTMAN, 2017, 1.

rinti nem kellően pontos és átfogó értelmezése is – immár kifejezetten az alkotmányos önazonosság kapcsán – számos további tévútra vezethet. Fontosnak tartottuk tehát egyrészt alaposan megvizsgálni azokat a jelentéstartalmakat, amelyeket az identitás fogalma általában magába foglal, illetve e jelentéstartalmakat vizsgálatunkba beemelve pontosítani és átfogóan vizsgálni az identitás nemzeti alkotmányos meghatározásának célját is.

Az ezzel kapcsolatos elemzésünk úgy igyekezett alapvetően az identitás, illetve a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásának módszerére irányuló következtetéseket levonni, hogy közben azt próbáltuk feltérképezni, hogy melyek azok az értelmezési utak, amelyek a fogalmi jelentés meghatározása során zsákutcáknak bizonyulhatnak. Túl azon tehát, hogy értékes módszertani következtetéseket tudtunk levonni úgy az identitás fogalmi jellege, mint annak célja, illetve az ezekhez kapcsolódó nehézségek vonatkozásában, azt is igyekeztünk már így általános és elméleti jelleggel megállapítani nemzeti alkotmányos önazonosságra vonatkoztatva, hogy mi nem lehet az identitás, és mire nem irányulhat annak védelme, hol kerülendő ennek kapcsán a túlzott, így magának a fogalomnak a tartalmi sérülését okozó szűkítés.

Miközben igyekeztünk világosan tisztázni az identitás, nemzeti identitás és nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmai közötti esetleges zavart okozó átfedéseket, az egyes fogalmak közötti kapcsolatot bemutatva, de ugyanakkor azokat egymástól le is határolva, arra a következtetésre jutottunk a nemzeti alkotmányos önazonosság vonatkozásában, hogy az nem az egyediség, kizárólagosság és állandóság jellemzőit előtérbe helyezve értelmezendő, hanem éppen az osztozottság, befogadás és alkalmazkodás mentén. Bár a fennálló kapcsolatok miatt közvetve értelmezhető, mégis alapvetően elhatárolandó az identitás az önmeghatározásra vonatkozó alkotmányos lehetőségétől, kényszerétől is. Az identitás a nemzeti alkotmányos rend vonatkozásában inkább adottság, mint állandóan alakítandó jelleg.

Azáltal, hogy az identitás fogalmának, meghatározásának célját is beemeltük vizsgálódásunk körébe, azt igyekeztünk áttekinteni, hogy miközben az önazonosság tisztelete, védelme az átfogó cél, amely a fogalom meghatározása során is irányt mutathat az ezzel kapcsolatos gondolkodásnak, az identitás fogalma mögött valójában a megismerhetőség és elismerhetőség célja húzódik meg. Továbbá, bár az identitás teszi lehetővé az általa jellemzett személy vagy dolog meghatározhatóságát, valójában az adottság. Közvetve és részben alakítható, de nem maga az önmeghatározás az identitás egyetlen célja, annak összetettsége miatt, erre a célra leegyszerűsítve, önmagában nem határozható meg annak fogalmi tartalma. Végül az identitás nem közvetlenül az adott személy vagy dolog létehez, hanem annak létezésére és működésére vonatkozó jellegéhez köthető inkább.

A nemzeti alkotmányos önazonosság elemzése során, nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmának időszerezését az uniós jogi valósággal való szembesülés adja. Egészen pontosan, ha a célt keressük, a nemzeti alkotmányos önazonosság tisztelete, illetve védelme úgy az uniós, mint a nemzeti alkotmányjog számára az elsőbbség abszolút elvével szembeni fenntartások érvényesítésének eszköze. A részét képező alkotmányos elvek és szabályok érvényesítésére irányul, ezáltal az uniós jog elsőbbségének abszolút elvét az uniós jog által is megengedett formában lerontva.

E vizsgálódásunk során már elméleti és általános módon is azt állapítottuk meg, hogy miközben a nemzeti alkotmányos önazonosság megőrzése az uniós jog alkalmazásának tilalmához vezethet, a fogalomhoz kapcsolódó cél e védelmen és annak következményén túl összetettebben értelmezendő. A fogalmat nem szabad túlzottan szűkítő módon meghatározni. A fogalom meghatározása során mindenképpen érdemes elkerülni, hogy egyfajta alkotmányos magot vagy különösen éppen magát a szuverenitást védenénk általa. Ugyan az uniós jog abszolút elsőbbségével szemben alkotmányos elvek és szabályok érvényesítése első ránézésre azt a látszatot mutathatja, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme akár erre is irányulhatna, határozott álláspontunk, hogy valójában a nemzeti alkotmányos önazonosság megőrzésén keresztül éppen az uniós jog alkotmányos illesztése válik lehetségessé. Nem pajzs vagy kard, hanem korlát ugyan, de olyan korlát, amely hidat szegélyez.

A nemzeti alkotmányjog oldaláról közelítve a nemzeti alkotmányos önazonosság megőrzésére vonatkozó cél az uniós jogrendszer *sui generis* jellege miatt megjelenő kettőségből fakadó alkotmányos aggályok feloldására irányulhat. A nemzeti alkotmányos önazonosság védelme így kihat az uniós jogi valóság alkotmányos értelmezése során az elsőbbség elvére, amely így már nem érvényesülhet korlátok nélkül. Ugyanakkor így képes a nemzeti alkotmányos értelmezési gyakorlat megemésztetni a közvetlen alkalmazhatóság elvének alkalmazása miatt fennálló jogi kettőséget azáltal, hogy lényegi nemzeti alkotmányos elvek és szabályok védelmével, az uniós jogi dimenziót képes összhangba hozni a nemzeti alkotmányossággal. Az uniós jog oldaláról közelítve, viszont el kívánjuk kerülni azt a szintén cél szerinti megközelítést, amely a nemzeti alkotmányos önazonosság tiszteletben tartását csupán az uniós jog keretei között már védelmet nyert alkotmányos jellegű szabályokon túl megjelenő rendkívüli és egyedi nemzeti alkotmányos sajátosságok érvényesítésére vonatkozó lehetőség biztosítására szűkíti.

Meglátásunk szerint a nemzeti alkotmányos önazonosság a fogalomhoz kapcsolódó cél leegyszerűsített értelmezése során bekövetkező szűkítések elkerülésével válhat olyan szabályozó elvvé, amely lehetőséget biztosít, hogy a két rendszer alkotmányos összhangját a köztük fennálló kapcsolatokra is tekintettel megteremtse. Korábbi, a fogalom általános jellegéhez kapcsolódó elemzésünk alapján, az alkotmányos önazonosság így arra teremt lehetőséget, hogy az uniós jog érvényesülése, az uniós jogi és politikai valóság fenntartásával, a nemzeti alkotmányosság általános szétfoslását, de különösen annak feloldódását és meghasonlását kizárhassuk. Az identitás tisztán az egyediségre, kizárólagosságra és állandóságra vonatkozó jellegének tagadását követően, ebben a viszonyban ugyanis különösen ezt a hármas célt látjuk leginkább azonosíthatónak.

A következő végső és átfogó következtetéssel kívánjuk elemzésünket immár kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározására összpontosítani.

Az erős önazonosság a külső környezet tekintetében ezáltal öntudatot és önbizalmat biztosít ahhoz, hogy egy személy vagy dolog lényegét adó jellegének megismerését követően annak elismerése mellett lehessen meghatározni viszonyait az általa hordozott célok és eszközök által kijelölt irányok mentén.<sup>247</sup> Ha az identitás szétfoslzik, ha egy adott személy

---

<sup>247</sup> MARTONYI, 2018, 5.

vagy dolog önazonossága feloldódik vagy lényegi jellemzőitől eltérő meghatározást nyer, az az által végzett vagy rá vonatkozó cselekvés ellehetetlenüléséhez vezet, immár valóban az identitása által korábban jellemzett létező létét is veszélyeztetve.

## 2. A nemzeti alkotmányos identitás általános meghatározása

Az identitás fogalmához kapcsolódó fenti fejtegetéseink elsősorban a meghatározás módszere kapcsán igyekeztek támpontokat adni, amikor egyrészt az identitás fogalmának jellegéhez, másrészt a fogalom céljához kapcsolódóan végeztünk elemzést. Az ott levont következtetések felhasználásával, még mindig általános módon, de immár kifejezetten a fogalom meghatározására törekedve igyekszünk olyan lehetséges utakat kijelölni, amelyekeken keresztül egy adott nemzeti alkotmányos önazonosság immár tartalmilag leírható vagy legalábbis körvonalazható. A feladatot azért így lehetséges megoldani, mert elvont és összetett jellege miatt az identitás csak nagyon általánosan és elvontan, vagy kifejezetten az azt tartalmilag kitöltő alkotó elemeinek példálózó felsorolásával határozható meg.

Miközben tehát elemzésünket itt már kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosságra összpontosítjuk, először is azt szeretnénk elhatárolni a nemzeti identitás általános fogalmától. A nemzeti identitás a nemzeti alkotmányos önazonossággal párhuzamosan, arra hatva és részben azáltal befolyásolt módon fejlődik, tehát ugyanazokat az utakat járta be e fejlődése során, amelyeket a nemzeti alkotmányos önazonosság meghatározásánál is érdemesnek tartunk majd megvizsgálni.<sup>248</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nemzeti identitás ne lenne elválasztható a kifejezetten a nemzeti alkotmányos rendre vonatkozó önazonosságtól. Erre tehát igyekszünk majd folyamatosan tekintettel lenni.

Átfogó, azaz általános és elvont értelmében a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalma inkább egyfajta áttekintéssel határozható meg. Ezek a meghatározások az önazonosság céljához kapcsolódnak, afelől közelítik meg a fogalmat, tehát érdemes ezek tekintetében a fogalmi célra vonatkozó következtetéseinket alkalmazni. Részünkről leginkább egy képlékeny, de erős hálóként tudnánk bemutatni a nemzeti alkotmányos önazonosságot. Az ilyen kép mindig az összehasonlításból adódó kockázattal jár, hogy tudniillik lényeges fogalmi elem vész el a képi ábrázolásban. Ez a háló az alkotmányos rend lényegét adja. Anélkül, hogy szétfoslana, képes befogadni, alkalmazkodni a külső hatásokhoz, de megfeszül és akadályt képez, ha azok annak szálait alkotó alkotmányos szabályokba vagy elvekbe ütköznének.

Elgondolkodtatónak találjuk azt a megközelítést is, amelyben a fogalom három síkban jelenik meg, és annak tartalma e három ponton magának az önmeghatározásnak a kérdésére adott válaszban lelhető fel. Ahogyan az általános fogalmi meghatározás felállítására vonatkozó más törekvések, ez is célszerű, de mégis kifejezetten az önazonosság fogalmi tartalmához kapcsolva igyekszik megfogalmazni a nemzeti alkotmányos önazonosság lényegét. Mi voltam, mi vagyok és mi szeretnék lenni – az a három kérdés, amelyre

---

<sup>248</sup> HABERMAS, 1992, 26.

az önazonosság választ ad, és e válaszok adják annak tartalmát.<sup>249</sup> Ugyan e megközelítés magában rejti az önmeghatározással való azonosítás kockázatát, és ilyen közvetlen módon az alkotmányos önazonosság nem alakítható, de ettől eltekintve, nagyon helyesen mutat rá arra az általános fogalom kapcsán, hogy egy fejlődési folyamatban határozzuk meg a nemzeti alkotmányos önazonosságot.

Ha az egyes alkotó elemek alapján kívánjuk meghatározni a nemzeti alkotmányos identitás tartalmát, érdemes lehet azt megvizsgálni, hogy milyen jellemzőkkel kell rendelkezniük az alkotmányos rend lényegét adó azon alkotmányos elveknek és szabályoknak, amelyeket fogalmi alkotó elemnek tekinthetünk. Az ezzel kapcsolatos elemzés arra az eredményre vezethet következtetéseink alapján, hogy elsősorban olyan alkotmányos elveket és szabályokat keressünk az adott alkotmányos renden belül, amelyek egyrészt kellően elvont és általános jellegűek, másrészt egyfajta alkotmányfeletti értékkel bírnak. Olyan módon határozzák meg az alkotmányos rend lényegét, hogy ezt közvetlenül módosítani, ezen változtatni nem lehet. E szabályok képesek ugyanis azt az egységet és állandóságot biztosítani, amelyre az identitás fogalma igényt tart.<sup>250</sup>

Egy a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó elemekre vonatkozó kutatás nem biztosít lehetőséget arra, hogy magát az alkotmányos önazonosságot ténylegesen meghatározza, akár az azt alkotó elemek példálózó felsorolásán keresztül is, de kellően általános módon tudja kijelölni az alkotó elemek meghatározásának azon irányát, amely így mégis teljes körű képet adhat a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmi tartalmáról.

Akár egy tényleges alkotmányszöveg vizsgálatát,<sup>251</sup> akár az alkotmányos önmeghatározáshoz kapcsolódó alkotmányos elveket és szabályokat csak kellő óvatossággal tartjuk ilyen vizsgálatra alkalmasnak. Előbbit azért, mert túlzottan pontos és egyébként viszonylag könnyen alakítható, hiszen módosítható a tartalma; utóbbiakat pedig azért, mert túlzottan általánosak, és alkotmányos önazonossághoz inkább csak közvetve kapcsolhatók. Így éppen a múltban, egy szerves történeti fejlődés eredményeiben, illetve a jövővel kapcsolatos, az adott rend megőrzésére törekvő értékválasztásokban véljük megtalálni ezeket az utakat. Egyrészt az alkotmányos rend történeti fejlődésében keressük az alkotmányos önazonosság tartalmát alkotó elveket és szabályokat, amelyek ezáltal az adott rend egységét és állandóságát tudják biztosítani. Másrészt pedig azokban a sokszor a szövegszerű alkotmányos rendelkezések mögött felfedezhető értékekben, amelyek az alkotmányos rend adott lényegi jellegét határozzák meg a jövőre nézve is.

A nemzeti identitásnak, amelyet igyekszünk kellő pontossággal elhatárolni a nemzeti alkotmányos önazonosságtól, alapvetően kulturális szempontból meghatározható forrásai vannak. Azt a nemzeti történelem, a közös múlt és annak tapasztalatai, a nyelv, esetleg a vallás, valamint az ezekhez kapcsolható hagyományok, szokások és az azok által képviselt értékek, utóbbiak megőrzése által a nemzeti egység fenntartására irányuló cél határozza meg. Úgy gondoljuk, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemei lehetnek a múlt, a történeti fejlődés eredményeként jelentkező adottságok, valamint az

---

<sup>249</sup> TRÓCSÁNYI, 2015, 21–22.

<sup>250</sup> GUERRINI, 2015, 157–160.

<sup>251</sup> *Ibidem*, 159.

alkotmányszöveghez képest mögöttes alkotmányos tartalmat jelentő értékválasztások. Ezek az értékválasztások sokszor kulturális szempontok szerint azonosíthatók, de kifejezetten az alkotmányos rend keretében is értelmezhetők.

Vizsgálatunk során elsősorban a magyar alkotmányos rendet fogjuk elemezni. Ugyanakkor fenntartjuk, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek a történetiségre,<sup>252</sup> és az értékválasztásokra vonatkozó kutatások mentén való feltárása más nemzeti alkotmányos rendek esetében is olyan irány, amely a kapcsolódó önazonosság tartalmának kellően teljes körű módja lehet. A történetiség és az értékválasztások közötti arány persze eltérhet az egyes nemzeti alkotmányos rendek kapcsán. Miközben a magyar alkotmányos rend történetiségen keresztül történő meghatározása kifejezetten gazdag eredményre vezet, a francia alkotmányos rend esetében éppen az értékválasztások lehetnek iránymutatók az önazonosságra vonatkozó alkotmányos elvek, szabályok feltárására.<sup>253</sup>

## 2.1. *A történeti alkotmány mint az alkotmányos önazonosság forrása*

A történeti alkotmányra, illetve annak vívmányaira vonatkozó vizsgálat során rendkívül óvatosan kell eljárni, ha azokat a nemzeti alkotmányos önazonosság forrásaiként kutatjuk. Magyarország Alaptörvénye a történeti alkotmány vívmányainak alkotmányos szerepet szánt. Azokra nem csupán a preambulumnak tekinthető Nemzeti Hitvallásban hivatkozik, hanem az alkotmányértelmezés kapcsán, az azokkal való összhangban történő értelmezést írja elő.<sup>254</sup> E vívmányok pontos meghatározása hatalmas, történeti felelősséget<sup>255</sup> ró azokra, akik a jogot értelmezik és alkalmazzák. Különösen nagy a felelősség a témánk kapcsán, hiszen az alkotmányszöveg a nemzeti alkotmányos önazonosságot éppen a történeti alkotmányhoz köti,<sup>256</sup> másrészt a jogalkalmazás és jogértelmezés szabályai között említi.<sup>257</sup>

A történeti alkotmányt, illetve annak vívmányait az alkotmányértelmezés körébe beemelő alaptörvényi, alkotmányos szabály hatása az alkotmánybírói ítélezési gyakorlatra sokrétű, az számos ügy kapcsán tetten érhető.<sup>258</sup> Az erre vonatkozó alkotmánybírói ítélezési gyakorlatot jelen elemzésünk keretében nem kívánjuk részletesen bemutatni, az túlmutat a témánk, a nemzeti alkotmányos önazonosság és a történeti alkotmány közötti kapcsolat feltárásán.<sup>259</sup> Ugyanakkor a történeti alkotmány vívmányainak felkutatása, és alkotmányértelmezési gyakorlatba történő beemelése során az Alkotmánybírói szamos

<sup>252</sup> RIXER, 2011, 1–24.

<sup>253</sup> GUERRINI, 2015, 160. o.

<sup>254</sup> Magyarország Alaptörvényének R) cikk (3) bekezdése. „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

<sup>255</sup> A magyar Alkotmánybírói szamos 33/2012. (VII. 17.) határozata, 75. pont.

<sup>256</sup> Magyarország Alaptörvényének Nemzeti Hitvallása. „Válljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelme az állam alapvető kötelessége.”

<sup>257</sup> Magyarország Alaptörvénye R) cikk (4) bekezdése: „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

<sup>258</sup> VÖRÖS, 2016, 491–508.

<sup>259</sup> KRUSZLICZ, 2017, 39.



olyan elemet azonosított, amely igenis illeszkedik a nemzeti alkotmányos önazonosság fogalmához. Ezeket a vonatkozó alkotmánybíróági határozat viszonylag szép számmal meg is említi.<sup>260</sup>

Kifejezetten a témánk kapcsán azonban először is érdemes végiggondolni az alkotmányozó által használt képet, amely a nemzeti önazonosság történeti alkotmányban való gyökereire mutat rá. Amikor a történeti alkotmányban, egészen pontosan éppen annak vívmányaiban igyekszünk a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeit fellelni, e kép hasznos útbaigazítás adhat. A látható alkotmányos rend szintje alatt, a történeti dimenzióban olyan alkotmányos elveket és szabályokat keresünk, amelyek ugyan nem jelennek meg magában a hatályos alkotmányszövegben, de annak mégis alapját adják, azaz táplálják a fennálló alkotmányos rendet. A nemzeti önazonosság fogalmának alkotmányszövegbe történő rögzítését megelőzően ugyanerre a következtetésre jutott ugyanezen képpel az Alkotmánybíróság. A történelmi gyökereket és a történeti horizontra nyíló ablakot említette a történeti alkotmánnyal való összhangot megteremtő értelmezést előíró alkotmányos rendelkezés elemzése során.<sup>261</sup>

E kép is pontosan mutatja, a történeti alkotmány vívmányai lehetnek a nemzeti alkotmányos önazonosság fontos alkotó elemei. Alkotmányos használatukat már magának az önazonosságnak az említése előtt, illetve attól függetlenül is, az alkotmányértelmezés kapcsán az alkotmányozó kifejezetten előírta, és az Alkotmánybíróság elemzéseibe is emelte.<sup>262</sup> Először érdemes a fent említett felelősséggel azt vizsgálnunk, hogy maga a történeti alkotmány, a vívmányain keresztül, hogyan jelenhet meg a jelenlegi alkotmányos rend keretei között. Ezáltal tudjuk majd érdemben azokat az alkotmányos önazonosság meghatározásához is figyelembe venni. Jóllehet, az ezzel kapcsolatos alkotmánybíróági ítélezési gyakorlat elsősorban a történeti alkotmánnyal való értelmezési összhang kapcsán foglalkozott, úgy annak, mint a kapcsolódó elméleti szakirodalomnak az elemzése a témánk kapcsán is segíthet ebben az elemzésben.

Az elméleti szakirodalom, az alkotmánybíróági ítélezési gyakorlattal is egybeeső következtetéseinkhez hasonlóan, már abban az időszakban, amikor a történeti alkotmány jelentette a magyar alkotmányos rend tényleges normarendszerét, az annak használatával kapcsolatos veszélyekre figyelmeztetett. Óvott mindenkit attól, hogy az alkotmányvédelem lovagjaként túlzott buzgóságot mutasson, a történeti alkotmány részletes ismerete nélkül, az abból megismerhető elvek és szabályok gyakorlati alkalmazása során.<sup>263</sup> Inkább annak vizsgálatát tartotta célszerűnek, amely az elődök által ránk hagyott örökséget olyan módon határozza meg, hogy azt is vizsgálja, hogyan gazdálkodtak azzal az utódok.<sup>264</sup> Másként megfogalmazva, a fejlődési folyamatban annak részleteit pontosan azonosítva vizsgálható a történeti alkotmány, hogy abból a jelenre nézve is következtetéseket vonhassunk le.

A történeti alkotmányt ilyen összefüggésben nem vizsgálhatjuk úgy, hogy azt egy adott ponton rögzítjük, és egy meghatározott időszak alkotmányos elveit és szabályait

<sup>260</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 64. pont.

<sup>261</sup> A magyar Alkotmánybíróság 33/2012. sz., már idézett határozata, 75. pont.

<sup>262</sup> VÖRÖS, 2016, 491–508.

<sup>263</sup> BÓNIS, 1942, 1.

<sup>264</sup> *Ibidem*, 2.

kívánjuk a jelen alkotmányos értelmezési vagy akár éppen az alkotmányos önazonosságon keresztül alkalmazási gyakorlatába változatlan módon felhasználni. Ellenkezőleg, azt egy szerves fejlődési folyamatban illesztve, az abból következő általános elveket és szabályokat próbáljuk meg azonosítani, hogy azután ezek lehessenek a jelen alkotmányos rendben érvényesíthetők, akár annak külső hatással szembeni védelme során. Így hasonlóképpen az identitás jellegének elemzéséhez, egyfajta alkalmazkodást, fejlődést tartunk kívánatosnak a fogalom meghatározása során figyelembe venni, és ezt a szempontot a történeti alkotmány elemzése során is használjuk.

A történeti alkotmány vívmányai kifejezés éppen ezt a felfogást látszik megerősíteni. A vívmány ugyanis azt jelenti, hogy az alkotmányos örökség nem önmagában, hanem annak hozadékán, eredményein keresztül jelenhet meg. A történeti alkotmány értelmezési szempontként is, de különösen a nemzeti alkotmányos önazonosság gyökereként való vizsgálata kapcsán, dinamikus, a fejlődési folyamatot is figyelembe vevő elemzést tesz szükségessé. Mindeközben azonban rendkívül részletes és pontos ismeretet vár el a történeti közjogi intézmények, elvek és szabályok vonatkozásában. Szinte lehetetlenre vállalkozik az, aki teljességében kívánja meghatározni, hogy miben is áll a történeti alkotmány hozadéka, még akkor is, ha erre legalább példálózó jelleggel szükség lesz. A nemzeti alkotmányos önazonosság tényleges védelmének biztosításához ugyanis pontosan kell meghatároznunk annak történeti alkotó elemeit.

A történeti alkotmány vívmányait szorosabb összefüggésbe kívánjuk hozni a nemzeti alkotmányos önazonossággal, így először is az önazonossághoz fűződő viszonyának pontos meghatározását kell elvégeznünk. Nem csupán az alkotmányozó, de az elméleti alkotmányjog számára is magától értetődő, hogy az alkotmány magyarsága, sajátos nemzeti jellege mindenekelőtt annak történeti gyökereiben keresendő. Nem valami sajátos nemzeti szellem, hanem a múlt küzdelmei, a viszontagságos évszázadok teszik ugyanis az alkotmányos rendet igazán magyarrá.<sup>265</sup> Ez a fejlődés, amely a maga sajátos folyamatával biztosítja az alkotmányos rend egységességét, továbbá annak belső összhangját és folytonosságát is megteremti. A történeti alkotmány tehát identitást teremt, annak alkotó elemei az előbbi vívmányaiban lelhetők fel.

Érdemes megvizsgálni, hogy maga az alkotmányozó hogyan igyekezett ezt az összefüggést leírni, amely összefüggés meglátásunk és a vonatkozó alkotmánybírói ítélezési gyakorlat szerint egyébként kifejezett alkotmányos rendelkezés nélkül is fennállna.<sup>266</sup> Az alkotmányos önazonosságra vonatkozó első utalás a Nemzeti Hitvallásban éppen a történeti alkotmányra vonatkozó preambulum bekezdések után található. A vonatkozó alkotmányos rendelkezés szövegében is lefekteti az alkotmányos önazonosság kapcsolatát a történeti alkotmánnyal, amikor annak védelmét irányozza elő. Elhelyezésével is ezt az összefüggést erősíti. Szintén említettük, hogy a jogértelmezés és jogalkalmazás számára már kifejezett alkotmányos kötelezettséget előíró második utalás is a történeti alkotmány vívmányainak, az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos szerepét meghatározó alkotmányos rendelkezést követően került az Alaptörvény szövegébe.

---

<sup>265</sup> Ibidem, 1.

<sup>266</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, 64. pont.

A nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeit a történeti alkotmány eredményeiben, tehát annak fejlődésére tekintettel kell fellelni. Erre utal a történeti alkotmányra hivatkozás, illetve a jogértelmezés és jogalkalmazás során előírt, az összhang biztosítására és az alkotmányos önazonosság védelmére vonatkozó alkotmányos rendelkezések megszozegezése. A történeti alkotmány vívmányaival összhangban történő alkotmányos értelmezés is összefüggésbe hozható az alkotmányos önazonossággal, amikor a jelenleg hatályos alkotmányos rend vonatkozásában elvégzett jogértelmezés vezethet el oda, hogy a történeti alkotmány hatásán keresztül találjuk meg az alkotmányos önazonosságot alkotó alkotmányos elveket, szabályokat.

A történeti alkotmány és az alkotmányos önazonosság tehát közvetve, formálisan és közvetlenül, tartalmilag is kapcsolatba hozható. Formálisan azért, mert a történeti alkotmányra tekintettel elvégzett alkotmányértelmezés segíthet az alkotmányos önazonosság meghatározásában. Az alkotmányos elv vagy szabály, amely kifejezetten ilyen értelmezés során jelenik meg, részét képezheti a nemzeti alkotmányos önazonosságnak. Tartalmilag pedig azért, mert az egyes ügyekben elvégzett, a fejlődésre figyelmet fordító alkotmányértelmezés során, maguk a történeti alkotmányos vívmányok is megjelenhetnek, a nemzeti alkotmányos önazonosság részeként, alkotó elemeiként. Miközben erre a következtetésre az alkotmányszöveg alapján jutottunk, kiemeljük, hogy ezek az alkotmányos önazonosságot, a történeti alkotmány alapján alkotó elemek egyébként alkotmányfeletti rangot nyernek.<sup>267</sup>

A vonatkozó alkotmánybíróági határozatot a nemzeti alkotmányos önazonosság gyakorlati védelme kapcsán részletesen is elemezni kívánjuk, mert az szintén rámutat az alkotmányos önazonosság kapcsán áttekintett történeti alkotmányos vívmányok jelentőségére. Kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában is kimondja az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányos önazonosság tartalmának meghatározása során az alkotmányértelmezésre vonatkozó alkotmányos rendelkezés, és annak a történeti alkotmány vívmányaival való összhangra tett utalása, fontos kiindulópont lehet.

A statikus meghatározással szemben a dinamikus megközelítés fontosságát hangsúlyozva értelmezésünkben az Alkotmánybíróság azt is kimondja, hogy a történeti alkotmányt is csak a vívmányain keresztül lehet az alkotmányos önazonossághoz kapcsolni.<sup>268</sup>

A történeti alkotmány vívmányainak és a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek összefüggéseire vonatkozó vizsgálatunk során fontosnak tartjuk kiemelni a hasonlóságukat két vonatkozásban: egyrészt a meghatározásukra vonatkozó alkotmánybíróági hatáskör, másrészt pedig az azok alkotmányos szerepére vonatkozó alkotmányfeletti rang tekintetében. Az Alkotmánybíróság mindkét fogalom kapcsán rendkívül határozottan állapítja meg saját hatáskörét. Egyrészt a történeti alkotmány Alaptörvény szerinti vívmányainak pontos meghatározására a jogot kizárólag saját maga számára tartja fenn.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> GUERRINI, 2015, 160.

<sup>268</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 65. pont.

<sup>269</sup> A magyar Alkotmánybíróság 33/2012. sz., már idézett határozata, 75. pont.

Másrészt, a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmét, így értelemszerűen a tartalmának a meghatározását is, saját kötelességeként határozza meg.<sup>270</sup>

Mindkét kérdéskör kapcsán arra a következtetésre jut az azokhoz kapcsolódó alkotmányos elvek és szabályok alkotmányos szerepének meghatározása során az Alkotmánybíróság, hogy azok alkotmányfeletti értékkel bírnak. Ez a történeti alkotmány vívmányai kapcsán különösen egyértelmű, amikor azokat kifejezetten az alkotmányozó alkotmánymódosító törekvéseivel állítja szembe.<sup>271</sup> De megállapítható az uniós joggal szemben érvényesítendő nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán is. Nem csupán az általunk korábban tett elméleti következtetések nyomán, de kifejezetten magában a kapcsolódó alkotmánybírói határozatban fellelhetően is, hiszen a bíróság itt kimondja, nem az Alaptörvény hozza létre az alkotmányos önazonosságot.<sup>272</sup>

Természetesen nem véletlen, hogy a két fogalom, illetve az azok mögött vívmányként és alkotó elemként fellelhető alkotmányos elvek és szabályok e két ponton azonos következményekkel bírnak. Ez is azt igazolja, hogy azoknak már alapvető természete is nagyon hasonló, következményeiben kifejezetten azonos.

A történeti alkotmányos vívmányoknak és a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotói elemeinek a halmazai nem azonosak. Ugyanakkor részletesen is bemutattuk a két halmaz közötti összefüggéseket. Azt mondhatjuk, hogy olyan, a jelenlegi alkotmányos rend egységességét, összhangját és állandóságát biztosító, lényegi alkotmányos elvek és szabályok lelhetők fel egy adott történeti alkotmányfejlődés eredményeiként, amelyek az alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek tekinthetők. Ezen történetiséghez köthető elemeket azonban azok fejlődésére, változására is tekintettel dinamikusan kell értelmezni.

Ezen elemek teljes körű feltárása és felsorolása lehetetlen. Nem is kívánunk arra vállalkozni, hogy akár példálózó jelleggel itt ilyen a történeti alkotmányban gyökerező, annak vívmányaiként megjelenő alkotmányos elveket és szabályokat azonosítsunk. Ahhoz, hogy az ilyen, nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó elemeket meghatározzuk, a történeti alkotmány olyan átfogó, ugyanakkor részletekbe menő vizsgálatát kellene elvégezni, amelyet talán csak meghatározott szempontrendszer, például a közhatalom és az egyéni szabadság viszonyát előtérbe helyező elemzés során lehetne részletesen megvalósítani.

Ehhez olyan átfogó, ugyanakkor részletekbe menő vizsgálatát kellene elvégezni a történeti alkotmánynak, amely talán csak meghatározott szempontrendszer, mint például a közhatalom és az egyéni szabadság viszonyát előtérbe helyező elemzés során lehetne részletesen megvalósítani.<sup>273</sup> Megelégszünk azzal, hogy kellően alaposan igyekeztünk feltárni ezt az utat, amely talán az eseti, gyakorlati vizsgálat során ilyen formán be is járható.

---

<sup>270</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 64. pont.

<sup>271</sup> A magyar Alkotmánybíróság 33/2012. sz., már idézett határozata, 99. pont.

<sup>272</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 67. pont.

<sup>273</sup> BÓNIS, 1944, 2–3.

## 2.2. Alkotmányos értékek mint az alkotmányos önazonosság alkotó elemei

Ahogy az alkotmányértelmezésre vonatkozó alaptörvényi rendelkezés a történeti alkotmány vívmányai mellett az Alaptörvény célja tekintetében hívja fel az értelmezésben megteremtendő összhang biztosítására az alkotmányértelmezőt,<sup>274</sup> az alkotmányos önazonosság meghatározása kapcsán is ezt tekinti követendőnek az Alkotmánybíróság.<sup>275</sup> A cél szerinti értelmezés során nyílik lehetőség arra, hogy olyan alkotmányos értékeket fedezhessen fel az alkotmányértelmező, amelyek a nemzeti alkotmányos identitás tartalmi elemeinek tekinthetők. Az alkotmányos célokat meghatározni ugyanis sajátos értékválasztások mentén lehet, e célok mögött meghúzódó alkotmányos értékek pedig éppen általános és elvont jellegük, de ugyanakkor az adott alkotmányos rend tekintetében fennálló sajátosságaik miatt alkothatják a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmát.

Az alkotmányos célok, és így az azok mögött meghúzódó értékválasztások a korábban említett három idősík kapcsán a jövő tekintetében értelmezhetők.<sup>276</sup> Ezek a célok ugyanis arra vonatkoznak, hogy az alkotmányos rend miképpen látja jövőbeli létét. Az itt vizsgálandó értékek úgy kívánják biztosítani az adott alkotmányos rend egységét, összhangját és állandóságát, hogy a hatalomgyakorlás módjának bizonyos értékválasztásokhoz köthető korlátait adják. Mindezt azért, hogy az adott nemzeti közösséghez köthető lényegi jellemzők az alkotmányos renden keresztül meghatározhatók a jövőbeni fejlődés irányát. Miközben tehát az adott alkotmányos rend egy meghatározott formában való fennmaradását vagy adott irányú fejlődését kívánják biztosítani, közvetlenül mutatnak egy alkotmányosan meghatározott önazonossággal bíró nemzeti közösség felé.

Ezek az értékek, ahogy ezt korábban megállapítottuk, szintén alkotmányfeletti rangot nyernek. Itt különösen könnyen belátható, hogy miközben például preambulumában rendelkezhet egy adott alkotmányszöveg ilyen értékekről, azokat ezáltal inkább csak elismeri a hatályos alkotmány, tartalmukban azok túlmutatnak magán az alkotmányszövegen. Ebből a szempontból az is kijelenthető, hogy a hivatkozott értékek által részben alkotott alkotmányos önazonosság maga is érték,<sup>277</sup> ugyanakkor egy ilyen általános megállapítást mi csak fenntartásokkal tudunk elfogadni. Értékként meghatározott részei által maga az önazonosság is értékjellegre kaphat, önmagában értéknek nem tekinthető. Nem maga a nemzeti alkotmányos önazonosság, hanem inkább annak alkotó elemei foghatók értékként fel.

Ez a technikainak látszó különbségtétel egy mélyebb tartalmi félreértés elkerülését is segíti. A nemzeti alkotmányos önazonosság ugyanis azért minősül önmagában is értéknek az Alkotmánybíróság szemében, hogy aztán a bíróság annak védelmét a szuverenitás és az állami lét védelmével hozza összefüggésbe. Az minden további nélkül elfogadható, hogy a nemzeti önazonosság olyan értékek összessége, amelyek az alkotmányértelmezés során, kifejezetten az alkotmányos céloknak az alkotmányos rendre, és ezáltal magának

<sup>274</sup> Magyarország Alaptörvénye R) cikk (3) bekezdése.

<sup>275</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 67. pont.

<sup>276</sup> TRÓCSÁNYI, 2015, 21.

<sup>277</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 67. pont.

az államnak és a nemzetnek a jövőbeni létezése mikéntjére vonatkozó iránymutatásai szerint azonosíthatók, de alkotmányfeletti ranggal bírnak. Ezek azonban a jövőbeni lét jellegére és nem magára a létre vonatkoznak, csupán ez utóbbi tekintetében megvalósuló védelemnek szolgálhatnak az alapjául. Még akkor is, ha egy nem létező értelemszerűen a létezés egy adott jellegére vonatkozó önazonossággal sem rendelkezhet.

Egy adott alkotmányos rend számára éppen a mögötte húzódó, az alkotmányos célok alapján azonosítható értékek megőrzése különösen a külső hatásokkal szemben fontos. Ezen gyakorlati szempont által indokolható, hogy azok miért nyerne olyan alkotmányfeletti rangot, amely biztosítja a számukra, hogy például nemzetközi szerződéskötés nyomán se lehessen érvényesülésük következményei alól mentesülni.<sup>278</sup> Ezen értékeknek a nemzeti alkotmányos rend, és közvetve a nemzeti közösség identitáshoz köthető jellege viszonylag könnyen belátható, mégis vizsgálendő a történeti alkotmány vívmányaihoz hasonlóan ezen értékek és a nemzeti alkotmányos önazonosság közötti kapcsolat. Éppen azért, hogy azonosítani tudjuk azokat az értékeket, amelyek ez utóbbi alkotó elemeinek tekinthetők.

Bár a történeti alkotmányos vívmányok nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó elemeinek kimunkálására komoly hangsúlyt fektet a kapcsolódó alkotmánybíróvási határozat, de ez utóbbi tekintetben jóval kevesebb eredményt mutat fel az elemzés. Olyan elvont és általános alkotmányos alapelvek azonosítására van itt lehetőség, amelyek a hatalomgyakorlásra vonatkozó korlátok felállításával határozzák meg az alkotmányos hatalomgyakorlás módját, elsősorban az elvek mögötti értékek alkotmányfeletti erejével, akár magának az alkotmányszövegben megjelenő elv módosításának a kizárásával.<sup>279</sup> Az alapelvek értékként való meghatározása tartalmilag a nemzeti közösség tekintetében megállapítható rendkívül fontos jellegük, formailag a megfelelő védelmük biztosítása miatt szükséges.

Legtöbbször olyan alkotmányos alapelvekről van itt szó, amelyek jól azonosíthatóan kulturális kérdésekhez is köthetők. Túl azon, hogy ezek az alapelvek a személyek életkörülményeinek egy meghatározott módját kívánják az alkotmányos renden keresztül fenntartani, vonatkozhatnak általános intézményi, vagy kifejezetten például nyelvi, vallási kérdésekre is.<sup>280</sup> Az alkotmányos rend egységének és egységességének jövőbeni fenntartásán túl a hatalomgyakorlás módjára, de azon keresztül közvetve a nemzeti közösségnek a kereteire vonatkoznak ezek az alapelvek, amelyek védelmén keresztül a hatalomgyakorlási mód és a kapcsolódó keretek fenntartása és meghatározott irányú jövőbeni fejlődése is biztosítható. Ezek felkutatásában azonban az alkotmányos joggyakorlat valójában még nem kezdett bele.

Így tehát csak a következőket tudjuk megállapítani. A nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemei ebben az esetben az alkotmányos célok mentén értelmezhető és fellelhető, az alkotmányszövegen túlmutató értékként meghatározható olyan alkotmányos alapelvek is lehetnek, amelyek kifejezetten a hatalomgyakorlás egy adott módját és azon

---

<sup>278</sup> Ibidem.

<sup>279</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Lisszabon*-ügyben hozott, korábban idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>280</sup> MATHIEU, 2015, 161.

keresztül a nemzeti közösség bizonyos kereteit kívánják fenntartani azzal a céllal, hogy az alkotmányos rendnek (az államnak, a nemzetnek) nem magát a létét, hanem a létének mikéntjét igyekeznek a jövőre nézve biztosítani. E nehezen meghatározható elvek jelentősége viszont vitathatatlan, ahogyan erre a talányosnak mondható alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlat, nem csupán Magyarország de egyre több európai állam esetében is rámutatott. Az ilyen, a nemzeti alkotmányos önzonosság részét képező alapelveket semmilyen külső hatás nem sértheti.

A nemzeti alkotmányos önzonosságnak a magyar példán keresztüli, elvont és általános vizsgálata során arra törekedtünk, hogy a korábbi fejezetben a meghatározás módszere kapcsán tett következtetéseinkre is tekintettel, olyan utakat tudjunk meghatározni, amelyeken keresztül az alkotmányos önzonosságalkotó elemei az ezen utakat bejáró kutatás során, annak eredményeként fellelhetők. Igyekeztünk figyelni arra hogy az alkotmányos rend és a politikai közösség, nemzet tekintetében létező identitások ne keveredjenek. A történeti múlt és az alkotmányok mögöttes értékválasztásai látszottak ilyen utakat kijelölni.

Egy képpel élve azt mondtuk, hogy maga a nemzeti alkotmányos önzonosság egy alkotmányos hálóként képzelhető el. Ez a háló ugyan képlékeny, de mégis meghatározott: körvonalazza egy alkotmányos rend lényeges jellegét. E háló fonalait a nemzeti alkotmányos önzonosságot alkotó lényegi alkotmányos elvek és szabályok adják. Ezek a hálót kifesztítő külső hatásoknak ellenállnak, azok jogrendszeren belüli érvényesülését akadályozzák. Ehhez, hangsúlyozottan lényeges elemeknek kell lenniük, tehát a háló nem teljesen zárt. Az ilyen elvek és szabályok felkutatásához igyekeztünk egy fejlődési folyamatot vizsgálni, ahol egyrészt történeti gyökerek, másrészt a jövőre vonatkozó alkotmányos célok szerinti értékválasztások szabhatják ki az azonosításukra alkalmas irányt. A történetiség és az értékválasztások ilyen általános vizsgálata lehetőséget biztosított arra, hogy az alkotmányos önzonosság fogalmával kapcsolatban bizonyos következtetéseket is levonjunk.

Mindenekelőtt megállapítottuk, hogy az alkotmányos önzonosság alkotó elemeinek azonosítása során, akár a történeti alkotmány vívmányaiban, akár az alkotmányos értékekben keressük azokat, rendkívül óvatosan kell eljárunk. Semmiképpen sem szabad egy adott történeti alkotmányos rend korabeli elveinek és szabályainak pontos normatartalmából kiindulni, bár azok részletes ismerete ehhez természetesen elengedhetetlen. Azokat csak a fejlődésük vizsgálata mentén emelhetjük be a jelenkor alkotmányértelmező és jogalkalmazó gyakorlatába. Másrészt, miközben olyan alkotmányos alapelveket keresünk, amelyek alkotmányos célok, elvont értékválasztások mentén jelentek meg, nem lehet csak magának a hatályos alkotmánynak a szövegéből kiindulnunk, jóllehet annak mögöttes tartalmaként keresendők ezek az elvek.

Egyik úton sem juthatunk olyan alkotmányos elvekhez és szabályokhoz, amelyek fenntartásával és érvényesítésével magát az államiságot vagy a szuverenitást tudnánk védeni egy adott külső hatással szemben. Az alkotmányos önzonosság ugyan védelmet vár el a maga és így alkotó elemei számára, ez a védelem nem akadálya annak, hogy külső hatások jelenjenek meg, sőt azok éppen az alkotmányos önzonosságnak köszönhetően, annak megtartásával lesznek alkotmányosan kezelhetők, illeszthetők. A nemzeti alkotmányos

önazonosság alkotó elemeinek, az ilyenként meghatározható alkotmányos elveknek és szabályoknak az érvényesítése inkább azt jelenti, hogy egy adott alkotmányos rendet, és azon keresztül magát a nemzeti közösséget, egy bizonyos formájában tudunk fenntartani, és jövőbeni fejlődésének irányt szabni.

Harmadszor mindkét út kapcsán megállapítottuk, hogy azok az alkotmányos elvek és szabályok, amelyek a nemzeti alkotmányos önazonosság alkotó elemeinek tekinthetők, a fentiekben részletezett okokból, alkotmányfeletti rangot nyernek. Ez nem csupán azok természetéből következik, ez utóbbi az alkotmányfeletti értékük tartalmi magyarázata, hanem közvetve, formailag abból is, hogy azok védelme az alkotmányszövegben meghatározott rendelkezések védelmén kívül, attól függetlenül, és egyébként akár azokkal szemben is megvalósulhat. Ezek a lényeges alkotmányos elvek és szabályok, ugyanis csak így tudják betölteni a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó jellegükből adódó szerepüket, hogy általuk megőrizhető legyen egy adott alkotmányos rend lényeges természete. Ugyanakkor, alkotmányszövegen kívüli eszközökre utaló meghatározásuk is ilyen értékkel ruhazza fel őket.

Végül azt is megállapítottuk, hogy még példálózó felsorolásuk is igen nehézkes feladat, hiszen ezek a szabályok éppen a fentiek miatt, csak a joggyakorlatban a tényleges jogalkalmazás során esetről esetre felmerülő vizsgálat során tárhatók fel, ilyen vizsgálatban jelenhetnek meg. Éppen ezért nem véletlen, hogy az alkotmánybíróságok úgy döntöttek, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmét saját hatáskörükbe utalják, miután csak az általuk elvégezhető jogalkalmazói tevékenység során lehet azok tényleges normatartalmát meghatározni. Ezzel sok esetben még adósak maradtak a nemzeti alkotmányos önazonosságoknak a pontos tartalmi meghatározásával, habár annak létét és az ahhoz kapcsolódó következményeket már több európai alkotmányos rend vonatkozásában vizsgálták. Ilyen meghatározást azonban csak tőlük, azaz az alkotmányértelmezést végző bírói testületektől remélhetünk.<sup>281</sup>

### 3. A nemzeti alkotmányos önazonosság gyakorlati védelme

A nemzeti alkotmányos önazonosság, ahogyan ez általában a jogi fogalmak esetében lenni szokott, tényleges tartalmát csak a jogértelmezés és a jogalkalmazás során nyerheti el. Maga a fogalom, nem a nemzeti alkotmányos rend által a nemzeti közösség meghatározására irányuló törekvés kapcsán, hanem az európai építkezés során kialakult politikai és jogi valóságra adott válaszként értelmezhető. A közvetlen alkalmazhatóság és a *sui generis* jogrendszer jogi kettőségekben, az uniós jog hatékony érvényesülését szolgáló elsőbbség elve által okozott feszültség miatt, az uniós jog által az alkotmányos rendszerekre kifejtett nyomás generálta.

---

<sup>281</sup> Ibidem, 162.



Egyfajta szelepként működve,<sup>282</sup> egy abszolút elsőbbséggel szemben a nemzeti alkotmányos rendszerek számára megteremtheti annak lehetőségét, hogy bizonyos lényeges alapelveik, alkotmányos szabályaik, érvényesülése által megakadályozza az uniós jogi rendelkezés érvényesülését. Maga a szelep annak működése, tehát a gyakorlat során helyezhető el a rendszerben, így mindenképpen a joggyakorlatot kell megvizsgálnunk. A nemzeti alkotmányos önazonosság valódi célja az lehet, hogy elméletileg lehetőséget biztosít ilyen elvek és szabályok érvényesítésére. Azonban az identitás fogalmából adódóan is, egyben összebékítheti a nemzeti alkotmányos rendet az uniós jogrenddel.

Az utóbbi szerepe kapcsán is az a fontos, hogy a nemzeti alkotmányos identitás megjelenhessen a gyakorlatban. Az alkotmányos önazonosság általános akadály ugyanis, amely alkotó elemeinek korlátként való érvényesülését biztosítja. Az általános akadály létének köszönhetően fennálló, ezen alkotó elemeknek az érvényesülésére vonatkozó lehetőség teszi alkotmányossá az uniós jog közvetlen érvényesülését.<sup>283</sup> Ehhez azonban arra van szükség, hogy a gyakorlatban élni lehessen vele, a jogértelmező és jogalkalmazó képes legyen arra, hogy ha szükséges, alkotmányos korlátot alkalmazzon az uniós jog érvényesülésével szemben. Ez a lehetőség az, amelyet szerződéses rendelkezés alapján maga az uniós jog is elfogad.<sup>284</sup> Így viszont az uniós bíróság is szerephez jut, amennyiben e rendelkezésen keresztül ő maga is értelmezheti az alkotmányos önazonosság fogalmát, illetve egészen pontosan az önazonosság tiszteletére vonatkozó uniós jogi elv érvényesülésének feltételeit.

A nemzeti alkotmányos önazonosságnak nem a céljához vagy szerepéhez kapcsolódóan, hanem a tartalma kapcsán, azt is bizonyítottuk, hogy az mögöttes alkotmányos tartalomban lelhető fel. Általánosan és elvontan nem meghatározható, alkotó elemei csak példálózva azonosíthatók. Ahhoz viszont, hogy a joggyakorlatban a nemzeti alkotmányos önazonosság valódi védelemben részesülhessék, szükséges meghatározni az azt alkotó lényegi alkotmányos elveknek és szabályoknak a tényleges normatartalmát. Ez különösen fontos olyan feszültség esetén, amely az uniós jog elsőbbségének való ellenállás során feltételezhető. Ez a pontos jogalkalmazáshoz alapvető elvárás. A meghatározás során a fogalomhoz kapcsolódó jellemzőkre és célokra fordított figyelemmel bizonyos nehézségek jól azonosíthatók, ezáltal alapvető félreértések, zavarok kerülhetők el. Továbbá a meghatározáshoz segítséget jelent, ha az ehhez korábban általunk kijelölt utakat igyekszünk bejárni.

A gyakorlatban tehát ahhoz, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosság tisztelete és védelme megoldható legyen, annak pontos meghatározása magára a joggyakorlatra, egészen pontosan az ítélkezési gyakorlatra marad. Bár a magyar alkotmányozó elsőként a fogalmat alkotmányos rendelkezés tárgyává tette,<sup>285</sup> de ebben csupán annak védelmét tudta kimondani, éppen azért, mert tételes alkotmányszöveggel annak tartalma nem meghatározható. A nemzeti alkotmányos önazonosság esetjogban való meghatározásának

---

<sup>282</sup> TRÓCSÁNYI, 2015, 15.

<sup>283</sup> A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC, már idézett döntése.

<sup>284</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése.

<sup>285</sup> Magyarország Alaptörvényének már idézett hetedik módosítása.

feladata két bírói testületre vár. Az uniós bíróság a szerződéses rendelkezés értelmezésén keresztül, mivel uniós jog alkalmazásáról van szó, épp úgy hatáskörrel rendelkezik, mint a nemzeti alkotmánybíróság.

Persze utóbbi szerepe lényegesen fontosabb. Egy adott alkotmányos rendnek melyek azok a lényeges alapelvei és szabályai, amelyek az uniós jog érvényesülésének is korlátjául szolgálhatnak, csak magának az alkotmányos rendnek a tényleges ismerője, értelmezője, azaz a nemzeti alkotmánybíróság mondhatja ki. Amikor az alkotmányos fenntartások kérdését az átruházott hatáskörök kapcsán a szuverenitáson alapuló hatáskörgyakorlás általi közvetítése során részletesen is vizsgáltuk, láthattuk, az uniós bíróságnak, különösen a bíróságok közötti párbeszéd szerződéssel létrehozott eszközével,<sup>286</sup> egyfajta jóváhagyó szerepe lehet a korlátok érvényesülése, vagyis az uniós jogban meghatározott elv jogkövetkezménye kapcsán. A nemzeti alkotmánybíróságoknak, ha megnyugtatóan akarnak alkotmányos korlátot alkalmazni az uniós jog érvényesülésével szemben, érdemes párbeszédet kezdeményezve az uniós bíróság jóváhagyását megszerezniük, amely egyébként az erre vonatkozó hatáskört kifejezetten magának követeli.

A nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmát adó alkotmányos elveket és szabályokat továbbra is a nemzeti alkotmánybíróságoknak kell jogértelmező tevékenységük során meghatározniuk, a számukra ehhez nyitva álló hatásköreik megállapítását követően. Ez esetről esetre lehetséges. Ezen az oldalon, ezért is lehet fontos a bírák közötti párbeszéd, mert az önazonosság védelme miatt esetleges nem alkalmazandó uniós jogi norma pontos tartalmának ismerete is szükséges az ütközés megállapításához. Ennek értelmezésére viszont az uniós bíróság rendelkezik hatáskörrel. A nemzeti alkotmánybíróság azonban dönthet úgy, az uniós jogi norma kellően világos tartalmú ahhoz, hogy önállóan tudja azzal szemben a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme során az azt alkotó elvet vagy szabályt érvényesíteni. Ekkor azonban nincs tekintettel az erre nézve adandó jóváhagyást magának követelő uniós ítélkezési gyakorlatra.

A jelen fejezetben az ítélkezési gyakorlatokon keresztül kívánjuk azt vizsgálni, hogy milyen tartalommal jelenhet meg a nemzeti alkotmányos önazonosság az uniós jog érvényesülésével szemben. A probléma továbbra is adott. Az uniós jog abszolút elsőbbségét kívánjuk megtörni azáltal, hogy nemzeti alkotmányos ellenállást teszünk lehetővé az uniós jog alkalmazásával szemben, ha ezt a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme szükségessé teszi. Nem önmagában azért, hogy az uniós jog ne érvényesüljön, hanem azért, hogy a nemzeti alkotmányos rend ne olvadjon fel vagy hasonuljon meg az uniós jogra való nyitás következtében, hogy az uniós jog az alapvető nemzeti alkotmányos keretek fenntartása mellett fejthesse ki hatását, miközben annak abszolút elsőbbsége az adott esetben esetlegesen valóban csorbát szenved.

Meggyőződésünk ugyanis, hogy nemzeti alkotmányos korlát alkalmazható az uniós jog érvényesülésével, illetve ennél átfogóbban, az uniós hatáskörgyakorlással, az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben. Ennek azonban egyedüli útja az alkotmányos önazonosságon, annak meghatározásán keresztül vezet. Az alapjogok többszintű uniós védelme, persze a külső ellenőrzés lehetőségét nem megengedve, de a gyakorlatban mégis kizárja,

---

<sup>286</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke.

hogy valódi alapjogi probléma merüljön fel éppen a nemzeti alkotmányos önazonosságához kapcsolódó sajátos alapjogi szabályokon túl. A szuverenitáshoz kapcsolódó alkotmányos fenntartás, pedig egyedül az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán, elsősorban a képviseleti elv kapcsolódó követelménye miatt érvényesülhet.

A nemzeti alkotmányos önazonosság tehát az egyetlen lehetséges szelep, amelyen keresztül alkotmányos fenntartással, alkotmányos ellenállással. Kizárható az uniós jog gyakorlati érvényesülése. A nehézséget az okozza, hogy a fenti kettős jogértelmezési keret, tudniillik a nemzeti alkotmánybíróság és az uniós bíróság együttes jelenléte miatt, egyelőre nehezen azonosítható az a normatartalom, amely tényleges alkotó eleme lehet a nemzeti alkotmányos önazonosságnak, mint az uniós jog érvényesüléséhez kapcsolódó korlátnak. Nem csak a nemzeti alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatában, amely egyelőre viszonylag visszafogottan alkalmaz a nemzeti alkotmányos önazonosság védelméből adódó korlátot, figyelhető meg számos és jelentős eltérés a fogalom meghatározása tekintetében. Az uniós bíróság rendkívül szűk lehetőséget biztosító ítélkezési gyakorlata is több ponton a mi fenti megállapításainktól eltérően értelmezi a fogalom lehetséges tartalmát. Eközben viszont mindkét bírói szint határozottan követeli magának a fogalom értelmezésére és alkalmazására vonatkozó hatáskört.

Először tehát az uniós bíróság ítélkezési gyakorlatát kívánjuk megvizsgálni, hiszen az valamennyi nemzeti alkotmánybíróság számára mégiscsak egyfajta keretet, iránymutatást szab a nemzeti alkotmányos önazonosság védelméhez kapcsolódó lehetőség alkalmazására. Ezzel kapcsolatban mindenekelőtt azt tudjuk megállapítani, hogy a vonatkozó szerződéses rendelkezés értelmezése során az uniós bíróság inkább nemzeti, mint kifejezetten nemzeti alkotmányos önazonosságként értelmezte a fogalmat, és a sokszínűség biztosításának célja mentén, inkább az ahhoz kapcsolódó nemzeti sajátosságok védelmét fogadta el az uniós jog érvényesülésével szemben. Ahogyan korábban jeleztük, itt kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalma kapcsán kívánjuk vizsgálni az uniós ítélkezési gyakorlatot, tehát az annak kimunkálásához szükséges hatáskörök kérdésére részletesen külön már nem térünk ki.

A kötelezettségszegési eljárások során a tagállamok már viszonylag hamar igyekeztek a Maastrichti Szerződésben lefektetett új elvre érdemben hivatkozni.<sup>287</sup> Magától értetődő a fogalom, illetve a nemzeti alkotmányos önazonosság tiszteletére vonatkozó elv ilyen célú hivatkozása. Az elméletileg szinte korlátlan lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok egy adott szerződésből fakadó kötelezettségük kapcsán olyan indokot találjanak, amely annak be nem tartását kifejezetten a nemzeti, és egyébként nem is feltétlenül alkotmányos önazonosság megőrzésének szükségességével magyarázza. Ilyen összefüggésben a kötelezettségszegési eljárás keretei között az uniós bíróság sohasem fogadta el, hogy egy tagállam csupán alkotmányos önazonosságának védelme kapcsán mentesüljön az uniós jog alkalmazásának és érvényesítésének kötelezettsége alól.

Az uniós bíróság ítélkezési gyakorlatában először uniós intézményi aktus megsemmisítésére vonatkozó keresetben jelent meg érdemben és eredményesen a nemzeti alkotmányos

---

<sup>287</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C-473/93. sz., *Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben 1996. július 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1996:263, 32. bekezdés.

önazonosság védelmére vonatkozó érv.<sup>288</sup> Ebben az esetben a tagállam arra hivatkozott, hogy a bizottsági aktus sérti a szövetségi és tagállami hatáskörök nemzeti alkotmányos felhasználását. Ezt azért is tehetette, mert a nemzeti identitás politikai és alkotmányos berendezkedéshez kapcsolódó védelmével kapcsolatban maga az uniós szerződéses rendelkezés is példaként a tagállamok belső területi autonómiáját említi. Az uniós bíróság tehát itt helyt adott az érvnek, bár nem egy *erga omnes* hatályú uniós jogszabállyal, hanem egy döntéssel szemben, a tagállami területi felosztására vonatkozó nemzeti és alkotmányos sajátosság miatt. Hasonló hivatkozás a nemzeti alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó elemre más esetben is megjelent, a tiltott állami támogatásokra vonatkozó uniós szabály alkalmazásával szemben.<sup>289</sup>

Leginkább az előzetes döntéshozatali eljárás keretei között jelentkezett a nemzeti alkotmányos önazonosságra alapított tagállami érv olyan kérdések kapcsán, ahol a tagállami bíróság azt firtatta, hogy az uniós jog bizonyos módon való alkalmazása valóban megtagadható-e nemzeti sajátosság, sajátos nemzeti alkotmányos szabályozás miatt. Ilyen ügyben elsőként főtanácsnoki indítvány vizsgálta részletesen, hogy egy kifejezett nemzeti alkotmányos rendelkezés tekinthető-e olyan nemzeti sajátosságnak, amely alapján az adott esetben például a tagállam az uniós jogban nem szereplő kivételt támaszt a közbeszerzési eljárásban való szereplés kapcsán.<sup>290</sup> Miközben kitért arra, hogy a nemzeti alkotmányos sajátosságokat, mint a tagállam politikai létének alapját, az Uniónak tiszteletben kell tartania, ilyen érv érvényesítését az uniós bíróság vizsgálatához kötötte, és azt legitim érdekként javasolta figyelembe venni. Ennek alapján tehát mentesülhet a tagállam az uniós szabály alkalmazása alól az alkotmányszövegben található rendelkezés miatt, de a rendelkezés mögött meghúzódó sajátos érdek, cél figyelembe vétele okán.

Az uniós bírósági ítéletek, illetve különösen a főtanácsnoki indítványok a fent már említett területi autonómia esetén kívül kifejezetten kulturális<sup>291</sup> vagy nyelvi,<sup>292</sup> így csak részben alkotmányos, inkább nemzeti önazonossághoz kapcsolódó sajátosságok tekintetében voltak hajlandók a nemzeti identitás védelmét figyelembe venni, elsősorban az uniós alapvető szabadságokkal szemben. Ezekben az esetekben tehát a kulturális és nyelvi sokszínűség védelme alapozta meg, hogy a nemzeti identitás tiszteletben tartására tekintettel, amennyiben ezt az uniós bíróság ezt jóváhagyja, a tagállam mentesüljön az uniós jog alkalmazása alól, és egyfajta kivételt érvényesíthessen. Ezek a sokszínűségre alapított érvek, még ha egy adott alkotmányos rendelkezés kifejezett védelmet is biztosít

---

<sup>288</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C-344/01. sz., *Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság* ügyben 2004. március 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:121, 31. bekezdés.

<sup>289</sup> Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-428/06. sz., C-429/06. sz., C-430/06. sz., C-431/06. sz., C-432/06. sz., C-433/06. sz. és C-434/06. sz., *Unión General de Trabajadores de La Rioja* összevont ügyekben 2008. május 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:262, 54. bekezdés.

<sup>290</sup> Manuel Poiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz. *TEVAE* ügyben 2008. október 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:544, 31–33. bekezdés.

<sup>291</sup> Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-222/07. sz. *UTECA* ügyben, 2008. szeptember 4-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:468, 93. bekezdés.

<sup>292</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C-391/09. sz. *Malgożata Runevič-Vardyn et Łukasz Paweł Wardyn* ügyében 2011. május 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2011:291, 86. bekezdés.

e tekintetben, nem kapcsolhatók közvetlenül az általunk korábban bevezetett módon meghatározható valódi alkotmányos önazonosság tartalmához.<sup>293</sup>

Bár a szakirodalom egy része ezt az esetet is idesorolja,<sup>294</sup> kifejezetten alapjoghoz kapcsolódva inkább magának az uniós jognak a keretei között biztosít az uniós bíróság védelmet.<sup>295</sup> Így például az emberi méltóságnak a nemzeti alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó jellegét elismerve, de azt körendhez kapcsolódó kivételnek minősítve az uniós bíróság alapvető uniós szabadságjog érvényesülésével szemben biztosított védelmet.<sup>296</sup> A fenti képet csak részben árnyalja, hogy az uniós bíróság történeti alapokon igazolható indokból is védelmet biztosított az állampolgári politikai szabadságjogok, nevezetesen a választási részvételre vonatkozó jog védelme által.<sup>297</sup> Meglátásunk szerint az egyetlen, igazán a nemzeti alkotmányos önazonosság uniós bíróság általi védelméhez köthető eset, amelyben szintén történeti okok miatt állt fenn alkotmányos védelem, a köztársasági államformához kapcsolódó alkotmányos szabály érvényesülését engedte meg.<sup>298</sup>

A vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlatnak a kapcsolódó főtanácsnoki véleményeket is figyelembe vevő vizsgálatából azt a következtetést vonhatjuk le, hogy uniós aktus érvényességével szemben csak kifejezetten a szerződéses magyarázat által is említett területi autonómia vonatkozásában állhat meg a nemzeti alkotmányos identitásra alapított érv, miközben az erre való hivatkozás más esetekben is mentesíthet az uniós jog érvényesítésének kötelezettsége alól. Az uniós bíróság elfogadja, hogy a nemzeti identitás védelme kapcsán uniós szabály alkalmazása alól arányos és szükséges kivételt támaszthatnak a tagállamok,<sup>299</sup> de ezt elsősorban a sokszínűség védelme kapcsán, tehát kifejezetten kulturális kérdésekhez kötődő elemekre való hivatkozással engedi. Figyelembe veszi az alkotmányos szabályok indokál hivatkozott sajátos nemzeti érdekeket, célokat, valamint a történeti alkotmányos fejlődésből következő alapelvek érvényesítését is elfogadja; de minden esetben fenntartja magának a hatáskört arra, hogy az ezzel kapcsolatos tagállami gyakorlatot jóváhagyja.

A tagállamoknak tehát miközben saját jogrendszerük keretei között lehetősége van arra, hogy alkotmányos önazonosságukhoz kötődő alapelvekre épített érvrendszerrel mentesüljenek az uniós jog alkalmazása kapcsán fennálló kötelezettségük alól, továbbra is kötelességük az uniós jog hatékony érvényesülését biztosítaniuk. Ez a gyakorlatban egyrészt azt irányozza elő, hogy az uniós jog és a nemzeti alkotmányos követelmény együttes érvényesülését békítő értelmezéssel, ha csak lehet, együttesen biztosítsa. Másrészt, ha a

---

<sup>293</sup> MOUTON, 2010, 145.

<sup>294</sup> Ibidem, 151.

<sup>295</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C–399/11. sz. *Stefano Melloni* ügyben, 2013. február 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2013:107, 21. bekezdés.

<sup>296</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C–36/02. sz. ügyben hozott, már idézett ítélete, 41. bekezdés.

<sup>297</sup> Az Európai Közösségek Bíróságának a C–145/04. sz., *Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2006:543, 63. bekezdés.

<sup>298</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C–208/09. sz. *Sayn-Wittgenstein* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:806, 83. bekezdés.

<sup>299</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C–438/14. sz. *Bogendorff von Wolfersdorff* ügyben 2016. június 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:401, 64. bekezdés.

nemzeti alkotmányos önazonossághoz kapcsolódóan kivételt támaszt, akkor azt a lehető legszűkebben alkalmazza, de azt is, hogy ezzel kapcsolatban az uniós bíróság jóváhagyását is kikérje, és megkapja. E szűk keretek ellenére, a lehetőség nagyon is felkeltette a nemzeti bíróságok, különösen a nemzeti alkotmánybíróságok érdeklődését, akik szintén igyekeztek, igen nagy eltéréseket, több esetben meglehetősen fogalmi zavart mutatva, áttekinteni az alkotmányos önazonosság elemeinek lehetséges körét.

Itt megint csak nem kívánunk részletesen kitérni hatásköri kérdésekre, bár ezeknek, ahogyan korábban a szuverenitás vizsgálata során láttuk, jelentős következményeik vannak arra nézve, hogy milyen módon jelenhet meg egyáltalán az uniós jog alkalmazásának és érvényesülésének vizsgálata nemzeti bíróságok, és különösen nemzeti alkotmánybíróságok előtt.<sup>300</sup> Azt már korábban nyilvánvalóvá tettük, hogy az alkotmányos önazonosság meghatározása mindenképpen a nemzeti alkotmánybíróságok feladata, mivel annak pontos norma tartalma csak példálózó eseti vizsgálattal fedhető fel, és nyilvánvalóan alkotmányos értelmezési kérdéssről van szó. A meglehetősen szerteágazó és egyelőre elég zavaros nemzeti alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatot itt nem tekintjük át. Annak elemzése kapcsán inkább csak néhány alapvető következtetést kívánunk levonni az alkotmányos önazonosság esetleges tartalmára.

Úgy a szakirodalom, mint egyébként az összehasonlító vizsgálatot saját döntéséhez alapul venni kívánó alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat meglehetősen nagyvonalúan idézi, csoportosítja az egyes nemzeti alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlatokat a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán.<sup>301</sup> A hatásköri kérdések részletes vizsgálata nélkül is, csupán a nemzeti alkotmányos önazonosságok tartalmának egyes alkotmánybíróságok általi meghatározása kapcsán kiemelendő, hogy a legtöbb nemzeti alkotmánybíróság kizárólag az elsődleges jog alkotmányosságát ellenőrzi. Előttük csak az európai építkezés nemzetközi szerződésnek tekinthető dokumentumai lehetnek alkotmányossági vizsgálata tárgyai. A másodlagos jog csak meglehetősen ritkán és szűk keretek között kerülhet a nemzeti alkotmánybíróságok elé. Így a mi felfogásunkban vizsgálandó nemzeti alkotmányos önazonosság csak korlátozottan jelenhet meg az ítélkezési gyakorlatukban.

Ahol azonban megjelent, ott a nemzeti alkotmánybíróságok határozottan tartottak igényt arra, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosságot, és annak védelmét hatáskörükbe tartozó feladatnak tekintsék.<sup>302</sup> Miközben a lengyel és cseh alkotmánybírósági ítélkezési gyakorlat kifejezetten erős fenntartásokat fogalmaz meg az uniós joggal szemben, ezt nem kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság alapján teszi, azzal kapcsolatban meglehetősen hiányos értelmezést ad.<sup>303</sup> Azt a hatáskörökkel és az önkorlátozás határaival összefüggésben vizsgálja, és lényeges következtetéseket magának a fogalomnak a tartalma kapcsán nem von le.<sup>304</sup> Iránymutatónak a francia és a német

---

<sup>300</sup> MATHIEU, 2006, 3.

<sup>301</sup> BLUTMAN, 2017, 4.

<sup>302</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016., már idézett határozata, rendelkező rész.

<sup>303</sup> A lengyel Alkotmánybíróság K 18/04. sz., 2005. május 11-én hozott ítélete, rendelkező rész; a cseh Alkotmánybíróság ÚS 5/12. sz., már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>304</sup> A lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz., 2010. november 24-én hozott ítélete, rendelkező rész; a cseh Alkotmánybíróság ÚS 19/08. sz., 2008. november 26-án hozott ítélete, rendelkező rész.

példát tartjuk, és ezeket kívánjuk részletesebben vizsgálni a már említett magyar gyakorlaton kívül.

A francia Alkotmánytanács elvi élel kimondta, hogy az uniós jog érvényesülésének az irányelvek átültetésének esetében határt szab a francia alkotmányos önzonosság tartalmát alkotó lényeges alapelvek védelme,<sup>305</sup> de ezen alapelvek meghatározásával adós maradt.<sup>306</sup> Véleményünk szerint, a fentiekre tekintettel, itt elsősorban olyan alkotmányfeletti elveket lehet megemlíteni, amelyek a francia alkotmányos rend alapját határozzák meg egyrészt éppen annak történeti fejlődése, másrészt különösen sajátos értékválasztásai miatt.<sup>307</sup> Azon a véleményen vagyunk, hogy a laicitás elve, a szabadság, egyenlőség és testvériség hármas rendszeréből következő „köztársasági” jogelvek, valamint a köztársasági államforma következményei sorolhatók ide. Arra azonban, hogy ezek a francia alkotmányos rend alapját képező lényeges elvek az uniós építkezés hatására sérüljenek, nem látunk a jelenlegi jogfejlődés mellett valós kockázatot.

A német Alkotmánybíróság önzonosság-fogalma ennél lényegesen jobban kidolgozott.<sup>308</sup> Az ítélezési gyakorlat magában az alkotmányszövegben, igaz annak elsősorban a módosítási tilalom alá tartozó rendelkezéseiben, tehát egyfajta alkotmányfeletti normarendszerben keresi annak alapját. Az alapjogvédelem, a szövetségi berendezkedés és a jogállamiság mellett kiemeli az egyes személyek életkörülményeinek politikai és társadalmi meghatározására vonatkozó alkotmányos sarokpontokat, így például a szociális állam követelményeit. Végül egyfajta alkotmányos magot is meghatároz, ahol fenn kívánja tartani a tagállami döntési szabadságot (adóügyek vagy kulturális területek), amely hiányában sérül az alkotmányos önzonosság. Egy ilyen széleskörű tartalommal meghatározott alkotmányos önzonosság uniós joggal való ütközése viszont nem mindig hatékony az alkotmányos követelmények érvényesítése kapcsán.<sup>309</sup>

A magyar ítélezési gyakorlat, meglátásunk szerint nem eléggé pontosan ugyan, de inkább a német mintát követi. Igyekszik a nemzeti alkotmányos önzonosság tényleges tartalmát meghatározni ahhoz, hogy annak megfelelő védelmét biztosítani tudja. Túl azon, hogy a túlzottan pontosan megfogalmazott alkotmányos önzonosság esetében még hangsúlyosabban merülnek fel a kételyek a tényleges érvényesítés, és így a hatásköri lehetőségek kapcsán, ezekre azonban itt továbbra sem kívánunk kitérni. Ez a megközelítés azzal is együtt jár, hogy végső soron leszűkíti az alkotmányos önzonosságra való hivatkozás későbbi lehetőségét. A német minta szerinti kulturális kérdésekhez kapcsolódó kemény mag és az életkörülmények alapvető szabályait befolyásoló elvek mellett igazi sajátossága a magyar ítélezési gyakorlatnak, hogy a történelmi gyökerek vizsgálatának meglehetősen széles teret enged.<sup>310</sup>

---

<sup>305</sup> A francia Alkotmánytanács 540-2006 DC, már idézett döntése, rendelkező rész.

<sup>306</sup> SIMON, 2006, 2.

<sup>307</sup> A francia Alkotmánytanács 2018-765 DC sz., a személyes adatok védelmével kapcsolatos törvényre vonatkozó ügyben 2018. június 12-én hozott döntése, rendelkező rész.

<sup>308</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Lisszabon*-ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>309</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Gauweiler*-ügyben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>310</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 64. pont.

A fentiek szerint bemutatott nemzeti alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlatok tehát meglehetősen sokszínű képet mutatnak a nemzeti alkotmányos önazonosság értelmezése kapcsán. Nem csupán arról van szó, hogy viszonylag szűk körben van érdemi lehetőségük, erre vonatkozó hatáskör hiányában, magának az uniós jognak a teljes körére vonatkozóan alkotmányos fenntartást meghatározni és érvényesíteni. Nehézséget okoz az is, hogy a nemzeti alkotmányos önazonosságot a további alkotmányos fenntartásoktól nem tudják vagy nem akarják ténylegesen elhatárolni.<sup>311</sup> Utóbbi esetben éppen azért, mert a további alkotmányos fenntartásokat, amelyeket véleményünk szerint érdemben nem lehet az uniós joggal szemben érvényesíteni, a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmében keresztül mégis ilyen módon igyekeznek alkalmazni. Ezen túlmenően, ugyan elfogadják, hogy egy alkotmányos párbeszéd keretében az uniós bírósággal együttműködésben kell az alkotmányos önazonosság tartalmát jelentő alapelvek védelmét biztosítani, megközelítésük lényegesen eltér attól, amit az uniós bíróság az alkotmányos önazonosság kapcsán végzett jogértelmezése során megállapított.

Arra kívánunk az uniós és a tagállami alkotmánybíróági ítélkezési gyakorlatok rövid bemutatása és vizsgálata során rámutatni, hogy amennyire ígéretes fogalom a nemzeti alkotmányos önazonosság, amely elméleti fejtegetésünk következtetése alapján is az uniós és a nemzeti jogrendszerek összebékítésének hatékony alapja lehet, egyelőre annyira nem tisztán kidolgozott és a gyakorlat számára még nehezen alkalmazható. Az uniós jog részéről pontosul a kivétel alkalmazásának feltételrendszere, a nemzeti alkotmánybíróóságok pedig az egyes elemek azonosítása során annak indokát, azaz az alkotmányos önazonosság védelméhez kapcsolódó alkotmányos elveket és szabályokat tudják egyre világosabban feltárni. Az érdemi hivatkozás lehetősége azonban viszonylag szűk, és alapvetően más területen keresi az uniós és a nemzeti ítélkezési gyakorlat magának a fogalomnak a tartalmát, így még nem tudja betölteni a fogalom az általunk felvázolt békítő célját.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy új és időszerű fogalom a nemzeti alkotmányos önazonosság a joggyakorlat számára is. Annak tartalmát kimunkálni, elsősorban hatása, azaz a hozzá kapcsolódó alkotmányos elvek és szabályok védelme biztosítása kapcsán az ítélkezési gyakorlatok feladata. Azok azonban még nem jutottak el a fejlődés azon fokára, ahol a fogalom és annak következményei egyértelmű iránymutatást adnának arra nézve, hogy az uniós jog abszolút elsőbbségének megtörésével milyen módon lehet annak érvényesülése során az alkotmányosságot védeni úgy, hogy az alkotmányos követelmények érvényesítése azt tudja biztosítani a nemzeti alkotmányos rend önazonosságának megőrzésével, hogy az ne kerüljön legalábbis lényeges jellemzője kapcsán veszélybe, de maga az európai integráció hatékony megvalósítása se szenvedjen csorbát.

Egyértelmű, ahogyan ezt úgy az uniós bíróság, mint a nemzeti alkotmánybíróóságok folyamatosan hangsúlyozzák is, hogy az uniós és a nemzeti alkotmányos ítélkezési gyakorlat csak együtt, együttműködésben képes arra, hogy a nemzeti alkotmányos önazo-

---

<sup>311</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C-42/17 sz., *M.A.S. és M.B.* ellen folytatott büntetőeljárás ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:936, rendelkező rész



nosság tartalmát pontosan meghatározza, és ezáltal az valódi védelemben részesüljön.<sup>312</sup> Az alkotmányos önazonosság tartalmának joggyakorlaton keresztül vizsgálata során tehát mi is törekedtünk arra, hogy együtt vizsgáljuk az uniós és a nemzeti alkotmánybíró-sági ítélkezési gyakorlatokat. Ugyanakkor ezen vizsgálat során arra a következtetésre jutottunk, hogy a két rendszer egyelőre annyira eltérően közelíti meg magát a fogalmat, hogy az nem csak a békítő célját, azaz az egyes jogrendszerek mögöttes céljainak együttes megvalósulására lehetőséget biztosító keretet, de valódi tartalmát sem tudja igazán megjeleníteni.<sup>313</sup>

A nemzeti alkotmányos önazonosság védelme kapcsán úgy az uniós, mint a nemzeti alkotmánybíró-ságok, utóbbiak persze akkor, ha az uniós jog kapcsán alkotmányossági vizsgálatra valós lehetőségük van, erős hatásköröket követel magának. Miközben nem pontosan tudjuk értelmezni, hogy minek a védelmét biztosítja a fogalom, abban egészen biztosak lehetünk, hogy e védelemben komoly feladatot szán magának mind az uniós, mind pedig a nemzeti alkotmánybíró-ság. Eközben azonban mindkét fél a párbeszéd fontosságát is hangsúlyozza, némiképpen enyhítve a hatásköreik fenntartása kapcsán tett álláspontjukon. Azonban a fogalom tartalmának már megközelítésében is eltérő meghatározása során, egyfajta süketek közötti párbeszédre lesznek kárhozhatóva. Valódi párbeszéd egymás szempontjainak a figyelembevételével lenne lehetséges.

Márpedig az alkotmányos önazonosság jelentőségét, miközben azt a gyakorlatban még nem igazán mutatja fel, egyik fél sem tagadja. Véleményünk szerint az egyik legfontosabb következménye ennek, hogy az ítélkezési gyakorlatok alapos elemzése már most rámutat az érdekek közötti kompromisszum lehetőségére is. Uniós érdek ugyanis a tagállami, nemzeti állami lét fenntartása,<sup>314</sup> nem csupán a politikai és alkotmányos berendezkedésre vonatkozó alapvető szabályok védelmével, hanem kifejezetten az ehhez kapcsolódó, a tagállami alkotmányos rend lényegét adó elvek és szabályok tényleges érvényesülésének biztosításával. Az uniós jog tényleges érvényesülésének biztosítása pedig tagállami érdek még akkor is, ha ezzel kapcsolatban éppen a hatékony érvényesüléshez, annak alkotmányossága kapcsán, legalábbis a lényeges alkotmányos rendet alapjaiban meghatározó elvek és szabályok tiszteletben tartását el is várja az adott tagállami jogrend.

Véleményünk szerint ezen kölcsönös érdekek mentén az ítélkezési gyakorlat is eljuthat oda, hogy miközben egyrészt a védelem alkalmazásának feltételeit megfelelően kidolgozza, magának az alkotmányos önazonosságnak a fogalmát is olyan módon tudja a jelenlegitől eltérő módon közös kiindulópontból meghatározni, hogy az alkalmas legyen azoknak az immár jogilag jobban behatárolható következményeknek az érvényesítésére, amelyek végső soron az uniós jog és a nemzeti alkotmányos rendek közötti összhang megteremtésére vezethetnek. Ehhez ugyanis, mármint a kiindulópontok vonatkozásában az alapok már adottak lehetnének, amennyiben a fenti elemzésünk ívét követve mind az uniós, mind pedig a tagállami jogrendek egyrészt a történelmi fejlődésben, másrészt sajátos érdekek,

<sup>312</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, 64. pont, illetve Manuel Póiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz. ügyben ismertetett, már idézett indítványa, 31–33. bekezdés.

<sup>313</sup> MARTIN, 2012, 13–44.

<sup>314</sup> Manuel Póiares Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz. ügyben ismertetett, már idézett indítványa, 31–33. bekezdés.

értékek mentén, ezeket tükröző alkotmányos elvekben és szabályokban látnák a nemzeti alkotmányos önazonosság tartalmát.

Az, hogy alkotmányos fenntartások érvényesüljenek az uniós jog érvényesülésével szemben, legalábbis véleményünk szerint, magától értetődő, és mindenki számára elfogadhatónak kell lennie. Nem elképzelhető ugyanis, hogy azt a jogi kettőséget, amelyet az uniós jog önálló jogrendszeri megjelenése okozott, különösen az elsőbbség elvére tekintettel, a nemzeti alkotmányos rend minden fenntartás nélkül elfogadja, ez ugyanis annak, tudniillik egy összefüggő és állandó alkotmányos rendnek a létét is megkérdőjelezné. Azonban nem a lét kapcsán határozhatók meg és érvényesíthetők ténylegesen ezek a fenntartások, hanem ahogyan korábban fogalmaztunk, a lét mikéntje, azaz az alkotmányos rend alapvető jellemzőit adó elvek és szabályok, ha úgy tetszik az alkotmányos rend lényeges jellegét adó tartalma alapján. Ezek a fenntartások a szuverenitás kapcsán is az uniós hatáskörgyakorlás módjára vonatkozhattak.

A nemzeti alkotmányos önazonosság tehát véleményünk szerint a megfelelő fogalom ahhoz, hogy ha azt *ultima ratio* jelleggel, szükséges és arányos módon, átfogó mérlegelés során olyan tartalommal védjük, hogy abban valóban az adott alkotmányos rend legalapvetőbb, lényeges elvei és szabályai tudnak megjelenni, akkor feloldhassuk alkalmazásával az alkotmányos fenntartások és az uniós elsőbbség között feszülő paradoxont. A fogalom felválthatja a szuverenitás védelmét szem előtt tartó túlzott nemzeti alkotmánybíróági fenntartások gyakorlatát. Akár például alapjogi sajátosságok megjelenítésével is, de ennél általánosabban is kiegészítheti az uniós bíróság alkotmányos követelményeket az uniós jogrendszeren belül érvényesítő gyakorlatát is. Esetlegesen az *ultra vires* hatáskörgyakorlás ellenőrzése mellett lehet tehát valódi biztosítéka a nemzeti alkotmányosság megőrzésének.

Ha a közös kiindulópont adott is, ahhoz, hogy érdemben eljuthassunk a kitűzött célhoz, mindkét oldalon áldozatokra is szükség van. Ugyan a nemzeti alkotmányos önazonosság alapján az uniós joggal szemben támasztott alkotmányos korlátok értelmezhetők, különösen ahogy ez a gyakorlatban felmerült, ezeket nemzeti alkotmányos alapon kell az uniós jognak elfogadnia, ezáltal pedig saját elsőbbségének abszolút jellegét megtörnie. A nemzeti alkotmányos ítélkezési gyakorlatban pedig, ha elfogadható is az uniós jog érvényesülésével szemben alkotmányos követelmények érvényesítése, ez csak az uniós jog szempontjaira, éppen annak hatékony érvényesülését biztosítandó alkotmányos keretek megőrzésére irányulhat.

### III. MIGRÁCIÓ

*Quo vadis, Domine?*<sup>315</sup>

A bevándorlás időszerű, és sok politikai vitát szító kérdés. Eközben pedig egyre több tudományterület érdeklődik a téma iránt, amely az alkotmányjogot is egyre inkább foglalkoztatja.<sup>316</sup> Nem új keletű jelenség a migráció. Ahogyan erre annak kutatói megannyiszor rámutatnak, az emberiséggel egyidős. Mégis, a globalizációs háttérben megjelenő új vándorlási jelenségek, amelyek 2015-ben a Balkán-félszigeten keresztül Magyarországot is elérték, még ha vitatható és viszonylagosnak tekinthető is a vándorlásban résztvevők egyébként nehezen megítélhető száma, olyan jelentőséggel bír, amely meglátásunk szerint a társadalomtudományok területén önálló értelmezést tesz szükségessé. Úgy a bevándorlás, mint az abban résztvevő bevándorló az okok és célok tekintetében csak átfogó és összetett elemzés során írható le, amely tehát, minthogy társadalmi kérdéstről van szó, megfelelő társadalomtudományi módszerek alkalmazását teszi szükségessé.

A bevándorlással kapcsolatos jogi vizsgálódás során nem tekinthetünk el sem attól a politikai környezettől, amelyben maga a jelenség megvalósul, illetve amelyet a migráció témája folyamatosan foglalkoztat is, sem más tudományterületek eredményeiről. Témánk kapcsán úgy véljük, hogy a migráció egyrészt jelkép, amely jól mutatja a globalizáció során átalakuló rendben megjelenő és a jogon alapuló közösség működése során tapasztalható kihívásokat, másrészt olyan folyamat, amely kapcsán a gyakorlatban jelentkeznek immár kifejezetten a többszintű jogi valósággal kapcsolatos nehézségek okozta kérdések. Nem arról kívánunk tehát értekezni, hogy jó vagy rossz a migráció, bár a kérdés nyilvánvalóan megkerülhetetlen, hanem annak jogi vetületét vizsgálva szeretnénk egy esettanulmány keretei között a gyakorlatban elemezni a korábbi elméleti fejtegetésünk következményeit.

Témánk kapcsán tehát a migráció „állatorvosi ló”, amelyen egy súlyos válságra adott politikai válaszok jogi eszközeinek teljes körű elemzése végezhető el. Egyrészt a bevándorlás egyértelműen köthető a globalizáció jelenségéhez, hiszen nyilvánvalóan annak következménye. Márpedig, ahogyan erre tettünk utalást, éppen a globalizáció az, amely komoly kihívás elé állítja az államokat, és a gyakorlatban teszi szükségessé az elmélet által sokat tárgyalt kérdések megválaszolását. A hétköznapi valóságban tapasztalt migráció, miközben egyértelműen nemzetközi megoldás keresését követeli, fokozza az államokban a fenyegetettség érzését is. A bevándorlás próbára teszi az európai integrációs rendszer cselekvőképességét is.<sup>317</sup> Ugyan a hatáskörök adottak, bár a tagállamok között egészen világos érdekellentétek mutatkoznak, ez önmagában nem magyarázza a válság kezelésének igazgatási szempontok szerint is rendkívül nehézkes voltát. A bevándorlás kapcsán

---

<sup>315</sup> „Hová mész, Uram?”

<sup>316</sup> Bevándorlás és alkotmányjog, 32. Nemzetközi Alkotmányjogi Kerekasztal, 2015. szeptember 9-10., Aix-en-Provence, Migration et droit constitutionnel, 2017, 7.

<sup>317</sup> VAN MIDDELAAR, 2018, 240.

egyszerre mutatkozik meg az integráció szükségessége, és annak jelenlegi fejlődése melletti korlátozottsága.

Miközben tehát a migráció egészen egyértelműen politikai kérdés, és az európai és tagállami politikai erőter sztereoplói saját politikai meggyőződések szerint folytatják az ezzel kapcsolatos vitát, alapvetően három csoportot alkotva. Egyesek a bevándorlást, mint Európa számára hasznos jelenséget, támogatni, mások, mint megállíthatatlan folyamatot, kezelni, megint mások pedig azt, mint az európai társadalmi és kulturális rendet fenyegető jelenséget, megállítani akarják. Mi anélkül, hogy ezeket az álláspontokat értékelnénk, azt kívánjuk vizsgálni, hogy a jogtudománynak éppen a korábbi elméleti fejtegetéseink alapján körvonalazódó, átalakulásokat élő eszközrendszere hogyan birkózik meg a politikai válaszoknak a jog keretei között történő gyakorlati megvalósításával. Egy ilyen elemzéshez viszont, nem csupán a migráció jelképes jellegének, hanem magának a jelenségnek a vizsgálata is szükséges.

A jogtudomány által meghatározott keretek között a bevándorláshoz kapcsolódóan nem politikai, hanem szakmai vitának van helye. E szakmai vitát pedig érdemes és hasznos a szakma szabályai alapján lefolytatni, mert a fenti összefüggések miatt is ez tágabb következtetések levonására biztosít lehetőséget. Egyrészt, a migráció megállítása kapcsán megjelentek olyan nemzeti alkotmányos eszközök, amelyek éppen témánk kapcsán lehetnek elemzés tárgyai, amikor is értékválasztások mentén a nemzeti szuverenitás és különösen a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmét kívánják eszközként használni. Másrészt a jelen kérdéskör kapcsán több ponton körvonalazódnak az uniós hatáskörgyakorlásnak az alkotmányos keretekre, pontosabban ezek uniós szinten mutatkozó hiányára tekintettel megjelenő határai. Ezek túlmutatnak az uniós közhatalmi cselekvés hatékonyságának inkább politikai mint jogi értékelésén. Azt jelzik, hogy egy önálló alkotmányos alappal nem rendelkező hatalomgyakorlási szint számára az ilyen jellegű alapok hiánya milyen nehézségeket okoz egy, a migrációhoz hasonló, politikai válság kezelésében. Mindeközben pedig az egységességre és a szolidaritásra vonatkozó átfogó kérdések is megjelennek a többszintű rendszerben.<sup>318</sup>

Mielőtt azonban ezt a tisztán jogi elemzést bevezetnénk, éppen a migráció összetettségére tekintettel hasznosnak tartjuk néhány, a jogi értékelés számára is fontos a jelenséghez kapcsolódó ténykérdésre is felhívni a figyelmet. Így érdemes megvizsgálnia bevándorlás okát és a bevándorló szándékát, hiszen ez a jog számára is alapvető, bár nehezen értékelhető szempont. Jogilag eltérő megítélése alá tartozhat, éppen innen egyébként az egyik komoly vita a bevándorlás kapcsán, a menekült és a bevándorló. Előbbi kiemelt csoportba tartozik, és így nemzetközi egyezmények és alkotmányos rendelkezések szerint védelemre tarthat igényt.<sup>319</sup> E nemzetközi és nemzeti alkotmányos rendelkezések alkalmazását azonban nehézkessé teszi a minősítés gyakorlati megvalósítása során jelentkező számos probléma. Az eredeti lakóhely elhagyásakor megjelenő indok vagy a választott

<sup>318</sup> Yves Bot főtanácsnoknak a C-643/15. sz. és a C-647/15. sz., *Szlovákia és Magyarország kontra Tanács* egyesített ügyekben 2017. július 26-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2017:618, 16–25. bekezdés.

<sup>319</sup> A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. év július hó 28. napján elfogadott egyezmény, az úgynevezett Genfi Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1989. évi 15. törvényerejű rendelet hirdetett ki; Magyarország Alaptörvénye XIV. cikk (4) bekezdés.

lakóhelyre érkezéskor mutatkozó szándék nehezen kiismerhető, egyébként a hétköznapi élethelyzetben nagyon is összetett lehet.

A migráció ráadásul, legalábbis Magyarország és az Európai Unió vonatkozásában, jellemzően egy hosszabb utazás keretében valósul meg, amelynek során a bevándorló több országot is érint. Ismét csak a jog szempontjából is érdekes, hogy egy adott országon az áthaladás, míg egy másik országban a menedék iránti kérelem leadása, illetve a letelepedés milyen módon indokolható.<sup>320</sup> Nem csupán igazgatási szempontokra, hanem tágabb politikai értékelésre tekintettel jelentek meg az úgynevezett biztonságos országokat felsoroló listák, amelyek azzal kapcsolatban kívánnak útmutatást adni, hogy mely kiindulási és áthaladási országokból érkező személyek nem tekinthetők menedékjogra jogosultnak. Bár ezek hasznosnak lehetnek a fenti okokból nehézkes jogi minősítés során, éppen az egyéni helyzetek összetettségére tekintettel nem biztos, hogy valóban teljes körű értékelésen alapuló megítélésre adnak lehetőséget.

Szintén ténykérdés, de jogi minősítés kapcsán is hangsúlyos lehet, ugyanakkor ismét csak nehezen értékelhető szempont az adott ország hatóságaival való együttműködés kérdése.<sup>321</sup> Miközben a nemzeti hatóságok joggal tartanak igényt arra, hogy különösen az a személy, aki menedék iránti kérelmet nyújt be, kellő együttműködési készséget mutasson irányukba, már önmagában ennek terjedelme, meghatározása is rendkívül nehézkes. Jogilag pedig vitatható, hogy milyen következmények fűzhetők ennek hiányához, ez utóbbit ki és mi alapján jogosult, és különösen képes megítélni. Ezek a szempontok, jóllehet igazgatási kérdésekhez kapcsolódónak tűnnek, mind-mind fontosak magának a bevándorlásnak a politikai megítélése kapcsán is. Azok megfelelő vizsgálata viszont a jog számára is szükséges ahhoz, hogy olyan értelmes válaszokat adjon a migráció kezelése során, amelyek a gyakorlatban is használhatók.

A migráció tágabb, immár elméleti értékelése során szükséges a történelmi párhuzamok meghúzásának veszélyére is felhívni a figyelmet. Ezek gyakran jelennek meg a bevándorlással kapcsolatos politikai vitákban anélkül, hogy az egyes migrációs jelenségek közötti lényegi különbségekre kellő figyelem összpontosulna. Magyarország esetében például tény, hogy a migráció a huszadik század során a magyarok kivándorlását jelentette. Míg a huszadik század első felében elsősorban gazdasági okokból vándorolt ki mintegy nyolcszázezer magyar, addig a múlt század második fele a politikai kivándorlás időszaka volt: csak 1956 után közel kétszázezren kerestek elsősorban menekültként új lakóhelyet. Végül az uniós csatlakozást követően mára közel négyszázezerre tehető azon magyar állampolgárok száma, akik más uniós tagállamokban telepedtek le, főleg munkavállalás céljával. Befogadó ország menekültek kapcsán a jugoszláv polgárháború időszakában volt Magyarország. Hivatalosan közel ötvenezer menekült jött hazánkba, de körülbelül ugyanennyire tehető azoknak a száma, akik menedék iránti kérelem beadása nélkül érkeztek.

---

<sup>320</sup> Magyarország Alaptörvénye XIV. cikk (4) bekezdésébe a hetedik alkotmánymódosítással beiktatott utolsó mondat.

<sup>321</sup> Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az O.M. kontra Magyarország ügyben, a 9912/15. sz. panasz alapján hozott ítélete, rendelkező rész.

Legalább annyira nehezen elfogadható ezen korábbi jelenségek kapcsán levont bármilyen következtetés, különösen értékelés a jelenlegi bevándorlási helyzethez kapcsolódóan, mint a Római Birodalom bukását megelőző barbár betörésekkel összehasonlítani azt. Az nyilvánvaló, hogy semmilyen formában nem értékelhető jogi, de meglátásunk szerint politikai szempontból sem az, hogy egy adott ország állampolgárai korábban vagy jelenleg kivándorolnak, ahogyan az sem, ha az adott ország korábban menekülteket fogadott, egy másik migrációs jelenség kapcsán. Azt viszont elismerhetjük, hogy adott migrációs jelenségek összehasonlító elemzése lényeges következtetések levonására adhat lehetőséget. A jogtudomány számára is érdekes lehet korábbi jogi eszközöket ilyen módon a jelenlegiekkel összehasonlítva kutatni, de csak akkor, ha ez az elemzés kellő alapossggal a különbözőségek vizsgálatára is kiterjed.

Végül a jogi vizsgálathoz közelítve, de még mindig általános és elméleti szinten érdekesnek tartjuk elvégezni a migráció és a határ fogalmainak egyébként a jogi vetületben is hasznosítható, de kitekintő, bevezető jellegű elemzését. Miközben az elméleti megközelítés során óva intünk a történelmi párhuzamok túlságosan bátor használatától, úgy gondoljuk, hogy a migráció és a határ egy tágabb gondolati, ha úgy tetszik, kulturális elemzés tárgya is lehet. A befogadás és a nyitottság mellett ugyanis a zártság, az elhatárolás is az emberi kultúra velejárója. Az értékek védelme mindig határokat igényelt. Ahogyan a nyelv eszköze a gondolat elhatárolásának, amelyen keresztül az megjelenik, a közösségi kultúra értékei is határok között jeleníthetők meg. A nyelv példája mutatja: a paradicsom kifejezés a perzsa határ szóból származik, hogy miközben az értékek a kultúrák közötti nyitottságnak köszönhető találkozásból táplálkozhatnak, védelmük mindig is határok, falak kialakítását követelte meg, ezek nélkül egy kulturális értékrend nem védhető, de nem is jeleníthető meg.

A migráció, és vele együtt a határok így kerültek jelképesen is az elmúlt években a jog területén az eltérő politikai álláspontok szerint alkalmazott jogi megoldások kapcsán felmerülő jogi vitákban a nemzeti és uniós jogrendek ütközésével a figyelem középpontjába. A globalizáció környezetében megjelenő migráció ugyanis könnyen értelmezhető olyan támadásként, amely éppen a globalizáció miatt gyengülő államok részéről a határok kapcsán a védelem megerősítését jelölnék ki legfőbb célul. Eközben az uniós politikai cselekvés számára a migráció és a határok olyan helyzetre mutatnak rá, ahol az utóbbiak elleni küzdelem és az uniós hatékonyság hangsúlyozása mellett a sokat emlegetett európai szolidaritás gondolata kerülhet előtérbe. A kép valós problémára mutat rá, az azonban a jogi értékelés során is kellően árnyalendő.

Nemzeti alkotmányos értelemben a határ nem csupán az államot meghatározó tényező. A népesség és a főhatalom mellett a terület, amely az államhatárok meghúzásával határozható meg, adja az állam meghatározását. A három tényező: nemzet, szuverenitás és határ között ennél mélyebb, az alkotmányjogi értelmezés számára is fontos összefüggés áll fenn. A határok ugyanis egy adott társadalmi közösséget, nemzetet is körbe zárnak, még akkor is, ha a szabad mozgás az állampolgárok és az államterület közötti kapcsolatot a globalizáció és az integráció korában jelentősen gyengíti. Továbbá a határok a nemzeti szuverenitásalapján történő állami cselekvést is körbe zárják földrajzilag. A nemzet és a

szuverenitás védelme tehát összekapcsolhatónak látszik a határok védelmével. A kapcsolat, ahogyan látni fogjuk, azonban inkább közvetetten értelmezhető.

Az uniós politikai és jogi valóság értékelése szempontjából elgondolkodtató, hogy azok a határok, amelyek jelképként jelennek meg, nem csak a migrációval kapcsolatos politikai, hanem az ennek kapcsán adott jogi válaszok kapcsán felmerülő vitákban, mennyiben tekinthetők nemzeti, és mennyiben európai határoknak. A kettő természetesen nem válik el egymástól. Az Unió miközben egységes térségként tekint önmagára, mégis csak az államokon keresztül létezik, így területe is az államok területén és így határain keresztül határozható meg.<sup>322</sup> Ezzel a korábban már részletesen bemutatott helyzet mutatkozik ismét: az egységes térség nem teljesen önálló, mivel léte az államok lététől függ. Sőt a migráció éppen az egységességgel kapcsolatos hiányosságokra is rámutat, hiszen a bevándorlók mozgása jól mutatja, hogy ők nem is annyira az Uniót, mint inkább egyes tagállamokat vagy azok jól behatárolható körét választják vándorlásuk célállomásául.

Az uniós politikai és jogi valóság tehát a határok kapcsán is új helyzetet idéz elő. Nyilvánvaló, hogy az európai integráció legalapvetőbb célja a belső határok lebontásával egy egységes térség kialakítása. Mindeközben az Unió a külső határok kapcsán elismeri a tagállamok határvédelemmel kapcsolatos alapvető állami funkcióját,<sup>323</sup> ugyanakkor egy integrált határvédelmi rendszer kialakítására törekszik.<sup>324</sup> Átmeneti helyzetet teremt tehát az európai építkezés, ahol a külső határok védelme a tagállamok feladata,<sup>325</sup> de ez bizonyos közös elvek és szabályok mentén valósul meg. A menekültügy és a bevándorlás kapcsán pedig mind szerződéses, mind különálló rendelkezések alapján közös szabályok kerültek bevezetésre.<sup>326</sup> A rendszer kialakítását, gyakorlati megvalósulását a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztás elveinek kell áthatnia.<sup>327</sup>

A migrációval kapcsolatos jogi megoldások értékelése kapcsán érdemes emlékeztetni arra, hogy két alkotmányos jelentőségű szabályozási terület nyilvánvaló ütközése jelenik meg. Egyrészt az alapjogvédelem határozza meg, nem csupán a menedéket kérők esetében, az állami és uniós közhatalmi cselekvés határait. Az alapjogvédelem, a kialakult európai

---

<sup>322</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 52. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 355. cikke.

<sup>323</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

<sup>324</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 77. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

<sup>325</sup> A Benelux Gazdasági Unió Államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaiakon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről 1985. június 14-én kötött Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló Egyezmény 6. cikke.

<sup>326</sup> Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés 78. és 79. cikke. Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (az ún. Dublin III rendelet); valamint a Bizottság 118/2014/EU végrehajtási rendelete (2014. január 30.) az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló 1560/2003/EK rendelet módosításáról.

<sup>327</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 80. cikke.

rendszernek megfelelően, pedig nem csupán nemzeti alkotmányos szinten, de az Európa Tanács keretei között biztosított, külső ellenőrzésben is érvényesül. Miközben tehát a fenti ténybeli nehézségekre is tekintettel kell lenni a migráció kapcsán (menekültek és bevándorlók közötti különbségtétel, menedék iránti kérelem biztonságos országon való áthaladásra tekintettel való visszautasítása, a nemzeti hatóságokkal való együttműködéssel kapcsolatos kötelezettség), a migrációval kapcsolatos állami és egyébként uniós cselekvésnek az alapjogokra figyelemmel kell megvalósulnia, úgy nemzeti alkotmányos, mint egyébként európai ellenőrzés mellett.

Másrészt a közrend védelme olyan alkotmányos cél, amelyre hivatkozással olyan alkotmányos szempontok jeleníthetők meg az uniós alapvető szabadságokkal, így a személyek szabad mozgásával kapcsolatban is, amelyek itt a migráció korlátozását, esetleges akadályozását indokolhatják. A közrend védelme, ahogyan fentebb említettük, a területi integritás védelme mellett, a határvédelemhez éppen a személyek mozgása vonatkozásában kapcsolható olyan alkotmányos jogalap, amelyet egyébként az uniós jog is alapvető állami funkcióként véd. A közhatalmi cselekvés, a szükségesség és az arányosság vizsgálata mellett, megfelelő jogalkotással és jogalkalmazással, akár az alapjogok korlátozásával valósulhat meg a bevándorlás kapcsán, ha a migráció eredményeként a közrend sérülne.

Nehéz feladatra vállalkozik tehát az, aki a jog oldaláról közelítve igyekszik tisztán értelmezni az átalakuló világrendben a migráció jelensége által támasztott kihívásokra adott válaszokat. Kétszer kettes jogi mátrixban kell ugyanis elhelyezni magát a jelenséget. Egyrészt tekintettel kell lenni az európai integrációs rendszerekre, azaz az uniós jogra és az alapjogvédelem kapcsán kialakított regionális, európai rendre, másrészt figyelembe kell venni a nemzeti alkotmányos kereteket. Mindeközben pedig nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy egyrészt a migrációban résztvevő személyek alapjogai, úgy európai egyezményes, mint nemzeti alkotmányos szinten védettek, másrészt az uniós és nemzeti jog által szerződésesen elismert és alkotmányosan előírt közrendvédelmi kötelezettsége is jelentkezik az államnak. Utóbbi kapcsán olyan állami funkció is megjelenik, amelyet az uniós elsődleges jog is véd, jóllehet a határvédelem kapcsán az integrált megoldások fokozatos kidolgozására törekszik.

A témánk vonatkozásában ilyen környezetben merül fel a kérdés, hogy a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság milyen következményekkel járnak, illetve hogyan értelmezhetők a migráció és az azzal kapcsolatos közhatalmi cselekvések kapcsán. (A nemzeti szuverenitás, mint az állam számára biztosított teljes cselekvési szabadságnak a nemzetközi rendszerekben megvalósuló együttműködésben fenntartott fogalma, tekintettel az európai integráció nyomán megjelenő kihívásokra is. A nemzeti alkotmányos önazonosságon keresztül az államnak egyfajta „méltósága”, a nemzeti alkotmányos rendjének lényeges jellemzőinek összessége jelenik meg, valós korlátot támasztva az uniós joggal szemben, még annak abszolút elsőbbségét is megtörve). Annyi bizonyos, hogy úgy a szuverenitás, mint a nemzeti alkotmányos önazonosság, értelemszerűen azok védelme vonatkozásában, hangsúlyosan jelent meg a migrációval kapcsolatos jogi vitákban.

Az állami kereteket lerontó globalizáció jól látható következményeként, a migráció és a határok védelmével kapcsolatos nehézségek jelképesen is mutatják az államok gyengülését, amelyek ráadásul uniós tagállamként a migrációval és határellenőrzéssel kapcsolatos



hatásköreiket részben az Európai Unióra ruházták át. Az államterület, a nemzet és a szuverenitás pedig nem csupán az állam fogalmi meghatározását adják együttesen, hanem azok között mélyebb összefüggés is rejlik. Magyarország esetében egészen egyértelmű, hogy a kialakult helyzet olyan fenyegetettség érzetűhöz vezetett, amely következtében e helyzetjogi megítélése kapcsán a szuverenitás védelmének kérdése is felmerült.<sup>328</sup> Ahogyan később részletesen is indokoljuk, és elméleti megközelítésből már bizonyítottuk, ilyen védelem csak nagyon korlátozottan indokolható az uniós joggal szemben.

Az vitathatatlan, hogy ha az államterületen tartózkodó népesség meghatározásával kapcsolatos hatáskörrel a tagállam nem rendelkezik, akkor korlátozott a szuverenitás által leírt teljes szabadsága gyakorlásában. Ez a korlátozottság azonban, bár nagyon látványosan mutatkozik meg a nemzetközi folyamatokon keresztül, nem magára a szuverenitásra, hanem annak gyakorlására vonatkozik. Miközben tehát a tények és az elméleti összefüggések miatt érthető a tagállamok szuverenitás-féltése, jogilag az átruházott hatáskörök gyakorlása kapcsán nem okozhat korlátot,<sup>329</sup> kivéve a hatáskörök gyakorlásának módja tekintetében, a nemzeti szuverenitás által megkövetelt képviselői elv valamilyen formában való érvényesülése kapcsán. Ahogyan látni fogjuk, ez a kérdés, ha nem is jelent meg érvként, a háttérben elég egyértelműen feltehető a migrációval kapcsolatos döntéshozatal során.

A nemzeti önazonosságnak a nemzeti alkotmányos rendszerekre vonatkoztatott védelme egyértelműbben, de zavarosabban kerül elő a migráció vonatkozásában. Ha ugyanis a nemzeti identitás alatt kifejezetten a nemzeti, azaz kulturális önazonosságot értjük, nyilvánvaló, hogy a bevándorlás miatt az veszélybe kerülhet, hiszen egy más identitással rendelkező népesség jelenik meg az állam területén. Ez ugyan nem válik az államot alkotó közösség, azaz a nemzet részévé, de az arra jellemző általános jegyeket nem hordozza. Ugyanakkor, véleményünk szerint hibás az a felfogás, amely az uniós bírósági ítélkezési gyakorlatban is megjelent, hogy az alkotmányos önazonosság védelmének célja ilyen kulturális jellemzők megőrzése lenne.

A nemzeti alkotmányos önazonosság védelme valós korlátja lehet az uniós jog érvényesülésének. Magyarország esetében pedig a migráció volt az a téma, amelyhez kapcsolódóan a nemzeti alkotmányos önazonosságra vonatkozó alkotmányos ítélkezési gyakorlat megjelent.<sup>330</sup> Ebben még nem kellő pontossággal, de jól láthatóan lefektetésre került az uniós jog érvényesülésének korlátozására vonatkozó alkotmányos lehetőség. Nem gondoljuk indokolhatónak, hogy a migrációt a nemzeti identitás elleni támadásként bemutató érvelés mentén kerüljön alkotmányos alapon elutasításra az uniós jog alkalmazása. Úgy véljük azonban, hogy a migráció kapcsán megvalósuló uniós közhatalmi cselekvés szembe kerülhet olyan, a tagállami alkotmányos rend lényeges jellegét adó alkotmányos elvvel vagy szabállyal, amely az uniós hatáskörgyakorlást az alkotmányos önazonosság védelmére hivatkozva alkotmányosan korlátozza.

---

<sup>328</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C–643/15. sz. és a C–647/15. sz., *Szlovákia és Magyarország kontra Tanács* ügyekben 2017. szeptember 6-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:631, 225. bekezdés.

<sup>329</sup> *Ibidem*.

<sup>330</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, rendelkező rész.

Amikor tehát a migráció kapcsán tapasztalt döntéshozatalt és jogalkalmazást kívánjuk elemezni a fenti szempontjainkra tekintettel, nem feledkezhetünk meg sem az alapjogok sem a közrend védelméhez kapcsolódó alkotmányos keretekről. Az előbbieket esetében pedig tekintettel kell lennünk a külső ellenőrzést biztosító regionális, európai rendre is, de elsősorban az uniós és a tagállami jogrendszerek közötti alkotmányos kapcsolatra igyekszünk majd összpontosítani. A fent említett politikai álláspontoktól függetlenül, és az azokhoz kapcsolódó, a jogi válaszok és érvelések során is megjelenő fogalmi zavaroktól mentesen kívánjuk azt bemutatni, hogy a korábban levezetett elméleti következtetéseink milyen következményekkel jelentek meg a migráció kapcsán Magyarország esetében a döntéshozatalban és a jogalkalmazásban, elsősorban a tagállami alkotmányosság védelme tekintetében.

## 1. Tagállami alkotmányosság a döntéshozatalban

Az Európai Unió, különösen az Európai Bizottság, valamint Magyarország, illetve annak kormánya szögesen ellentétes válaszokat fogalmaztak meg 2015-től kezdődően a kialakult migrációs helyzet kezelésére. Ezáltal olyan jogi helyzet alakult ki, amelyben a lehető legnyilvánvalóbb módon feszülnek egymásnak az uniós és a nemzeti jogrendszerek. Amikor ezt az ütközést alkotmányos szempontokra tekintettel kívánjuk vizsgálni először a döntéshozatal, azaz a jogi szabályozások elfogadása, illetve azok érvényessége kapcsán, nem kívánunk kitérni maguknak a döntéseknek a tartalmi értékelésére, azaz a politikai szempontok vizsgálatára. Azok elfogadásának módjára és érvényességére vonatkozó elemzésünk viszont egyedülálló lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállami alkotmányos korlátok érvényesülésének lehetőségét egy ilyen kiélezett helyzetben vizsgáljuk.

A 2015-ben kialakult migrációs helyzet önmagában való értékelése is nehézkes, és ahogyan láttuk, eltérő következtetések levonására vezette a jogalkotókat. Magyarország kormányának célja a kezdetektől a bevándorlás korlátok közé szorítása, illetve a menedék iránti kérelmet benyújtani szándékozók esetében az alkotmányosan megalapozott,<sup>331</sup> és nemzetközi vállalások alapján fennálló kötelezettségek teljesítése volt.<sup>332</sup> A határok védelme, amely a közrend fenntartása vonatkozásában alapvető feladat, de mint láttuk, uniós jogi kötelezettség is, erős hangsúlyt kapott.<sup>333</sup> Ezek a törekvések azonban hamar szembe kerültek azzal az uniós döntéssel, amely az eredeti tervek szerint Görögország és Olaszország mellett éppen Magyarország megsegítésére született, és a helyzetet a menedék iránti kérelmet benyújtó bevándorlók tagállamok közötti elosztásával kívánta kezelni.<sup>334</sup>

Miután tehát Magyarország kormánya ezzel a döntéssel nem értett egyet, a migráció kapcsán igen korán vita bontakozott ki Magyarország és az Európai Unió között. Az

<sup>331</sup> Magyarország Alaptörvénye XIV. cikk (4) bekezdése.

<sup>332</sup> A már hivatkozott Genfi Egyezmény.

<sup>333</sup> A már hivatkozott Schengeni Egyezmény.

<sup>334</sup> A Tanács (EU) 2015/1601 határozata (2015. szeptember 22.) a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról.

előbbi a vonatkozóuniós döntések érvényesülését kívánta ettől kezdve a rendelkezésre álló valamennyi eszközzel megakadályozni. A jogi eszközök lehető legszélesebb tárat vetette be Magyarország azért, hogy az Európai Unió által előírt, a menekültek elosztására vonatkozó rendszer gyakorlati megvalósítását megakadályozza. Ennek során a Magyarország által elfogadott döntések az alkotmányosan rendelkezésre álló valamennyi szinten megjelentek, azok elemzésén keresztül a tagállami ellenállás teljes eszköztára vizsgálható. A jelen fejezetben kifejezetten e döntésekre, illetve az uniós döntés, a tanácsi határozat érvényességének megkérdőjelezésére összpontosítottunk, vizsgálatunkat pedig elsősorban a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság vonatkozásában levonható következtetésekre tekintettel folytatjuk le.

Magyarország kormánya mindenekelőtt a rendelkezésre álló legerősebb döntéshozatali szintre utalta a kérdést. 2016. október 2-án népszavazás került megrendezésre Magyarországon. A népszavazásra feltett kérdés nem magának a migrációs helyzetnek a kezelésére, hanem érdekes módon, hatáskörfelosztásra vonatkozott. A magyar választópolgároknak ugyanis arra a kérdésre kellett válaszolni, akarják-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését? Arról van tehát szó, hogy kifejezetten az uniós döntés által kitűzött cél megvalósulását kívánta a kormányzati törekvés a magyar Országgyűlés előzetes hozzájárulásának feltételéhez kötni. Rögtön felmerül, hogy ez egyáltalán népszavazási kérdésként feltehető-e, hiszen népszavazást az Országgyűlés csak a hatáskörébe tartozó kérdésben rendelhet el.<sup>335</sup>

Az Alkotmánybíróság ugyan két ügyben is vizsgálta a népszavazást kiíró országgyűlési határozat alkotmányosságát, de a kérdés tartalmára ezekben nem tért ki, miután ennek vizsgálata nélkül is mindkét ügyben az országos népszavazást elrendelő országgyűlési határozat alkotmányosságának megállapítására juthatott.<sup>336</sup> Ilyen jellegű, a témánk kapcsán értékelhető vizsgálat csupán az egyik ügyben hozott végzés párhuzamos indoklásában jelenik meg.<sup>337</sup> Ebben a párhuzamos indokolás műfaji sajátosságára tekintettel, érthető módon nagyon röviden, de véleményünk szerint nem kellő fogalmi tisztasággal jelenik meg a szuverenitás, és egyébként a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme, bár utóbbi csak a szuverenitáskapcsán. Miközben a párhuzamos indoklást jegyző két alkotmánybíró a szuverenitás fenntartásáról beszél, ennek alapjául egyrészt a tömeges bevándorlásra, másrészt alapjogvédelemre, harmadrészt az uniós hatáskörgyakorlással szemben a népesség meghatározására vonatkozó döntési jog fenntartására hivatkozik a szuverenitás alapján.

Elfogadjuk, hogy egy tagállam, így Magyarország, különös tekintettel a kapcsolódó alkotmányos szabályaira, népszavazást tarthat arról, hogy nem magyar állampolgár személyek tömeges betelepítése kapcsán az uniós döntésnek feltétele lehet-e az országgyűlési jóváhagyás, azaz a döntés során a hatáskörök hogyan oszlanak meg az uniós és a nemzeti

<sup>335</sup> Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (2) bekezdés.

<sup>336</sup> A magyar Alkotmánybíróság 3130/2016. (VI. 21.) sz. végzése és 12/2016. (VI. 22.) sz. határozata, rendelkező rész.

<sup>337</sup> A magyar Alkotmánybíróság 3130/2016. (VI. 21.) sz. végzéséhez Varga Zs. András és Pokol Béla alkotmánybírók párhuzamos indokolása, 19–34. pont.

szint között. Úgy gondoljuk, hogy a kérdésfelvetés és annak népszavazás útján történő megválaszolása szoros összefüggésbe hozható a szuverenitás elvével. Nem gondoljuk azonban, hogy ezt a tömeges bevándorlás kapcsán fennálló védelmi helyzet vagy a népesség meghatározására vonatkozó a szuverenitáshoz közvetlenül kapcsolódó jog indokolná. A szuverenitással való összefüggés ennél közvetettebb, véleményünk szerint a kapcsolat a népszuverenitásból fakadó demokratikus követelményen keresztül állítható fel. Az alapjogvédelem megfelelő keretei egyébként az uniós jog vonatkozásában is érvényesülnek, ahogyan erre korábban már többször utaltunk.

A nemzeti szuverenitás elve megköveteli, hogy a közhatalom gyakorlása során annak alapja az általános akarat lehessen. Ez még akkor is így van, ha egyébként a közhatalmi cselekvés a jog által szabályozott keretek között történik. A modern alkotmányjog, Magyarország esetében is, ritka kivételektől eltekintve a közvetett demokrácián, azaz a képviselői elven alapszik.<sup>338</sup> Ugyanakkor éppen erre tekintettel lehetőséget biztosít arra, hogy kivételként érvényesüljön a közvetlen demokrácia is, amelynek egyik legfontosabb eszköze a népszavazás. Olyan nagy jelentőségű ügyekben, amelyekben az Országgyűlés ezt szükségesnek tartja, ezért rendelhető el az országos népszavazás Magyarországon is. Ezáltal pedig éppen a szuverenitás érvényesül, azaz maga a nemzet nyilváníthatja ki, a jog keretei között szabályozott módon, véleményét, hozhat döntést.

Indokolt kérdésnek tűnik, hogy nem magyar állampolgárok Magyarországra történő betelepítését az Európai Unió csak az Országgyűlés előzetes jóváhagyásával írhatja-e elő. Ezt a kormányzati álláspontot maga a kérdés a nemleges válasz irányába fogalmazza meg. Úgy gondoljuk, hogy különösen osztott hatáskör esetén,<sup>339</sup> a hatáskör gyakorlásának a nemzeti szuverenitásra tekintettel kell megvalósulnia. Elvárható, hogy a hatáskörgyakorlás módja által, az abból származó követelmények éppen a népképviselő tekintetében ne sérüljenek. Felmerül azonban a kérdés, hogy egy, a közvetlen demokrácia eszközével meghozott döntés ütközhet-e egy korábbi uniós döntéssel, tekintettel a tagállam európai építkezés iránti elkötelezettségére és az uniós jog sajátosságaira. Meglátásunk szerint a kérdésre adható igenlő válasz.

Formálisan maga a kérdés nem arra irányult, hogy a korábbi uniós döntést a magyar választópolgárok többsége elutasítja-e, hanem hatásköri kérdésként került megfogalmazásra. Osztott hatáskörként, a vonatkozó szerződéses szabályok szerint megmarad az uniós döntési jog, hogy átmeneti rendelkezéseket fogadjanak el harmadik országbeli állampolgárok szükséghelyzetet okozó, hirtelen beáramlása esetén. Ha azonban ez a döntés ilyen személyek Magyarországra történő betelepítését írja elő, az országgyűlési jóváhagyást tenne szükségessé. Miközben tehát megjelenik a nemzeti szuverenitás gyakorlásának legmagasabb szintű eszköze, a népszavazás, formálisan az nem közvetlenül megy szembe az uniós hatáskörgyakorlás során elfogadott döntéssel.

A formai szempontokon túl azonban, úgy gondoljuk, hogy tartalmilag is elfogadható egy ilyen, következményei kapcsán mégis csak egy korábbi uniós döntést lerontani képes kérdés népszavazásra történő feltétele. Anélkül, hogy itt most az uniós döntést

---

<sup>338</sup> Magyarország Alaptörvénye B) cikk (3) és (4) bekezdés.

<sup>339</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikk (2) bekezdése.

értékelnék, erre a későbbiek során kiterünk majd, még ha az csupán szükséghelyzetre válaszul elfogadott átmeneti intézkedéseket ír is elő, az ügy jelentőségére tekintettel, alkotmányosan indokolható, hogy népszavazás egy ilyen döntést a népképviselőt legfőbb alkotmányos intézményének, az Országgyűlésnek a hozzájárulásához kössön. Itt arra a korábbi, elméleti megállapításunkra utalnánk vissza, amely szerint a szuverenitáson alapuló közhatalmi cselekvésre vonatkozó képesség átadásával maga a nemzeti szuverenitás nem szűnik meg, az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán alkotmányos követelmények támaszthatók. Így adott esetben ilyen követelményt, éppen a szuverenitás gyakorlásának legerősebb eszközével, a népszavazással, különösen a nemzeti szuverenitáshoz kapcsolódó képviselői elv tiszteletben tartására, azaz országgyűlési jóváhagyásra tekintettel indokoltan támaszthat a nemzeti alkotmányos rend.

A migrációs válság megoldása kapcsán, az Európai Unióval kibontakozó vitában tehát az uniós politikai álláspontot tükröző döntés érvényesülésének megakadályozására Magyarország a legmegfelelőbb alkotmányos eszközt választotta akkor, amikor a kormány kezdeményezésére az Országgyűlés országos népszavazást rendelt el. A kérdés megválaszolásával az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán támasztható a módszer és a következmény tekintetében alkotmányosan jól indokolható követelmény a szuverenitás gyakorlásának legmagasabb eszközével, a szuverenitásból fakadó képviselői elv védelmében. A nemleges válaszok többségével, tehát egy érvényes és eredményes népszavazással, ha az uniós hatáskörgyakorlás módja kapcsán támaszt a nemzeti szuverenitás elvére visszavezethető alkotmányos követelményt, az uniós jog érvényesülése megakadályozható.

A népszavazás azonban nem volt érvényes. Miközben az érvényesen szavazó választópolgárok hatalmas többsége (98,36 %) a kérdésre nemleges választ adott, a közel 8,3 millió választásra jogosult állampolgárból kevesebb, mint három és fél millió (41,32 %) adta le érvényesen a szavazatát, a szavazásban résztvevő állampolgárok közel 3 %-a érvénytelenül szavazott. A népszavazás a vonatkozó alkotmányos szabályokra tekintettel, tehát nem volt érvényes.<sup>340</sup> A magyarországi rendszerváltozás óta eltelt időszak hét népszavazása közül csak négy volt érvényes, és ezek közül is kettő a vonatkozó szabályok felpuhítása miatt. Így az eredmény több szempontból is elgondolkodtató, elsősorban a magyar demokrácia működésére vonatkozóan. Emellett viszont azt is érdemes megjegyezni, hogy a nemleges választ adó választópolgárok száma, ugyan ez a jog számára közvetlenül nem értékelhető, összességében kiugróan magas más népszavazások számaival összehasonlítva.

Az érvénytelen népszavazás után a kormány az alkotmányosan rendelkezésre álló következő szint, az alkotmányozó döntéshozatal eszközt vetette be az uniós döntéssel szemben. Az alkotmánymódosításra vonatkozó tervezet, ahogyan erre annak indokolása is utal, kifejezetten a népszavazás utáni helyzetre adott válaszként fogalmazódott meg. Mint az szintén ismert, végül az alkotmánymódosítást az Országgyűlés, miután a kormányzati többség nem rendelkezett az ehhez szükséges szavazatokkal, nem fogadta el.<sup>341</sup> Ugyanakkor a témánk kapcsán érdekes rendelkezéseket változatlan formában tartalmazó,

<sup>340</sup> Magyarország Alaptörvénye 8. cikk (4) bekezdés.

<sup>341</sup> Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/12458. sz. javaslatot az Országgyűlés 2016. november 6-i ülésnapján nem fogadta el.

további javaslatokkal kiegészült hetedik alkotmánymódosítást később elfogadták, miután az országgyűlési választásokat követően az ehhez szükséges országgyűlési többség rendelkezésre állt.<sup>342</sup>

Számunkra értékelendő rendelkezéseket az alkotmánymódosítás két vonatkozásban tartalmaz: egyrészt a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmére vonatkozó alkotmányos kötelezettség meghatározása,<sup>343</sup> másrészt a kifejezetten az uniós hatáskörgyakorlás kapcsán megfogalmazott korlátok támasztása.<sup>344</sup> Az elfogadott javaslatban, a korábbi, eredeti javaslathoz képest némiképpen átfogalmazott formában, megjelentek az alapjogok között a nem magyar állampolgárok magyarországi belépésére és Magyarországról történő kiutasításáról vonatkozó rendelkezések, továbbá a rendőrségnek a jogellenes bevándorlás megakadályozására vonatkozó feladata. Az utóbbi rendelkezés egyébként nem szerepelt az első javaslatban, és e rendelkezéseket itt nem is kívánjuk részletesen elemezni.

Témánk kapcsán különösen érdekes alkotmányos rendelkezés jelent meg az úgynevezett Európa-klauzulában. Az alkotmánymódosítást követően az Alaptörvény kifejezetten kimondja, hogy az uniós hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal. Emellett további korlátot is támaszt, amikor Magyarország területi egységre, népességre, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát, az uniós hatáskörgyakorlás által tiszteletlenő jogként határozza meg. Véleményünk szerint ez az alkotmányos rendelkezés nem jelent valós, új korlátot az uniós hatáskörgyakorlással szemben, így alkotmányos szabályozásuk pusztán jogi szemmel nézve inkább elméleti, mint gyakorlati jelentőséggel bír. Ezeket a nemzeti alkotmányos korlátokat ugyanis az uniós jog is elfogadja.

Az uniós elsődleges jog a területi integritás védelmét kifejezetten tiszteletben tartandó alapvető állami funkciónak tekinti.<sup>345</sup> A területi egységre vonatkozó állami rendelkezési jog egyébként is nehezen értelmezhető fogalom, hiszen a területi egységről az államok valójában önállóan nem rendelkeznek, inkább a nemzetközi jog szabályai szerint meghatározható államterületük integritásának védelmével foglalkoznak, és ezt biztosítják alkotmányosan is. Végül nehezen képzelhető el olyan uniós hatáskörgyakorlás, amely kifejezetten a tagállamok területi egységét sértené. Hasonló a helyzet az államforma és az állami berendezkedés esetében is, utóbbi kifejezetten tiszteletben tartandó az uniós által, hiszen a nemzeti identitás védelmét éppen a politikai és alkotmányos berendezkedéshez kapcsolja a szerződés.<sup>346</sup>

Az alapvető jogok és szabadságok ugyan valóban alkotmányos korlátai lehetnek a szuverenitás alapján történő uniós közhatalmi cselekvésnek, e korlátot éppen a hatáskör-átruházás tartja fenn. A nemzeti alkotmányos rend biztosítása kapcsán alapvető követelmény, hogy a *sui generis* uniós jogrendszeren keresztül annak sajátosságai miatt megjelenő uniós normák érvényesülése során e jogok ne sérüljenek, de ez a korlát tény-

---

<sup>342</sup> Magyarország Alaptörvényének hetedik módosításáról szóló T/336. sz. javaslatot az Országgyűlés 2018. június 20-i ülésnapján fogadta el.

<sup>343</sup> Magyarország Alaptörvénye Nemzeti Hitvallás, valamint R) cikk (4) bekezdés.

<sup>344</sup> Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) bekezdés.

<sup>345</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése.

<sup>346</sup> *Ibidem*.

legesen egyre szűkebb körben jelenhet meg. Az uniós jog jelenlegi fejlődési szintjén az alapjogvédelem ugyanis külső ellenőrzés lehetősége nélkül, de igen széles körben, többek között a tagállami alkotmányos hagyományokra tekintettel is biztosított.<sup>347</sup> Kifejezetten nemzeti sajátosságként megjelenő alapjogvédelem, különösen az egyes jogok tartalma, értelmezése során, a nemzeti alkotmányos önazonosság körében támaszthat alkotmányos korlátot.

Végül számos kérdés merül fel a népességre vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jog uniós hatáskörgyakorlással szembeni korlátként történő alkotmányos meghatározása kapcsán. A migráció kapcsán az unió és Magyarország között folyó vitában nyilvánvalóan ez a kérdés jelenik meg legelősebben. Maga az alkotmánymódosítás is ehhez kapcsolódik, amikor a módosító rendelkezések között, az idegen állampolgár magyarországi tartózkodását, a személyek szabad mozgásának uniós alapvető szabadságában részesülők körétől eltekintve, magyar hatóságok által elbírált kérelemhez köti, a menedékjog biztosítására vonatkozó szabályok elfogadását pedig az Országgyűlés hatáskörébe utalja. Az alkotmánymódosítás ugyanis éppen az uniós jog által meghatározott szűk keretek között tud csupán az azáltal nem szabályozott körben kifejezetten nemzeti eljárásokat és hatósági döntéseket meghatározni arra nézve, hogy ki tartózkodhat Magyarország államterületén.

E vonatkozásban tehát arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a globalizációs környezetben egy, az európai építkezésben résztvevő állam tényleges és jog által meghatározott mozgásteret viszonylag szűk a területén tartózkodó személyek körének szabályozásában. Meglátásunk szerint az uniós hatáskörgyakorlással szemben ilyen alkotmányos korlát megfogalmazása nem csak felesleges, de ellentmondásos is. A tagállami szuverenitás nem szűnik meg az európai építkezés következtében. Az ugyan az így megjelenő sajátos politikai és jogi valóság miatt, elsősorban az uniós jog abszolút elsőbbsége tekintetében, átértelmezendő lehet, de semmiképpen sem sérül. Éppen ellenkezőleg, alkotmányos korlátokat közvetít, illetve maga is alkotmányos korlátot jelent. Ugyanakkor a szuverenitás nem jelent olyan, a népességre vonatkozó rendelkezési jogot, bár ez a jog a szuverenitásból ered, amely annak alapján közvetlenül szembe kerülhetne az uniós hatáskörgyakorlással. Hiszen a szuverenitás védelme, ahogyan korábban láttuk, elsősorban az uniós hatáskörgyakorlás mikéntje kapcsán képes alkotmányos követelményt érvényesíteni, magának az uniós hatáskörnek a léte közvetlenül a szuverenitáson alapuló érveléssel nem kérdőjelezhető meg.

Nagy az elméleti jelentősége azonban annak, hogy az alkotmányozó a hatáskör-át ruházást szabályozó alkotmányos rendelkezésben kifejezetten említést tesz az uniós hatáskörgyakorlás alkotmányos korlátairól.

Ezáltal ugyanis egészen nyilvánvalóvá válik, hogy az nem korlátlan. Bár az itt megfogalmazott korlátok véleményünk szerint nem jelentik az uniós hatáskörgyakorlás valós akadályát, önmagában az, hogy az alkotmányozó korlátok megfogalmazására törekszik, véleményünk szerint sem alaptalan. Egyetértünk azzal, hogy ilyen alkotmányos korlátok akár az alkotmányszövegben is megfogalmazhatók. De ha ténylegesen érvényesíthető tartalommal kívánja ezeket az alkotmányozó meghatározni, akkor ezt nem így közvetlen módon, bizonyos hatásköröket az uniós hatáskörgyakorlás rovására önmagának alkotmá-

---

<sup>347</sup> Ibidem, 6. cikk.

nyosan fenntartva, teheti meg. Az uniós közhatalmi cselekvés, az uniós hatáskörgyakorlás tényleges korlátai – az *ultra vires* hatáskörgyakorlás különleges esetétől eltekintve – a szuverenitás kapcsán a hatáskörgyakorlás módjával, a nemzeti alkotmányos önanonosság védelme körében pedig magával a hatáskörgyakorlással szemben jelenhetnek meg. Ilyen valós korlátokat tehát a szuverenitáshoz kapcsolva a hatáskörök gyakorlásának módjára vonatkozóan vagy közvetlenül a nemzeti alkotmányos önanonosság meghatározásával – bár utóbbi számos veszélyt rejt – fogalmazhat meg a nemzeti alkotmányozó. Az uniós hatáskör léte inkább csak az uniós jogrendszer keretei között támadható. Az uniós közhatalmi cselekvés, tehát a hatáskörgyakorlás vagy annak módja kapcsán azonban ilyen korlátok akár a nemzeti alkotmányban is megfogalmazhatók.

A hetedik alkotmánymódosítás témánkkal összefüggő, másik feladata az alkotmányos önanonosság védelmének alkotmányos rendelkezésekben való meghatározása volt. Úgy gondoljuk, hogy úgy általában, mint a migráció kapcsán, az uniós és Magyarország között fennálló vitában, a nemzeti alkotmányos önanonossághoz kapcsolódó korlátok kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában is érvényesíthetők.<sup>348</sup> Azáltal, hogy maga a fogalom az alkotmányszövegben is megjelent, ez egészen nyilvánvalóvá vált. Maga az alkotmányos szabályozás egyébként, meglátásunk szerint helyesen, egészen röviden fogalmaz, amikor a nemzeti önanonosságot egyfajta általános értékként, a történeti alkotmányba gyökereztetve, védelem alá vonja, és ezt a védelmet valamennyi állami szerv kötelességként határozza meg.

A nemzeti alkotmányos önanonosság ugyanis nem a kifejezett alkotmányos rendelkezésekben, hanem azokon túl, történeti alkotmányos vívmányokban gyökerező és alkotmányfeletti elvek és szabályok szintjén lelhető fel. Valós korlátja lehet azonban az uniós közhatalmi cselekvésnek, vagy az alkotmánymódosítás szavaival élve, a hatáskörgyakorlásnak. A tagállamnak ugyanis meg kell őriznie alapvető alkotmányos rendjének lényeges jellemzőit, nem csupán azért, hogy az ne essen szét, hasonuljon meg vagy oldódjon fel, hanem azért is, hogy valóban be tudja fogadni az uniós jogot, annak hatékony érvényesülését alkotmányosan biztosítva. A migráció kapcsán azonban különösen fontos, hogy az alkotmányos önanonosság védelmének, nem egyfajta kulturális identitás megőrzésére vonatkozó politikai harcban kell megvalósulnia. A jog területén kell összebékítenie a történelmi múltból származó vagy értékválasztásokhoz kapcsolható alkotmányos elveket és szabályokat a migrációs helyzet kezelésére vonatkozó uniós döntésekkel.

Meglátásunk szerint, azonban veszélyesen keveredik az alkotmányos önanonosság fogalma a kulturális identitás védelmével, éppen a migrációs helyzet kapcsán. Az uniós ítélkezési gyakorlat nem ad ezzel kapcsolatban kellően világos iránymutatást, sokszor kulturális nemzeti sokszínűséget védve a nemzeti önanonosságra hivatkozva. A nemzeti alkotmányos önanonosság azonban csak közvetve kapcsolható a nemzeti identitáshoz, amennyiben a nemzeti közösséget is meghatározhatja. A nemzeti közösség pedig közvetve alakítja magát a nemzeti alkotmányos önanonosságát, politikai és alkotmányos rendszerén keresztül, az erre vonatkozó történelmi gyökerű és értékválasztásokon alapuló szabályok szerint. Ezt az alkotmányos nemzeti önanonosságot kell tehát a külső hatásokkal szem-

---

<sup>348</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, rendelkező rész.



ben megvédeni, miközben éppen ez ad lehetőséget arra, hogy azokat egy adott állam és nemzet feldolgozza.

A migrációs helyzetre az unióssal szöges ellentétben álló magyar politikai álláspont alapján megfogalmazott jogi válaszok, a kialakuló vitában Magyarország által elfogadni kívánt vagy meghozott döntések értékelését követően szükségesnek tartjuk röviden kitérni az uniós döntés elemzésére is. Nem csupán azért van erre szükség, mert a fentebb elemzett magyar döntések erre adott válaszként születtek. Hanem témánk kapcsán kifejezetten azért, mert úgy gondoljuk, hogy a kialakult vitában nagyon pontosan körvonalazhatók az uniós jog érvényesülésének jogilag erős bástyája körül húzódozó azon nemzeti alkotmányos árkok, amelyek aláaknázhatják azt. Ilyen szempontból pedig a fentebbi fejtegetésünk következtetéseire tekintettel kívánjuk elvégezni az uniós döntés elemzését.

Az Európai Unió a 2015-ben kialakult migrációs válság kezelését viszonylag gyorsan napirendjére tűzte. A 2015. júniusi európai tanácsi aggodalmak és iránymutatások alapján,<sup>349</sup> két javaslat került az uniós döntéshozók elé. Egyrészt a Dublin III rendelet módosítását,<sup>350</sup> másrészt az általunk elemezni kívánt, áthelyezési válságmechanizmusról szóló határozathoz vezető javaslatot készítette elő a Bizottság.<sup>351</sup> A döntéshozatali eljárásban a Parlamentnek véleményezési joga van, dönteni a Tanács jogosult. A végül megszületett döntés, azaz a tanácsi határozat kapcsán azonban nyilvánvalóan a Bizottság irányította a döntéshozatal folyamatát, a Parlament csupán általános, a módosításokra már nem vonatkozó állásfoglalást adott, a Tanács pedig szinte felfoghatatlan gyorsasággal döntött. A határozatot végül módosított formában 2015. szeptember 22-én már el is fogadták.

Magá az uniós döntés, ahogyan utaltunk rá, a magyar kormányzati állásponttal ellentétben, a kialakult bevándorlási helyzet kezelését a tagállamok közötti szolidaritás és igazságos felelősségelosztás alapján úgy kívánja kezelni, hogy magukat a bevándorlókat, egészen pontosan azok egy meghatározott körét osztja fel adott feltételek alapján a tagállamok között. Azaz nem a határvédelemre, a bevándorlás fékezésére irányult a döntés, hanem az uniós tagállamok területére beérkező menedék iránti kérelmet benyújtani szándékozó személyek uniós rendszerben történő elosztására. A döntés eredeti formájában Görögország és Olaszország mellett Magyarország tehermentesítésére is törekedett. A magyar kormány azonban úgy döntött, miután a döntés fenti irányával nem értetett egyet, hogy nem kíván kedvezményezettje lenni annak. Emiatt volt szükség az eredeti javaslat módosítására, amely e módosítás ellenére is rendkívül gyorsan került elfogadásra.

Az uniós, egészen pontosan bizottsági álláspont a véleményünk szerint a valós politikai mérlegelés lehetőségét kizárta, mert a Parlament lehetősége a véleményezésre meglehetősen korlátozott, formális volt, a Tanács pedig viharos gyorsasággal döntött. A vonatkozó szerződéses rendelkezésekkel összhangban, a kialakult válsághelyzet megoldására a szolidaritás és igazságos felelősség-megosztás elveire tekintettel, az egyes tagállamokra nehezedő bevándorlási nyomásnak a bevándorlók elosztásával való enyhítését írta elő. Itt jegyezzük meg, vitatható, hogy a felelősség megosztásának legjobb módja a bevándorló

---

<sup>349</sup> Az Európa Tanács 2015. június 25-26-i ülésén elfogadott következtetések, EUCO 22/15.

<sup>350</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 604/2013/EU sz., már idézett rendelete.

<sup>351</sup> A Tanács (EU) 2015/1601. sz., már idézett határozata.

személyek elosztása, ahogyan egyébként az is, hogy milyen formában kötelezhetőek szolidaritásra az egyes tagállami csoportok.

Az uniós döntés egyébként a tagállami érdekek védelméről sem feledkezik meg. A tanácsi határozat kifejezetten rendelkezik arról, hogy a tagállamok megtagadhatják a kérelmezők áthelyezését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az illető személy veszélyt jelent a nemzetbiztonságra vagy a közrendre nézve.<sup>352</sup> Mindazonáltal a bevezetett válságmechanizmus egyértelműen kötelező befogadást ír elő a tagállamok számára. Ezt bizonyítja, hogy csak egyéni esetekben, kifejezetten a nemzetbiztonság vagy a közrend védelmének indokával biztosít lehetőséget arra, hogy egy adott személy áthelyezését egy tagállam megtagadja. Nem gondoljuk, hogy ezáltal maga a szuverenitás sérülne, hiszen a szerződéses alap a hatáskörgyakorlásra adott. Ilyen környezetben azonban az egyértelmű, hogy a tagállamok mozgásteret, legalábbis egy átmenetinek szánt intézkedés alkalmazásának ideje alatt, rendkívül szűk.

Az uniós döntés elemzése során azt viszont mindenképpen hangsúlyozni kívánjuk, immár tisztán jogi megközelítésben, hogy olyan döntésről van szó, amely súlyos politikai felelősséggel jár, így azt jogi értelemben kellően felhatalmazott, erős legitimitással rendelkező döntéshozó fogadhatja el. Nem gondoljuk, hogy a tagállami szuverenitás sérülne a döntés elfogadása által, hiszen az uniós hatáskör adott, és az is belátható, hogy az adott válsághelyzetre egyébként is csak uniós szinten adható megfelelő megoldás. Úgy véljük azonban, hogy annak kapcsán érdemes átgondolni az uniós döntéshozatal alapjainál mind a legitimitás, mind pedig ezzel összefüggésben a politikai felelősség megállapítása tekintetében felmerülő kérdéseket. A döntés meghozatalánál megjelenő politikai mérlegelések jogi jellegének túlhangsúlyozottsága még a tagállami többségi szándék, és az igencsak viszonylagos demokratikus rálátást biztosító intézményi egyensúly mellett is joggal helyezi előtérbe ezeket a kifejezetten alkotmányos jellegű kérdéseket.

A Tanácsban Magyarország mellett Szlovákia és Csehország is nemmel szavazott, illetve Finnország tartózkodott a döntéshozattól. A határozat elfogadását követően pedig Szlovákia és Magyarország megtámadták azt az uniós bíróság előtt. Bár a döntéshozatali rendszer elfogadottságának, legitimitásának értékelése során komoly kérdések merülhetnek fel, ismert, hogy a döntés hatékony végrehajtása is nehézkes volt. Az utóbbi eredménytelensége, meglátásunk szerint, a nyilvánvaló igazgatási nehézségektől eltekintve, egyébként összefüggésbe hozható az előbbi kérdésekkel is. Az uniós bíróság végül a határozat érvényességét állapította meg, véleményünk szerint meglehetősen rugalmas vagy éppen kellően túlfeszített érvelés mentén.<sup>353</sup>

A vonatkozó bírósági ítéletet részletesen nem elemezzük itt, és egyenként nem térünk ki a szlovák kereset hat, a magyar kereset tíz jogalapjának elutasításához vezető indokokra.<sup>354</sup> Szeretnénk azonban a bírósági indokoláson keresztül is bizonyítani az uniós jog által felállított keretek részbeni szétfeszülésének, részbeni túlzottan rugalmas alkalmazásának

---

<sup>352</sup> Ibidem, 5. cikk (7) bekezdés.

<sup>353</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. sz. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.

<sup>354</sup> KRUSZLICZ, 2018, 85–101.

fent említett tényét. A bírósági ítélet formálisan megalapozottnak tekinthető, mert az uniós jogi kereteket mérlegelése során meglehetősen nagy rugalmassággal alkalmazza, vagy éppenséggel szétfeszíti azokat. Anélkül, hogy elvi kérdésekre kitérne, a témánk kapcsán is értékes szempontokat szolgáltat, az uniós döntéshozatal meglátásunk szerint valós, alkotmányos jellegű korlátjainak vizsgálatához, amelyek elsősorban tartalmi szempontok következetesebb érvényesítése során jelenhetnek, jelenhetnének meg.

Ebben a körben mindenekelőtt azt emelnénk ki, hogy a hatásköri alapok vizsgálata során az ítélet azt állapította meg, hogy az elfogadott határozat nem jogalkotási aktus. E megállapítás indokolása során, a felperesek által felhozott tartalmi érvekkel szemben, a bíróság ragaszkodik a saját ítélkezési gyakorlatához képest is túlzottan formális megközelítéshez, amikor e megállapítását azzal indokolja, hogy álláspontja szerint nem jogalkotási aktus az, amelyet a szerződések ilyenként neveznek meg.<sup>355</sup> Ezt az állítását a bíróság akkor is fenntartja, ha egyébként a nem jogalkotási aktusnak minősített határozat tartalmában jogalkotási aktusban szereplő rendelkezést módosít azzal az indokkal, hogy az ideiglenes intézkedés csak így tudja elérni célját. Ezzel meglátásunk szerint jövőbeni kockázatokat is rejtve, rendkívüli módon szétfeszíti az uniós jogi kereteket.

Éppen a legitimitás és a politikai felelősség megállapítása vonatkozásában meglehetősen problémás az érvelés, amely elhanyagolja a tartalmi kérdések vizsgálatát, és a tartalmi kérdésekkel kapcsolatban túlhangsúlyozza a Tanács politikai mérlegelési jogát, különösen mivel a gyors döntéshozatal a valós mérlegelés lehetőségét gyakorlatilag kizárta. Szintén ebben a körben vizsgálandó az intézmények közötti egyensúly kérdése. Bár az Európai Tanács következtetéseiben konszenzusos döntéshozatalt javasolt, végül az Európai Unió Tanácsa többségi szavazással fogadta el a határozatot. A döntés iránti politikai felelősséget egyedül viselő Tanácsnak a mérlegelési jog gyakorlására rendkívül rövid idő állt rendelkezésre. A valós parlamenti véleményezés is elmaradt, hiszen a módosítást követően erre csak formális lehetőség állt fenn.

A bírósági ítélet szerint sem a konszenzusos megoldásra vonatkozó iránymutatástól való eltérés, sem pedig a hallgatólagos parlamenti véleményezés nem okoz olyan lényeges eljárási szabálytalanságot, amely a határozat érvénytelenségének megállapítását vonná maga után. A bírósági indokolás itt ismét végletekig formális érvelést követ. Egyrészt emlékeztet arra, hogy az európai tanácsi iránymutatás semmilyen formában nem köti sem a Bizottságot a javaslattevéssel, sem a Tanácsot a döntéshozatal során, másrészt úgy véli, hogy amennyiben a folyamatos tájékoztatásának köszönhetően a Parlament számára a véleményezés lehetősége fennállt, nem sérül a kényes intézményi egyensúlyban biztosított demokratikus rálátás. A Parlament informális tájékoztatása mellett az intézmény hallgatása elegendő ahhoz, hogy a véleményezési jog által támasztott feltétel teljesüljön.

Az intézményi egyensúlyra vonatkozó szabályok értelme szintén a legitimitás és a politikai felelősség kapcsán keresendő. Egyrészt igaz, hogy a nem jogalkotási aktusok

---

<sup>355</sup> Az Európai Unió Törvényszékének a T-512/12. sz., *Front Polisario kontra Tanács* ügyben, 2015. december 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:T:2015:953, 137. bekezdés, valamint Melchior Wathelet főtanácsnoknak a C-104/16 P. sz., *Front Polisario kontra Tanács* ügyben 2016. szeptember 13-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2016:677, 124. bekezdés.

elfogadására viszonylag egyszerű eljárásban kerülhet sor. Ebben az eljárásban, ahogyan ez más jogalapok cáfolata kapcsán az ítéletben is olvasható, a formálisan nem véleményezett módosítások elfogadásához sem szükséges egyhangúság a Tanácsban. Továbbá, az ilyen eljárásban a nemzeti parlamentek véleményezési joga és az átláthatóság elve sem érvényesül, illetve a nyelvhasználati szabályokat is kellő rugalmassággal lehet alkalmazni. Másrészt, viszont az érdemi felperesi érvek vizsgálata során a bíróság ismét csak a Tanács politikai mérlegelési jogát hangsúlyozza (meglátásunk szerint meglehetősen túlzottan), akár a szükségesség és arányosság akár az arányosság kapcsán az általános alkalmasság, majd végül a jogbiztonság és a normavilágosság tekintetében. A politikai felelősség és egyébként a döntés legitimitása kapcsán is fontos, szükségességre és arányosságokra vonatkozó, egyébként egy uniós aktus érvénytelenségének megállapítására csak nagyon korlátozottan alkalmas jogalapok cáfolata során felhozott érvek, ismét csak az alkotmányos jellegű alapok hiányára, illetve e hiány sajnálatos következményeire mutatnak rá.

Határozott véleményünk ugyanis, hogy az uniós döntéshozatalnak az alapjai alkotmányos szempontok szerint is megnyugtató módon, éppen a vonatkozó szerződéses rendelkezések szigorú és pontos értelmezésével teremthetők meg. E keretek adnak lehetőséget arra, hogy a megfelelő politikai mozgástér biztosítása mellett, ne csupán a szükségesség és arányosság szakmai köntösbe bújtatott vizsgálata, hanem a hatáskörök gyakorlásának általános rendszerének tiszteletben tartása adjon kellő legitimitással lehetőséget az egyébként szükséges és arányos intézkedések felelős meghozatalára. Az adott esetben vitatható úgy az intézkedés ideiglenes jellege, mint annak alkalmas volta, és egyébként szükségessége és arányossága is. Miközben persze elfogadjuk a bíróság formális cáfolatait, úgy véljük, hogy azok indokai, egyébként a hatáskörök megalapozottsága tekintetében is éppen az alkotmányos hiányosságokra mutatnak rá, és így egy olyan határozat érvényességének megállapítására vezettek, amely messze nem töltötte be az eredetileg neki szánt szerepet – nem csupán a tagállami ellenállások miatt.

## **2. Tagállami alkotmányosság a jogalkalmazásban**

Eddig azt láttuk, hogy témánk kapcsán hogyan jelennek meg a migráció politikai kezelése során hozott döntéseken keresztül azok a nehézségek, amelyek a tagállami alkotmányosság szempontjából egészen világosan mutatják a nemzeti alkotmányjogok és az uniós jog közötti feszültséget egy olyan vita esetén, amely az eltérő politikai álláspontok mentén a döntéshozatal során adott jogi válaszok értékelésénél is megjelenik. E vita elemzésének folytatásaként azt is vizsgálni kívánjuk, hogy hogyan jelennek meg a témánk kapcsán felhozott kérdések immár a jogalkalmazásban, az eltérő irányú döntések nemzeti alkotmányos és uniós jogi keretekkel való összhangja szempontjából. A döntések alkalmazása során, ugyanis alkotmányos és alkotmányos jellegű szabályoknak kell megfelelnie az e döntéseket jogi formába öntő rendelkezéseknek. Egyrészt az uniós jog alkalmazásának lehetnek tagállami alkotmányos korlátai, másrészt a tagállami jog uniós összhangjára is tekintettel kell lenni. Az utóbbi pedig alkotmányos jellegű korlátokat is tartalmazhat.

A migráció kapcsán mindenekelőtt az alapjogvédelmi rendszer említendő, amely valamennyi uniós tagállam számára egységesen jelenik meg, hiszen utóbbiak mind részesei az Emberi Jogok Európai Egyezményének.<sup>356</sup> Az alapjogok védelme valamennyi közhatalmi cselekvés egyik legfőbb alkotmányos korlátja. Nem véletlen, hogy az uniós jog alkotmányosságának kérdése is ebben a tekintetben merült fel először, a német alkotmánybíróság és az uniós bíróság közötti, fogalmazzunk úgy, párbeszédben. A migráció, az abban résztvevő személyek meglehetősen kiszolgáltatott helyzetére tekintettel, különösen olyan terület, amely kapcsán a tagállami és egyébként uniós jogszabályok alkalmazása során utóbbi személyek alapvető jogainak a tiszteletben tartása hangsúlyos követelmény lehet.

Magyarország az általa a migrációs jelenségre válaszul elfogadott jogszabályok alkalmazása során nem kerülhette el, hogy a bevándorlásban résztvevő személy ügye az emberi jogok esetleges sérülése miatt, az Egyezményhez kapcsolódó jogérvényesítési rendszerben, az Emberi Jogok Európai Bírósága elé kerüljön. Az általunk vizsgálni kívánt ügy alapján azt szeretnénk bemutatni,<sup>357</sup> hogy a migrációs válságra megfogalmazott jogi válaszoknak mindenekelőtt egy olyan alapjogi rendszer követelményeit kell tiszteletbe tartania, amely külső ellenőrzés eszközével igyekszik kellően hatékony védelmet biztosítani a bevándorlásban résztvevő személyek számára. E védelmi rendszerben értelemszerűen olyan alkotmányos jellegű korlátok érvényesülnek a tagállami közhatalmi cselekvéssel szemben, amelyek azt egyértelműen korlátozzák. Ezáltal a tagállami cselekvés nem csak saját alkotmányos rendje és az arra vonatkozó ellenőrzési rendszer miatt korlátozott, hanem külső kontroll alá is esik.

Az ügy ténybeli háttere egyébként tipikusan mutatja azt a helyzetet, amellyel Magyarország 2015-ben szembesült. A panaszos, O.M. iráni származású, homoszexuális férfi, aki a szerb-magyar határon keresztül embercsempészek segítségével érkezett Magyarországra. Miután előállították, először azt vallotta, hogy az Egyesült Királyságba szeretne tovább utazni, majd úgy döntött, hogy a magyar hatóságok előtt kíván menedék iránti kérelmet benyújtani. A magyar hatóságok a vonatkozó nemzeti és uniós szabályoknak megfelelően a menedék iránti kérelmet nyilvántartásba vették, majd az adott személy idegenrendészeti őrizetbe vételét rendelték el, utóbbi a bíróság jóváhagyta. Maga az eljárás közel három hónapig tartott, ennek jelentős részét a menedéket kérő őrizetben töltötte, amelynek meghosszabbítását először a bíróság jóváhagyta, majd azt másodszor elutasította.

A panaszt a panaszos arra alapította, hogy őrizetbe vételének elrendelésekor sérült az arányosság elve, továbbá az őrizet homoszexualitása miatt kockázatot is jelentett testi épségére. Úgy véli, hogy az, hogy menedék iránti kérelmet nyújtott be a magyar hatóságok előtt, önmagában tanúsítja a hatóságokkal való együttműködésre vonatkozó szándékát, azaz biztosított volt, hogy az eljárás lefolytatása alatt Magyarországon marad. Önmagában az a tény, hogy jogellenesen lépte át a határt és előállításakor nem tudta személyazonosságát igazolni, nem indokolja a szabadságában őt korlátozó intézkedést. Úgy vélte, hogy esetét nem bírálták el egyénileg, továbbá nem kellően vizsgálták a vele szemben alkalmazott intézkedés arányosságát. Ezzel szemben a magyar kormány azzal

---

<sup>356</sup> Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, 1950. november 4-én aláírt egyezmény.

<sup>357</sup> Az *O.M. kontra Magyarország* ügyben hozott, már idézett ítélet.

érvelt, hogy egy kivételes helyzetben jogszerű eljárásban alkalmazott intézkedést. A jelentős számú bevándorló okozta válsághelyzetben, ahol a személyazonosságukat jogellenesen igazolni nem tudó személyek érkeztek nagy számban az ország területére, az arányosságra is kiterjedő, alapos és egyéni hatósági vizsgálat, és bírói ellenőrzés mellett alkalmazott szabadságot korlátozó intézkedést. Ennek során az őrizet feltételei kellő biztosítékot adtak arra, hogy a menedéket kérő személy semmilyen fenyegetettséget ne szenvedjen el.

A bíróság megállapította, hogy Magyarország megsértette az Egyezmény 5. cikkének (2) bekezdését. Elismerte, hogy a részes államnak joga van ideiglenes őrizetbe vételt alkalmazni, hogy az eljárás lefolytatása során a személy rendelkezésre állását biztosítsa különösen, ha az adott személy a fentebb vázolt körülmények között érkezett területére. Azonban azt állapította meg, hogy ez a jogos cél, amelyet az intézkedés szolgált, kevésbé korlátozó módon is elérhető lett volna. Az arányosság alaposabb vizsgálatával ugyanis olyan intézkedések alkalmazását rendelheték volna el, amelyek a személy szabadságát kevésbé korlátozzák. Mivel a kérdéses személy egy sérülékeny csoporthoz tartozik, ennek figyelembevételével még egyénibb értékelést végezhetek volna el a magyar hatóságok az ügyben. A szabadságkorlátozó intézkedés tehát aránytalan volt, továbbá azt a hatóságok nem indokolták kellően.

Az eset jól mutatja, hogy Magyarország egy rendkívüli helyzettel szembesült, amelyben bevándorlók rendkívül népes csoportja, egyébként sokszor embercsempészek segítségével érkezett magyar területre anélkül, hogy személyazonosságát érdemben tudta volna igazolni, és gyakran azzal a céllal, hogy Magyarországot mihamarabb elhagyva tovább folytassa útját Európa nyugati, északi államaiba. Az államnak nem csupán a szigorú uniós szabályozást kellett betartania, amely alapján kötelessége a menedék iránti kérelmekhez kapcsolódó eljárás lefolytatása, illetve nem csak nemzeti szabályait kellett következetesen tiszteletben tartania, de egyúttal a külső ellenőrzési rendszer által támasztott szigorú alkotmányos követelményeknek is meg kellett felelnie. Az alapjogvédelem kapcsán mindenképpen fontos, hogy egy ilyen védelmi szint érvényesüljön, ugyanakkor a jogalkalmazásban, illetve általánosan a tagállami cselekvésben ez egy újabb korlát.

Témánk vonatkozásában közvetlenebb jelentőséggel bír, hogy a Magyarország és az uniós közötti, fent bemutatott vita során, az uniós jog nemzeti alkotmányos korlátjainak kérdése az uniós jog alkalmazása tekintetében egyértelműen felmerült. A magyar Alkotmánybíróság ugyanis a fent tárgyalt uniós döntés alkalmazása kapcsán vizsgálta ugyan nem először,<sup>358</sup> de ilyen részletességgel mégis csak elsőként, az uniós joggal szemben érvényesíthető tagállami alkotmányos korlátok kérdését,<sup>359</sup> majd később a vita folytatásában erre a kérdésre rövid időben belül ismét kitérhetett.<sup>360</sup> Ennek eredményeként pedig először megállapította, egyéni indítvány alapján hatáskörrel rendelkezik annak vizsgálatára, hogy az uniós hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot vagy Magyarország szuverenitását, illetve alkotmányos önazonosságát, majd pedig az alkotmányvédelem uniós jogalkalmazással szembeni kérdésére részletesebben is kitérhe-

---

<sup>358</sup> A magyar Alkotmánybíróság 143/2010. sz., már idézett határozata.

<sup>359</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata.

<sup>360</sup> A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. sz., már idézett határozata.

tett. Éppen a migráció kapcsán jutott a magyar Alkotmánybíróság arra a következtetésre, hogy a fenti területeken van lehetőség nemzeti alkotmányos korlát érvényesítésére az uniós hatáskörnyakorlással szemben.

Az első ügy jelentőségét már önmagában az a tény is mutatja, hogy ahhoz öt alkotmánybíró fűzött párhuzamos indokolást, miközben egy alkotmánybíró különvélemény megfogalmazását tartotta szükségesnek. Az ügyben eredetileg az ügynevezett absztrakt normakontrollt az alapvető jogok biztosa arra nézve kezdeményezte, hogy a magyar közigazgatási szerveknek milyen alkotmányos korlátokra kell tekintettel lenniük a fent tárgyalt uniós döntés esetleges végrehajtása során. Az Alkotmánybíróság végül az uniós döntés érdemi vizsgálata nélkül,<sup>361</sup> az uniós joggal szembeni alkotmányos korlátokat érvényesítő saját hatáskörére, és részben annak tartalmára vonatkozóan folytatta le vizsgálatát. Az országgyűlési biztos két kérdése közül az első arra vonatkozott, hogy a tömeges kiutasítás tilalma milyen korlátokat támaszt a magyar hatóságok számára, míg a második három pontban kérdezett rá az uniós joggal szemben érvényesíthető alkotmányos korlátokra, továbbá mindhárom pontban arra, hogy ezeket ki jogosult megállapítani.

Azt, hogy az alkotmányértelmezést végül a saját kapcsolódó hatáskörének, és részben annak tartalmának vizsgálatára szűkítette az Alkotmánybíróság, szerinte az indokolta, hogy éppen ezzel tud választ adni a második kérdés első két pontjára, bár ahogyan látni fogjuk, inkább csak részlegesen. Így az első kérdést az Alkotmánybíróság végzéssel elkülönítette azzal, hogy arra nézve külön érdemi vizsgálat lefolytatását tartja szükségesnek. A második kérdés harmadik pontjában felvetett problémára pedig az első két pontra adott általános válasszal kívánt megoldást adni. Ahogy az a párhuzamos indokolásokból is kiderül, valójában éppen az okozott komoly vitát, hogy az alkotmánybírói vizsgálat milyen terjedelemben folytatható le egyáltalán az uniós jog alkalmazásának vonatkozásában.<sup>362</sup> A határozat értelemszerűen arra is kitér, hogy milyen tartalommal jelenhetnek meg a különböző korlátok.

A többségi határozat indokolásából is az derül ki, hogy mindenekelőtt hatásköri kérdéstről van szó, de annak legszélesebb értelmében. Az elvont alkotmányértelmezés arra a konkrét, de általánosan vizsgálendő alkotmányjogi problémára vonatkozik, hogy az Alaptörvényből levezethetően korlátozhatja-e a nemzeti alkotmányosság az uniós jog érvényesülését. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolását rögtön az uniós jog, mint független jogrend elismerésével kezdi, utal annak elsőbbségére. Ugyanakkor kimondja, hogy a tagállamoknak, mint a szerződések urainak az uniós jog érvényesüléséről szóló aktusai határozhatják meg, hogy az uniós jog mennyiben élvez elsőbbséget az adott tagállam jogával szemben. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az elsőbbséggel kapcsolatban merül fel alkotmányjogi probléma, ugyanakkor azt is rögtön kijelenti, hogy nem fogadja el az uniós jog elsőbbségének abszolút elvét.

---

<sup>361</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, Juhász Imre alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 83–88. pont.

<sup>362</sup> Ibidem, Dienes-Oehm Egon és Stumpf István alkotmánybírák párhuzamos indokolásai, 71–82. és 91–108. pont.

Az Alkotmánybíróság mindeközben folyamatosan hangsúlyozza az úgynevezett alkotmányos párbeszéd jelentőségét, bár meglátásunk szerint feleslegesen szűkítő módon, azt az *ultra vires* és alapjogi kontroll kapcsán emeli ki. Részletesen nem járja viszont körül, a nemzeti alkotmánybíróság és az uniós bíróság eljárási sajátosságaira is tekintettel, azoknak a tényleges hatásköröknek a kérdését, amelyeken keresztül ez a párbeszéd a gyakorlatban is megvalósulhat. Nem tesz különbséget az érvényesség és az alkalmazhatóság kérdése között (különösen az *ultra vires* és az alapjogi kontroll kapcsán merül fel ez), holott az előbbi kapcsán egyértelműen az uniós bíróság rendelkezik hatáskörrel.<sup>363</sup> Nem minden esetben a legkézenfekvőbb határozatokat hivatkozva, részletes körképet fest az európai gyakorlatról, hogy ebből vonja le az ezzel egyébként nem feltétlenül indokolható következtetést:<sup>364</sup> az emberi méltóság, más alapvető jog lényeges tartalma, vagy Magyarország szuverenitása, illetve alkotmányos önazonossága tekintetében vizsgálhatja az uniós hatáskörgyakorlás alkotmányosságát.

A nemzeti alkotmányos korlátok vizsgálatával összefüggésben továbbra is fenntartjuk, hogy az alapjogvédelem kapcsán nehezen képzelhető el, hogy az uniós jogi norma alkalmazásával kapcsolatban valós alkotmányjogi korlát merülne fel, hiszen az uniós jogrend megfelelően kidolgozott alapjogvédelmi rendszerrel rendelkezik.<sup>365</sup> Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy bármely közhatalmi cselekvés a magyar jogrendben alapjogok által korlátozott, ezt pedig nem csupán a magyar alkotmányos rend, hanem Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai is előírják. Miközben éppen a német alkotmánybírósági ítélezési gyakorlatra hivatkozva elismeri az uniós jogrend ezzel kapcsolatos fejlődését, szintén arra hivatkozva, továbbra is fenntartja az alapjogi kontroll lehetőségét.<sup>366</sup>

Az *ultra vires* hatáskörgyakorlás vonatkozásában, amely esetben az átruházott hatásköröknek az átruházás és a hatáskörgyakorlás szerződéses szabályai által meghatározott mértéken túli gyakorlása okoz egyébként az uniós jog által is szankcionálható problémát, az Alkotmánybíróság mindenekelőtt kijelenti, hogy ez alkotmányossági kérdés is. Ezzel kapcsolatban már korábban is jeleztük, hogy a hatáskör-átruházás alkotmányos szabályai valóban alkotmányos korlátot támasztanak az uniós hatáskörgyakorlás elé önmagában már a szerződéses alapok miatt is. Ugyanakkor az alapjogvédelemhez hasonlóan, itt is az uniós jogi aktus érvényességének kérdése merülhet fel, amelynek megállapítása az uniós bíróság hatáskörébe tartozik, így ilyen kérdés felmerülése esetén, legalábbis előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése várható el az alkotmánybíróságtól.<sup>367</sup>

A témánk szerint is igazán érdekes kérdés a szuverenitás- és az identitáskontroll, amelyvel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is kijelenti, hogy itt már valóban nem közvetlenül az uniós jogi aktus értelmezése, annak érvényessége, illetve alkalmazásának elsőbbsége merül fel, annak jelzése nélkül, hogy ez az uniós bírósági hatáskörök miatt fontos. A

---

<sup>363</sup> Ibidem.

<sup>364</sup> BLUTMAN, 2017, 4–5.

<sup>365</sup> A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Solange II*-ügyben 1986. október 22-én hozott ítélete, BVerfGE 73, 339.

<sup>366</sup> A német Alkotmánybíróság 2015. december 15-én hozott ítélete, BVerfGE 141, 1.

<sup>367</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozatához Dienes-Oehm Egon és Stumpf István alkotmánybírák már idézett párhuzamos indokolásai, 71–82. és 91–108. pont.



szuverenitáskontroll kapcsán a többségi indokolás meglehetősen rövid. Elválasztja a hatásköröket magától a szuverenitástól, amely azoknak az alapja, és mint ilyen, megmarad a hatáskörök átruházását követően. Az úgynevezett fenntartott szuverenitás fogalmát állítja az uniós hatáskörökkel szemben, továbbá említi a demokratikus ellenőrzés szempontját. Arra azonban nem tér ki, hogy ez mennyiben és mikor lehet korlátja az átruházott hatáskörök uniós gyakorlásának.

Az identitáskontroll vonatkozásában, viszont meglehetősen részletes listát ad arról, hogy pontosan mit érthetünk a történeti alkotmányban gyökerező nemzeti alkotmányos önazonosságon, hangsúlyozva a felsorolás példálózó jellegét, miután azt is megállapítja, hogy az önazonosság nem tekinthető statikus és zárt értékek jegyzékének. Kiemeli továbbá e körben ismét az uniós bírósággal folytatandó párbeszéd jelentőségét. Azzal azonban megint csak adós marad, hogy pontosan mennyiben és mikor jelenthetnek korlátot ezek az alkotmányos elvek és szabályok az uniós jog alkalmazásával szemben. Az önazonosság létét, hasonlóan az ezzel kapcsolatban részletesen indokolt állításunkhoz, nem magához az alkotmányszöveghez kapcsolja. Az önazonosságot azonban túlzottan közvetlenül köti a szuverenitás fogalmához, véleményünk szerint ezáltal zavart keltve.

Továbbra is fenntartjuk azon véleményünket, hogy úgy a szuverenitás, mint a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán nemzeti alkotmányossági korlátok támaszthatók az uniós jog érvényesülésével szemben, annak abszolút elsőbbsége így megtörhető. Azzal is egyetértünk, hogy ilyen korlátok érvényesítése során, bár erre elvileg nem mindig lenne szükség, fontos fenntartani a nemzeti alkotmánybíróság és az uniós bíróság közötti párbeszédet az előzetes döntéshozatal eszközével. A szuverenitás tekintetében, nem is maga az uniós hatáskörgyakorlás, hanem annak módja ütközhet a nemzeti szuverenitásból adódó, elsősorban a demokratikus hatalomgyakorláshoz kapcsolódó követelményekkel. Az önazonosság viszont magának a hatáskörgyakorlásnak lehet korlátja, ehhez azonban annak pontos tartalmát kell ismerni, és talán elismertetni az uniós bíróság előtt, esetről esetre.

Akár a szuverenitás, akár az önazonosság védelme elsősorban absztrakt alkotmányértelmezés során valósulhat meg. Magának az uniós jognak az értelmezését, másodlagos uniós jogi norma érvényességének vizsgálatát csak az uniós bírósággal közösen végezhetik el a nemzeti bíróságok, ideértve az alkotmánybíróságokat is. Az viszont előfordulhat, hogy ilyen vizsgálatra az előbbieik előtt is szükség van, ha a jogalkalmazás kapcsán uniós jog alkalmazására vonatkozó alkotmányos kérdés merül fel. Az alkotmányos korlátok érvényesítése akár ilyen összefüggésben, akár a már említett absztrakt alkotmányértelmezés során, azonban elméletben önállóan is lehetséges a nemzeti alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatában. Azzal, hogy a migrációhoz kapcsolódó kérdések alapján ezt a magyar Alkotmánybíróság elismerte, egy egyelőre kisebbségi európai alkotmánybírósági gyakorlat részesévé vált.

Szintén megemlítenénk egészen röviden, hiszen a migráció kapcsán elfogadott magyar nemzeti rendelkezések vonatkozásában ez alkotmányos jellegű kérdések kapcsán is felmerült, a nemzeti jog alkotmányos jellegű uniós korlátaikat is. Ez már csak azért is érdekes kérdés, mert egyrészt visszafordul az alkotmányos jellegű elvek és szabályok érvényesítésének követelménye, amennyiben azokat immár nem a nemzeti alkotmányos rendek támasztják az uniós jog érvényesülése kapcsán, hanem az uniós jogrend hoz elő

ilyen érveket a nemzeti jog uniós joggal való összhangjának vizsgálatakor. Másrészt pedig sejthető, hogy az ilyen alkotmányos jellegű korlátok uniós jog általi felállítása ütközni fog a tagállam, esetünkben Magyarország érveivel a témánk, azaz a szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmével kapcsolatban.

Közismert, hogy Magyarország ellen az Európai Unió Bizottsága a migráció kezelésével kapcsolatos nemzeti intézkedések miatt már 2015-ben kötelezettségzegési eljárást indított.<sup>368</sup> E kötelezettségzegési eljárásban pedig a kezdetektől alapjogi, így alkotmányos jellegű érvek is megjelentek. A Bizottság először azt sérelmezte, hogy Magyarország a menekültügyi eljárásokban nem tartja tiszteletben a jogorvoslathoz való jogot, sérül az eljárás alá vont személyeknek az anyanyelvhasználathoz való joguk, továbbá a bírói függetlenség elve is. A kötelezettségzegési eljárás nemrég bírósági szakaszba került, miután a Bizottság Magyarország válaszait nem tartotta kielégítőnek.<sup>369</sup> A bizottsági keresetben immár nem csak a menekültügyi eljárás során tapasztaltak vonatkozásában jelentek meg ilyen alkotmányos jellegű érvek, hanem a nem kormányzati szervezeteknek a menedéjog és a tartózkodási engedély iránti kérelmekhez segítséget nyújtó tevékenységét korlátozó, valamint a menedéjogi kérelmek elfogadhatatlanságát szabályozó új nemzeti rendelkezések tekintetében is, igazolandó a magyar és az uniós jog összhangjának hiányát.

Miközben tehát a Bizottság elsősorban a vonatkozó másodlagos uniós jogi normákkal tartja ellentétesnek a magyar szabályokat, és a vonatkozó jogalkalmazási gyakorlatot (egyébként külső szervek ezzel kapcsolatos véleményére is hivatkozva),<sup>370</sup> számos alkotmányos jellegű érvet is felhoz a kialakult helyzettel kapcsolatos aggályainak az alátámasztására. A menekült jog iránti kérelemre vonatkozó magyar eljárásjogi szabályok tekintetében a Bizottság úgy ítéli meg, hogy sérül a menekültek ilyen kérelem benyújtására vonatkozó egyébként alkotmányos jellegű joga, miközben személyi szabadságuk szükségtelenül és aránytalanul korlátozott, nem állnak rendelkezésükre megfelelő eljárási biztosítékok, a menekültügyi döntések során sérül a jogorvoslathoz való jog. Az új szabályozásokkal pedig az uniós alapjogvédelmi rendszernek, az uniós jog alkalmazására vonatkozó követelményei még kevésbé érvényesíthetők.

Az úgy jelenlegi állásánál nem állnak rendelkezésre olyan részletességgel az érvek és ellenérvek, hogy a fentebb említett alkotmányos jellegű elvek és szabályok gyakorlati érvényesítésével kapcsolatos részletes elemzést elvégezhetnénk. Az egyértelmű, hogy alkotmányos jellegű korlátokat nem csak a migrációs válság kezelésére, az unióval ellentétes politikai álláspontra helyezkedő Magyarország támaszthat abból a célból, hogy ezáltal korlátozza az uniós döntések gyakorlati érvényesülését, hanem az uniónak is rendelkezésére áll olyan bírói eljárás, amelyben ilyen jellegű korlátok a magyar döntések kapcsán hivatkozhatók. Ebben, az immár jogi területen körvonalazódó vitában pedig nyilvánvaló, hogy a két érvrendszer ütközni fog, és bírói döntést követel majd annak megválaszolása, hogy mely érvek, milyen terjedelemben, és hogyan érvényesíthetők. Miközben Magyar-

---

<sup>368</sup> Az Európai Bizottság 2015. december 10-i döntése, MEMO/15/6223.

<sup>369</sup> Az Európai Bizottság 2018. július 19-i döntése, MEMO/18/4486.

<sup>370</sup> A Velencei Bizottság CDL-AD(2018)013. sz., 2018. június 25-én elfogadott, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával közös véleménye.

ország nemzeti szuverenitását és nemzeti alkotmányos önazonosságát is védi, elsősorban az alapjogvédelem miatt, mennyire korlátozott a mozgásteret.

Nyilvánvaló, hogy a két érvrendszer ellentétes irányokat képvisel, és nem egy területen jelenik meg. A szuverenitásra és a nemzeti alkotmányos önazonosságra történő hivatkozás valós következményei anélkül, hogy megelőlegeznénk az ügy végkimenetelét, egészen biztosan csak rendkívül szűken jelenhetnek meg az uniós jogrendben, bár a tagállami alkotmányos rend azokat egyre inkább a vizsgálódása középpontjába helyezi. Nem gondoljuk, hogy a hatáskörök terjedelmén túl a szuverenitás vonatkozásában, bár erre, ahogyan fentebb említettük, véleményünk szerint volna lehetőség, az uniós jogrend számára elfogadható érvrendszer fogalmazható meg. Inkább a közrend, illetve a területi integritás védelme, de ezek, mint védett tagállami funkciók hivatkozhatók. A nemzeti önazonosság, miután azt szigorúan igyekeztünk értelmezni a szuverenitástól elválasztva, elismerve persze a közvetett összefüggéseket, szintén nem valószínű, hogy olyan érveket szolgáltat, amely alapján Magyarország álláspontját hatékonyan tudja védeni az uniós hatáskörnyakorlással szemben.

Mindazonáltal továbbra is tény marad, hogy a migráció kapcsán olyan újabb jogvita van kibontakozóban, amelyben mindkét fél alkotmányos, illetve alkotmányos jellegű érveket is felvonultat. A nemzeti alkotmányos rend részéről olyan követelmények jelenhetnek meg az uniós jog érvényesülésével szemben, amely az uniós hatáskörnyakorlás módjára, és általában az uniós hatáskörnyakorlásra nézve is korlátokat támasztanak, és azzal a következménnyel járnak, hogy az uniós jog abszolút elsőbbsége megtörik. Az uniós jog, talán nem véletlenül, saját védelmében éppen alkotmányos jellegű érveket is felhoz az adott tagállami, esetünkben magyar jogalkalmazási gyakorlattal, és egyébként magukkal az ennek alapjául szolgáló döntésekkel szemben is. Miután uniós hatáskör érinti a területet, az uniónak lehetősége van a rá vonatkozó alapjogvédelmi rendszer szabályait is bevonnia.

Szűk mezsgye áll tehát Magyarország rendelkezésére, amikor az Unió által, a migrációs válság kezelésére megszabott iránnyal ellentétes módon kíván cselekedni. Egyrészt vitathatja az uniós hatáskörök terjedelmét, ezzel kapcsolatban azonban maga az uniós jogi keret az, amely érvrendszerének elsődleges alapja lehet. Fent láttuk, ezen a területen meglehetősen kevés érvet tud felhozni. Másrészt vitatható a hatáskörnyakorlás, amellyel és amelynek módjával szemben nemzeti alkotmányos elvek és szabályok is felhozhatók. Nemzeti szinten világosan kimondásra került az ilyen korlátok érvényesítésének tényleges lehetősége, de ez viszonylag szűken megvalósítható a jogrendszeri és jogági sajátosságok, de különösen az eljárási szabályok miatt. Az, hogy az adott ügyben, annak jogszabályi környezetére, ezek milyen következményekkel járnak, nem világos még. A hatáskörök kapcsán ugyan a magyar Alkotmánybíróság meglehetősen harciasan védte az alkotmányvédelem ezen lehetőségét, de annak pontos tartalmát és módját nem dolgozta ki. Feltehető, hogy ezt az uniós bíróság szintén nem fogja megtenni.

Végül, a bizottsági kötelezettségszegési eljárás keretében ismét alkotmányértelmezési feladatot kapott a magyar Alkotmánybíróság.<sup>371</sup> Ezen újabb fejlemény vizsgálata már csak

---

<sup>371</sup> A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. sz., már idézett határozata, 1–6. pont.

azért is különösen érdekes, mert itt éppen az unió részéről megmutatkozó alkotmányos jellegű érveket is megfogalmazó kritikákra adott magyar válasz tartalma az, amelyet a határozat befolyásol. Az ügyben éppen a kötelezettségzegési eljárás során megküldött bizottsági felszólítás nyomán, ismét a nemzeti alkotmányjog és az uniós jog viszonyára vonatkozóan tartotta szükségesnek a kormány az alkotmányértelmezést. Miután a Bizottság a hetedik alkotmánymódosítással a menekültjogra vonatkozó alkotmányos rendelkezés módosított szövegét is ellentétesnek véli az uniós joggal, ahhoz, hogy a felszólításra érdemben válaszoljon, a kormány három kérdés feltételét tartotta szükségesnek.

A három kérdés háttérben egy súlyos dilemma áll. Mennyiben fogadható el alkotmányosan az, ha az uniós másodlagos jog és a nemzeti alkotmányjog közötti esetleges ellentét vizsgálata során, a számára egyébként az uniós jog tiszteletben tartása körében megnyitott eljárás keretében, a nemzeti alkotmányos rendelkezések uniós joggal való összhangjának hiányára következtet az uniós jogalkalmazó. Miközben alkotmányos rendelkezések elfogadásával igyekszik saját politikai álláspontját megvédeni a magyar kormány, lehetséges-e, hogy ezeket a rendelkezéseket támadja az unió, illetve annak egy intézménye. A dilemma három kérdésben jelent meg az Alkotmánybíróság előtt. Először is elvi érveléssel kérdezi a kormány nevében eljáró igazságügy-miniszter, hogy a magyar alkotmányos rend-e az alapja, vagy legalábbis legitimációs forrása az uniós jognak. Másodszor azt kívánja megtudni, hogy az autentikus alkotmánybírói jogértelmezést más, akár uniós szerv jogértelmezése leronthatja-e. Végül, ezt követően kéri a kritikával illetett alkotmányos rendelkezés autentikus értelmezését.<sup>372</sup>

A lehető legegységesebben és legnyíltabban jelentkezik tehát a bennünket foglalkoztató elvi kérdés. Immár nem arról van szó, hogy milyen alkotmányos korlátok érvényesülhetnek a Magyarország által vitatott uniós döntés végrehajtásával, vagy milyen alkotmányos jellegű követelmények fogalmazhatók meg a magyar álláspontot tükröző jogi aktusokkal szemben. Egyszerűen arról van szó, hogy a jogalkalmazásban érvényesülhet-e a nemzeti alkotmányozó akarata szerinti nemzeti alkotmányos szabály az uniós döntést megfogalmazó uniós jogi aktussal, illetve az uniós szabályok tiszteletben tartásával szemben. Erre a kérdésre végül az Alkotmánybíróság nem ad választ, hiszen csavaros alkotmányértelmezésén keresztül az alkotmányozó indokolásának megfelelően, a két rendszer közötti összehétközés irányába értelmezi a szóban forgó rendelkezést. Miközben kimondja a nemzeti alkotmány elsődleges jelentőségét, ismét hangsúlyozni tudja a nemzeti alkotmányos korlátok létjogosultságát az uniós hatalomgyakorlással szemben.

A megfogalmazott kérdések tükrében persze egyértelmű és kiemelendő, hogy amikor ismét az absztrakt alkotmányértelmezés számára biztosított hatáskörére vonatkozó eljárás keretében nyilatkozhat az Alkotmánybíróság a nemzeti alkotmányjog és az uniós jog viszonyáról, tulajdonképpen más választ nem is adhat. Mégis jelentősége van, éppen az elméleti elemzésünk kapcsán annak, hogy alkotmánybírói határozat szövegezi le: az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja a magyar alkotmányjog, és a magyar alkotmánybírói autentikus alkotmányértelmezés tartalmában az uniós szerveket is köti, miközben az Alkotmánybíróságnak tekintettel kell lenni a az állam uniós tagságára

---

<sup>372</sup> Ibidem, 3. pont.

az értelmezés elvégzése során. Az első kérdésre adott válasz tehát egészen egyértelműen kimondja, hogy az uniós jog alkalmazásának alkotmányos alapja van, így arra nézve alkotmányos korlátok támaszthatók. A második kérdésre adott válasz kapcsán az is világossá válik, hogy a nemzeti alkotmánybíróságnak monopóliuma van az alkotmányos rendelkezés tartalmának megállapítására.

Az első kérdésre adandó válasz alkotmányos egyértelműségét az is igazolja, hogy a határozathoz kapcsolódó jelentős számú párhuzamos indokolás, illetve különvélemény erre a pontra nem ad eltérő értelmezést, legfeljebb súlypontjaikban renndezi át az érveket.<sup>373</sup> Miközben elfogadjuk, hogy egy egyébként alkotmányosan kimondott cél mentén vesz részt Magyarország az európai építkezésben, és egyébként az integrációban való részvétel a magyar nemzeti identitás részének is tekinthető, és a magyar alkotmányos rend elfogadja az uniós jog sajátos jellegét, a követlen alkalmazhatóság alapján az ezen alapelv által érintett uniós jogi aktusok a belső jog részének tekinthetők, nem illeszkednek a belső jogszabályi hierarchiába, hanem éppen az Európa-klauzula alapján tagozódnak be alkotmányosan a nemzeti jogrendszerbe. Így pedig, miközben tiszteletben tartjuk az uniós jog alkalmazásának elsőbbségét, nemzeti alkotmányos korlátok érvényesülnek az uniós jog alkalmazása során, tehát az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben.

Véleményünk szerint a második kérdés az, amely a legnagyobb jelentőséggel bír, még ha első ránézésre, az arra adandó válasz ismét csak egyértelműnek tűnik, tudniillik, hogy a magyar Alkotmánybíróság jogosult kizárólagosan az autentikus alkotmányértelmezés elvégzésére. Nem véletlen, hogy a kérdésre adott válasz során a többség hangsúlyozni kívánta, hogy alkotmányértelmezése során a bíróság figyelemmel van az uniós és nemzetközi kötelezettségvállalásokra. E kérdés kapcsán ugyanis egészen élesen jelentkezik a nemzeti alkotmányos szabály és az uniós szabály alkalmazásában a két rendszer között mutatkozható ellentét, éppen a jogalkalmazásban, ahol az azt végző kötött pályán mozog, hiszen döntése irányát mégoly találcsony érvelés mellett is, egy adott normaszöveg alapvetően meghatározza, azaz nem használható a döntéshozó számára nyitva álló út a jogszabályok módosítására.<sup>374</sup>

Az alkotmányozó és az alkotmányértelmező ügyel arra, hogy olyan alkotmányos keretek kerüljenek meghatározásra, amelyekben Magyarország az uniós kötelezettségvállalásainak maradéktalanul eleget tehet. Erre lehetőséget – elméleti megközelítésben is – az elsődleges uniós jog alkotmányossági ellenőrzése, és annak ratifikációja során végzett alkotmánymódosítás biztosít. A közös értékrendszer miatt, pedig a nemzeti alkotmányos és az uniós jogrendszerek között az ütközés legtöbbször elkerülhető. Mindezek ellenére, azonban alkotmányosan továbbra is indokolható, hogy az alkotmányos rendelkezések értelmezését az erre vonatkozó szabályok alapján autentikusan az Alkotmánybíróság végezheti el. A kérdés tehát „csak” az, hogy egy ilyen kizárólagosnak tűnő rendszerben, ha mégis felmerül, hogyan orvosolható az esetleges ellentmondás. Bár az ügyben ennek gyakorlati jelentősége nincs, mert a másodikra adott igenlő válasz után a harmadik kérdésre adott válasz biztosítja a két rendszer összhangját. Az ügy kapcsán e kérdés mégis vizsgálendő.

<sup>373</sup> Ibidem, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 57. pont.

<sup>374</sup> Ibidem, 30–33. pont.

A többségi határozatból is, de különösen a párhuzamos indokolásokból és különvéleményekből jól látható, hogy itt ismét eljutott a migráció kapcsán az alkotmányértelmezés az örök dilemmához. Egyrészt, egyfajta együttélés biztosítható az által, hogy az alkotmányértelmező tekintettel van az uniós jogra, bár ez elméleti alapon nem támasztható alá,<sup>375</sup> legfeljebb az alkotmányos rendelkezések összességéből következik,<sup>376</sup> miközben azok között a súlypontok vonatkozásában nincs szabály arra nézve, hogy mennyire kell e kötelezettségeknek megjelenni az értelmezésben. Másrészt, pedig a józan ész alapján elvárható, hogy például az Európai Unió Bizottsága tiszteletben tartsa a magyar Alkotmánybíróság által adott alkotmányértelmezést, de arra nézve valódi kötelezettsége az uniós szervnek nincs, mivel a magyar alkotmányos rendszeren kívül áll.<sup>377</sup>

A kérdésnek tehát továbbra is elsősorban az elvi jelentőségét tudja hangsúlyozni a többségi határozat, illetve pontosítani a hozzá fűzött párhuzamos indokolások némelyike.<sup>378</sup> A korábban ugyanis erre vonatkozóan lefektetett hatásköre alapján,<sup>379</sup> a magyar Alkotmánybíróság akkor tud tényleges az uniós hatalomgyakorlással szemben érvényesülő, így az uniós jogi aktus magyarországi alkalmazását befolyásoló, és adott esetben az uniós jog abszolút elsőbbségének elvét megtörő alkotmányos korlátot támasztani, ha erre vonatkozó értelmezési hatásköre megmarad. Azonban úgy kell tudnia ilyen jellegű követelményt megfogalmazni, hogy ez a követelmény az uniós jogban is védhető, érvényesíthető lehessen. Az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságát biztosító alkotmányos alap megteremtése azonban erős elméleti indoka az autentikus alkotmányértelmezésre vonatkozó alkotmánybírói hatáskör kimondásának. Annak következménye viszont, hogy tudniillik az adott alkotmányos elvet vagy szabályt minden más szervnek az alkotmánybírói értelmezés szerinti tartalommal kell tiszteletben tartania már korántsem biztos, hogy érvényesülni képes az uniós bíróság előtt.

A menekültjoggal kapcsolatos harmadik kérdés magának az ügynek a gyakorlati kiváltója. A nem jogosult fordulat értelmezése ugyanis egyértelműen kihatással van arra, hogy a magyar alkotmányos rendelkezés összhangja az uniós joggal vitatható-e. Hiszen – ahogyan ezt az Alkotmánybíróság által adott értelmezés igyekszik is elérni – ha olyan tartalommal kerül értelmezésre a fordulat, amely összhangban van az uniós joggal, a magyar alkotmányos rendelkezés uniós szerv általi megtámadása okafogyottá válik. A jelen dolgozatban azonban az erre a kérdésre vonatkozó értelmezési választ nem kívánjuk részletesen elemezni, mert ennek valódi jelentősége a témánk kapcsán nincs. Az adott ügyben persze fontos hozadéka van annak, hogy az alkotmánybírói értelmezés az alkotmányos rendelkezés uniós összhangját biztosítani tudta. Világos, hogy ez az alkotmánybírói alkotmányértelmezés itt erős alap lehet a magyar kormány számára a bizottsági kifogások érdemi megválaszolására, és így éppen egyfajta összebékítő irány meghatározására, még akkor is, ha ehhez az alkotmánybírói érvrendszernek kellően

---

<sup>375</sup> Ibidem, Szívós Mária és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolásai, 62–75. pont.

<sup>376</sup> Ibidem, 37. pont, valamint Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 60. pont.

<sup>377</sup> Ibidem, Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása, 59. pont.

<sup>378</sup> Ibidem, Dienes-Oehm Egon és Varga Zs. András alkotmánybírók párhuzamos indokolásai, 51–54. pont, 76. pont.

<sup>379</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata.

csavarosnak kellett lenni, az alkotmánymódosítás indokolásához hasonlóan. Ettől függetlenül, a migráció kapcsán jelentkező alkotmányos vita ezen utolsó fejezete is jól mutatja, hogy esettanulmányunkban hogyan merülnek fel újra és újra az elméleti elemzésünk fő áramlatába tartozó problémakörök.

A migrációra vonatkozó esettanulmányunk a gyakorlaton keresztül igyekezett bemutatni azokat a nemzeti alkotmányosság érvényesítésével, az uniós közhatalmi cselekvéssel szemben támasztható korlátokat, amelyek elsősorban a szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán jelenhetnek meg. Egyértelmű, hogy az a vita, amely Magyarország és az unió között e területen kibontakozott, megfelelő táptalajául szolgált ezeknek a korlátoknak a gyakorlatban való meghatározásához, ha általuk a magyar álláspont jogilag védhető az uniós cselekvéssel szemben. Ugyanakkor azt láthattuk, hogy e korlátok tényleges érvényesítése során még egyfajta zavar tapasztalható, amely a fogalmak összetettségén túl, éppen az azokkal kapcsolatos elméleti kérdések nem kellő elemzéséből és hiányos megválaszolásából fakad. Másrészt a gyakorlat igen elővigyázatos is ilyen korlátok alkalmazásánál, miközben azok lehetőségét hangsúlyosan fogalmazza meg.

A döntéshozatalban Magyarország ahhoz, hogy az unióssal szöges ellentétben álló politikai álláspontját a gyakorlatba átültethesse, alkotmányosan a lehető legerősebb rendelkezésre álló eszközöket kívánta igénybe venni, meglátva éppen az ügy kapcsán felhozható alkotmányos kérdések előtérbe helyezésének lehetőségét politikai álláspontjának megvédésére. Azzal, hogy a kapcsolódó hatáskörök gyakorlására vonatkozóan népszavazást rendelt el az Országgyűlés,<sup>380</sup> Magyarország nyilvánvalóvá tette, hogy nagy jelentőséget tulajdonít az ügynek, és azt is, hogy olyan kérdéstről van szó, amelyben a döntés lehetőségét a legerősebb felhatalmazással kívánja magának fenntartani. A népszavazás azonban érvénytelen volt. Ezt követően, először egyébként szintén sikertelenül, az uniós döntés érvényesülésének megakadályozására alkotmánymódosítást fogadott el.

Még az alkotmánymódosító rendelkezések hiányában született meg szintén az ügy kapcsán, de attól végül a magyar Alkotmánybíróság döntésének megfelelően elvonatkoztatva, az a magyar alkotmánybíróvási határozat, amely az uniós jog alkotmányos korlátait igyekezett megfogalmazni.<sup>381</sup> Mint láttuk, a nemzeti alkotmánybírósnak ebben a környezetben viszonylag kis mozgástere van fellépni az uniós döntéssel, és általában az uniós joggal szemben. A magyar Alkotmánybíróság joggal hangsúlyozta, hogy hatásköre van az uniós hatáskörgyakorlás alkotmányosságának vizsgálatára. Elemzésünk során azonban láttuk, ezek az alkotmányossági korlátok a gyakorlatban amennyire fontosak, annyira kevésbé érvényesíthetők ténylegesen. Talán ez lehet az oka annak, hogy az alkotmányossági korlátok érvényesítésének terjedelme és módja kapcsán olyan szűkszavú a határozat indokolása.

Az alkotmánybíróvási határozat elemzése során éppen arra volt lehetőségünk, hogy világosan rámutassunk a lehetőség mögött húzódó tényleges tét fontosságán túl, a nemzeti alkotmányos korlátok gyakorlati érvényesítésének szűk, de fennálló következményeire. A határozat és a párhuzamos indokolások értelmezésével ugyanis egyértelműsíthető, a

---

<sup>380</sup> A magyar Országgyűlés 8/2016. (V. 10.) határozata.

<sup>381</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata.

nemzeti alkotmányosság öréke lehetősége van arra, hogy az uniós jogot úgy tegye alkotmányossá, hogy ezáltal annak abszolút elsőbbségét egyértelműen megtöri. A nemzeti alkotmánybíróság a szuverenitás alapján átfogóan az uniós hatáskörgyakorlás módjával, kivételes esetben magával a hatáskörgyakorlással, illetve a nemzeti alkotmányos önazonosság alapján, kifejezetten magával az uniós hatáskörgyakorlással szemben érvényesíthet alkotmányos követelményeket. E követelmények érvényesítése során különösen gyakorlati szempontok miatt törekednie kell az uniós bírósággal való együttműködésre.

Alkotmányos jellegű kérdésről lévén szó, ennek rövid elemzésére mindenképpen ki kívántunk térni. A joggyakorlat is megmutatta, a vonatkozó döntések kapcsán a tagállamnak tekintettel kell lenni elsősorban az alapjogok védelme terén megnyilvánuló külső, európai rendszerek követelményeire is. Bármennyire is nehéz kihívás elé kerül úgy a döntéshozó, mint a döntések végrehajtója, alkalmazója, ez nem indok arra, hogy a közhatalmi cselekvés egyik legfontosabb korlátját jelentő, alapjogi elveket és szabályokat ne tartsa tiszteletben. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a migráció kezelése során Magyarországot elmarasztaló ítélete erre a tényre mutatott rá.<sup>382</sup> Ahogyan egyébként az uniós részéről is ilyen jellegű követelmények kerültek megfogalmazásra a magyar rendelkezések uniós joggal való összhangjának vizsgálata kapcsán.

Egyfajta békülési lehetőséget rejt magában a legutolsó alkotmánybírósági határozat, amennyiben a Bizottság által a másodlagos uniós joggal való összhangja kapcsán a hetedik alaptörvény módosítással meghatározott alkotmányos rendelkezést az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy az összhang megállapítható legyen.<sup>383</sup> Ez utóbbi ügy ismét lehetőséget nyújtott, hogy az alkotmányértelmezés során világosan megállapítható legyen, az uniós jog magyarországi alkalmazásának alkotmányos alapja a magyar alkotmányos rend, amely ilyen módon követelményeket fogalmazhat meg az uniós jog alkalmazására vonatkozóan. Egyúttal pedig azt is egyértelművé tette az Alkotmánybíróság, hogy a korábbiakat fenntartva<sup>384</sup> nem csupán hatásköre van a magyar alkotmányjog és az uniós jog viszonyának értelmezésére, és alkotmányos követelményeket fogalmazhat meg, de ezen túlmenően az általa, az uniós kötelezettségvállalásokra figyelemmel adott értelmezést más szerv nem vonhatja kétségbe.<sup>385</sup>

Miközben a vonatkozó nemzeti és uniós jogi döntések alkalmazása kapcsán mindkét rendszer alkotmányos, illetve alkotmányos jellegű követelményeket fogalmazott meg, azt láttuk, hogy úgy a nemzeti alkotmányjog, mint az uniós joga saját normáinak érvényességére vonatkozó vizsgálatban a másik fél érveit nem, vagy csak részlegesen hallja meg.<sup>386</sup> Ezt különösen a tanácsi határozat érvényességét megállapító uniós bírósági ítélet elemzése során bizonyíthattuk. A bírósági döntés persze jogilag megalapozottnak tekinthető.<sup>387</sup> Annak indokolása során azonban az uniós bíróság a nemzeti alkotmányos-

---

<sup>382</sup> Az *O.M. kontra Magyarország* ügyben hozott, már idézett ítélet, rendelkező rész.

<sup>383</sup> A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. sz., már idézett határozata, rendelkező rész.

<sup>384</sup> A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. sz., már idézett határozata, rendelkező rész.

<sup>385</sup> A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. sz., már idézett határozata, rendelkező rész.

<sup>386</sup> *Ibidem*, 37. és 60. pont.

<sup>387</sup> Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. sz. és C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott, már idézett ítélete, rendelkező rész.



ság védelmével kapcsolatos, egyébként nem feltétlenül kellően alaposan kidolgozott és felhozott érveket ténylegesen nem vette figyelembe. Továbbá, az indoklás hol túlzottan rugalmas, hol túlfeszített érveléssel utasította el az uniós jogban jelentkező alkotmányos jellegű korlátokra építő jogalapokat. E körben a politikai felelősségre és a demokratikus hatalomgyakorlásra vonatkozó követelmények a tanácsi mérlegelési jog és az intézményi egyensúly túlhangsúlyozásával nyertek kielégítést, a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok pedig kifejezetten formálisan kerültek elhatárolásra.

Úgy a nemzeti jogalkotó, mint a jogértelmező részéről pedig folyamatosan egyfajta zavar tapasztalható: a szuverenitás a lakosságról való önrendelkezésben nyer kifejezést, a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme pedig egy adott nemzeti identitás védelmével keveredik. A jogi érvek megfelelő használata éppen az elméleti keretek pontos lefektetésével volna igazán lehetséges. Ennek során a nemzeti szuverenitásból fakadó valós követelmények jelenhetnének meg, amelyek egyébként alkalmasak arra, hogy akár az adott ügyben egyfajta ellenállás jogalapjául szolgáljanak. A nemzeti alkotmányos önazonosság pedig az ügyben ugyan kevésbé hasznosítható módon, így válna megfelelő eszközzé ahhoz, hogy akár az uniós bíróság előtt is kikényszerítse a tagállami alkotmányos rend lényeges jellegét adó elvek és szabályok uniós hatáskörgyakorlással szembeni érvényesülését. Sem a vita, sem egyébként az arra okot adó migrációs folyamat azonban még nem ért véget.



## VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

A nemzeti alkotmányos keretek egy meghatározott értelmezését jelentős változások keltette kihívásokkal szemben tartottuk szükségesnek elvégezni. Miközben a társadalmi és politikai, valamint gazdasági és kulturális valóság alapvető átalakuláson megy keresztül, mi ezt elsősorban a nemzetközi együttműködés erősödésének és az annak háttérül szolgáló globalizációs jelenségnek egymást erősítő folyamatainak keresztül igyekeztünk bemutatni, érzékeltetni és vizsgálni. A nemzeti alkotmányjog, bár az egyes fogalmak értelmezése kapcsán folyamatos fejlődés figyelhető meg, és úgy a közjogi gondolkodásban, mint a nemzeti alkotmányos renden belül ennek következményei jól érzékelhetők, mégis egyfajta változatlanyságot mutat, mert az állami hatalomgyakorlás belső összhangját és folytonosságát hivatott alátámasztani.<sup>388</sup>

Az alkotmányjog márpedig egy adott politikai rend működését hivatott szabályozni azáltal, hogy annak alapvető elveit, és értékeit fekteti le, és ezek mentén rendelkezik a közhatalom gyakorlásáról. Az alkotmányjog fogalmából adódóan az államhoz, a közhatalom nemzeti szintű gyakorlásához kapcsolódik. Alapvetései tehát ebben a tekintetben a modern állam megjelenése óta változatlanok: a szuverenitás, a demokrácia, és a közhatalom gyakorlásának korlátozása határozza meg elveit és szabályait. Sajátos rendelkezései pedig alapjogi és intézményi korlátokat állítanak. Tény az is, hogy a fent említett fejlődés során a modern állam kialakulása óta úgy a demokratikus ideál, mint az alapjogvédelem kapcsán felértékelődött a megjelenő korlátozások általi legitimációnak a jog eszközével történő biztosítása.

Az alkotmányjog háttérében továbbra is egy állam és egy nemzet alapvető, történelméből és értékválasztásaiból adódó sajátosságai húzódnak meg, és az ezen sajátosságok szerint biztosít elveket és szabályokat úgy az állam működése, mint egyébként az állami egység és folytonosság megőrzése vonatkozásában. Ugyanakkor olyan folyamatok figyelhetők meg akár a nemzetközi rendben, amely már kinőtte az államok hagyományos együttműködésén alapuló, eredeti keretét a nemzetközi szervezetek, és különösen az integrációs rendszerek, azok között is az európai integráció megjelenésével, akár egyébként az államokon belül is, nem utolsó sorban éppen a globalizációs folyamatok hatására. Mindezek miatt az alapvető alkotmányos fogalmaknak úgy a tartalma, mint az azok által betöltött szerep, különösen céljaikra tekintettel, átgondolandó.

Általánosságban azt látjuk, hogy átértékelendő magának a jognak a szerepe, amely éppen a modern államok kialakulásával vált a nemzetközi és nemzeti rendben egyaránt a közösség alapjává, miután felváltotta a korábbi, Európában egyértelműen jellemző vallási értékek szerepét. Maga a jog is egyre inkább egyfajta értékalapú közösség megalkotójává vált, miközben értékalapúsága, ahogyan fent láttuk, sohasem volt valójában vitatható. Másrészt a jogi normativitás is elérni látszik határait olyannyira, hogy a jog tiszteletben tartásának korábban megkérdőjelezhetetlen parancsa is látszólag csorbát szenved. Az

<sup>388</sup> MATHIEU, 2013, 5.

egyres szereplők egyre inkább keresik a jog eszközrendszerén kívül is, a közösségi együttélés rendjének meghatározhatóságát úgy nemzetközi, mint nemzeti szinten. Ugyanakkor az új rendszerek később éppen a jog eszközzel kívánják megerősíteni önmagukat.

Ebben a kettőségben kérdés, hogy az állam egyfajta szabadságát jelentő szuverenitás, valamint annak méltóságát felmutató identitás fogalma hogyan értelmezhető az alkotmányjog kapcsán anélkül, hogy tágabb környezetének, az értelmezés megfelelő elvégzéséhez elengedhetetlen vizsgálatáról elfeledkeznénk. El kívántuk végezni a kapcsolatos, a jog szempontjából közvetett, de a jogi értelmezéshez szükséges összefüggések elemzését is. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a szuverenitás fogalma, ugyan egy adott szempont alapján azt átértelmezve, nem mellesleg ezen vonatkozásban egyébként adott következményekkel fenntartható és fenntartandó, az identitás fogalma pedig azon túlmutatva jelent olyan új elemet, amely kapcsán éppen maga a nemzeti alkotmányosság mikéntje őrizhető meg.

Ahogy erre utaltunk, elemzésünk célja közvetlenül nem a nemzeti alkotmányos fenntartások vizsgálata volt, bár következtetéseink nyilvánvalóan ezeknek a felmutatásához vezettek. Tágabb megközelítésben kívántuk vizsgálni azt, hogy mit is jelent az állami keretek között kialakított közhatalmi cselekvés szabadságának, az annak lényeges jellegéhez kapcsolódó elveknek és szabályoknak, és ezáltal az alkotmányos rendnek a védelme. Elemzésünk tehát elsősorban elméleti alapon, de éppen a gyakorlati következményekre, illetve a gyakorlat során megjelenő valóságokra tekintettel azt firtatta, hogy milyen fogalmi alapokon beszélhetünk nemzeti alkotmányosságról a fent, röviden összefoglalt változások tekintetében. Úgy véljük, és ezt elemzésünk által bizonyítva látjuk, hogy a szuverenitás és az identitás fogalmi alkalmasak arra, hogy világosan határozzuk meg ezeket az alapokat.

Először tehát a szuverenitás fogalma értelmezendő a nemzetközi együttműködés, és különösen az európai integráció által támasztott kihívásokra figyelemmel. Bár az ezzel kapcsolatos szakirodalom, akárcsak az erre vonatkozó vita rendkívül gazdag, mégis bizonyítani látjuk, hogy annak feldolgozásával érdemes volt ezt a részletes elemzést elvégezni. Ugyanis annak során egy, a fogalom megőrzését célzó irányban, elsősorban a francia jogdogmatika következtetéseit követve, egy sajátos értelmezési utat sikerült bejárunk. Immár csak említés szintén hangsúlyoznánk ismét, hogy a szuverenitás fogalma nem „ártatlan” fogalom, amennyiben egy adott politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális környezetben, az ott jelentkező kihívásokra adott válaszként született meg. Így pedig, amennyiben ezek a kihívások eltérő vidékeken eltérően jelentkeztek, ennek a fogalom jelentésére is kihatása van.

Elemzésünk alapjaként, igyekeztünk a szuverenitásnak egy kellően pontos, ugyanakkor megfelelően átfogó meghatározását adni. A meghatározásunk elsősorban a normatív megközelítésből született meg, három oldalról: (1) az általános, önmagában hármass felosztást tartalmazó általános és elvont, általános és anyagi, illetve anyagi és intézményes meghatározás; (2) a belső és külső vetületet bemutató, hagyományos meghatározás, (3) valamint a sajátos hatásköri meghatározás irányából, a közhatalmi cselekvés képességét adó általános szabadságként felfogva. A szuverenitás meghatározása során kialakított és magyarázott fogalmi készletet kellett nagyon következetesen felhasználni a későbbi

elemzés során is, hogy ezáltal egy valóban zárt rendszerben lehessen bizonyítani a szuverenitás fenntartásának oly sokat vitatott lehetőségét.

A szuverenitás kapcsán továbbá bizonyítottuk, hogy a fogalom a kezdetektől, nem csupán a későbbi ellentétes szempontrendszereket alkalmazó elméleti megközelítésekben fakadó eltérő következtetések miatt, nem mentes az ellentmondásoktól. Az általunk paradoxonokként meghatározott, ütköző fogalmi elemeknek a környezet fejlődéséhez köthető feloldására vonatkozó elméleti fejlődés során, A szuverenitás-fogalom kellő rugalmasságot mutatott ahhoz, hogy a fenti meghatározás szerinti tartalmát megőrizhesse. Elemzésünk során három ilyen alapvető paradoxon vált azonosíthatóvá és magyarázhatóvá: (1) a teljesség és korlátozhatóság kettőségéből fakadó, (2) az oszthatatlan és elidegeníthetetlen jelleghez kapcsolódó, illetve (3) a politikai hatalomgyakorlás valósága által mutatott ellentmondásokat vizsgáltuk.

Ezek az ellentmondások a szuverenitás fogalma kapcsán a közhatalmi cselekvés képességére vonatkozó általános, teljes szabadság és az annak gyakorlására vonatkozó tényleges közhatalmi cselekvés elválasztására, a népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás fogalmainak, azok következményeire is tekintettel történő meghatározására, valamint a jog általi és a demokrácia elvéhez kapcsolódó érdekképviseleti legitimációs eszközök pontosabb feltárására vezettek. Egy ilyen összetett fogalom birtokában lehetett immár a szuverenitást egy újabb, egyértelműen paradoxonra vezető kihívással szemben értelmezni, a nemzetközi együttműködésben és az európai integrációban. Miközben bizonyítottuk, hogy a nemzetközi együttműködés és a nemzetközi rendszerek kapcsán a szuverenitás fenntartható és fenntartandó, magunk is úgy láttuk, hogy az európai integráció komoly nehézségeket okoz a fogalom számára, amelynek alkotmányos szabályozása során is, egyfajta fából vaskarikát kovácsoló megoldás jelentkezett.

E nehézségekre tekintettel a szuverenitás és az európai integráció összebékíthető voltát bizonyítandó elemzésünket két részre osztottuk. Először, a szuverenitás és a hatáskör-át ruházás összefüggését volt szükséges megvizsgálni, amely kapcsán bizonyítható, hogy az nemhogy lehetőséget biztosít, de megfelelő értelmezés mellett éppen, hogy el is vezet a nemzeti szuverenitás és az európai integráció összebékítéséhez. Ismét csak látható, hogy az alkotmányjogi kihívás talán immár nem meglepő, de mégiscsak elgondolkodtató módon nem magának a nehézségnek az elméleti megjelenésekor, hanem a mélyülés folyamatának egy adott pontján vált érdekessé. Ennek feloldása azonban elméleti megközelítésben lehetséges, és a gyakorlatban megfelelő alkotmányos rendelkezések elfogadásával és értelmezésével meg is történt. Ez pedig egyébként éppen azzal a következménnyel járt, hogy a tagállami alkotmányosság kérdése az integráció kapcsán a gyakorlatban is megjelent.

Másodszor, a szuverenitás fenntartása kapcsán nem kerülhető mega jogi keretek gyakorlati alkalmazásánál megjelenő még komolyabb nehézségek kérdése sem. A hatáskörök uniós rendszere kapcsán ugyanis megállapítható, hogy olyan gyakorlat alakult ki, amely során az egyre szorosabb együttműködés általános célja olyan hatásköri meghatározásokhoz vezetett, amelyek valós gondot jelentenek a szuverenitás kapcsán. Azonban még ennél is nagyobb kihívást a *sui generis* uniós jognak az átalakulása során megmutatókozó elsőbbség okoz. Ennek kapcsán ugyanis valódi dilemma mutatkozik a szuverenitás vo-

natkozásában. Ezen a ponton merült fel tehát a szuverenitás védelme, amelyet elméleti és gyakorlati szempontból is szükséges vizsgálni.

Elméleti szempontból bizonyítottuk, hogy a szuverenitás védelme megalapozott lehet, még akkor is, ha ez megtöri az uniós jog elsőbbségére vonatkozó elv abszolút jellegét. Az uniós közhatalmi cselekvés képességének terjedelme a hatáskör-átruházás miatt alkotmányosan nem kérdőjelezhető meg, a szuverenitás alapján ennek vonatkozásában az úgynevezett *ultra vires* hatáskörgyakorlás alkotmányos ellenőrzése valósulhat meg csupán. Az alkotmányos követelmény arra terjed ki, hogy az uniós hatáskörgyakorlás éppen a hatáskör-átruházás során meghatározott kereteket ne haladja meg. Miután a szuverenitás több a közhatalmi cselekvés képességének, azaz a hatásköröknek az összességénél, a nemzeti szuverenitás elve alapján az uniós hatáskörgyakorlás módjával szemben is alkotmányos követelmények támaszthatók, és a szuverenitás védelmének valódi éle véleményünk szerint itt és csak itt jelenik meg.

A gyakorlat oldaláról közelítve vizsgáltuk, hogy a szuverenitás védelme ténylegesen mennyiben és hogyan jelenhet meg. Ennek elemzése során szükséges volt kitérni az egyes nemzeti alkotmánybíróági és uniós bíróági eljárási kérdésekre is, úgy az eljárások jellege, mint az azok lefolytatására vonatkozó hatáskörök tekintetében. Megállapítható, hogy a saját hatásköreik elismerését és az egymás közötti együttműködést, elsősorban az előzetes döntéshozatali eljárás által felállított párbeszéd kereteinek kihasználásával, mind a nemzeti alkotmánybíróágok, mind pedig az uniós bíróság ugyan folyamatosan hangsúlyozzák, a gyakorlatban viszonylag szűken állnak rendelkezésre lehetőségek a szuverenitás, vagy egészen pontosan az azon alapuló alkotmányos követelmények védelméhez. Ilyen védelem elsősorban az elsődleges jog vonatkozásában képzelhető el a nemzeti alkotmánybíróágok előtt, miközben a másodlagos jog kapcsán az *ultra vires* hatáskörgyakorlás, az érvényesség kérdésének eldöntésére vonatkozó hatásköre miatt, egyértelműen az uniós bíróságnak legalábbis a bevonását teszi szükségessé. Így egyedül a hatáskörgyakorlás módja tekintetében végezhető valódi nemzeti alkotmányossági kontroll.

Az identitás kapcsán a szuverenitástól módszertanában is eltérő elemzést lehet folytatni. Túl a nemzeti alkotmányos önazonosságnak a szuverenitástól természetében eltérő fogalmi tartalmán, az eltérő elemzési módot az is igazolja, hogy az identitás a szuverenitáshoz képest különösen új, így egészen más értelmezést igénylő fogalom. A nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán először a lehető legáltalánosabb értelemben volt érdemes magának az identitásnak a fogalmát értelmezni. A fogalom meghatározása három olyan paradox jelleg feltárására vezetett, amely meglátásunk szerint a nemzeti alkotmányos önazonosság értelmezése során is hasznosítható. Ezek a következők: a nemzeti alkotmányos önazonosság az alkotmányos rend szétfoslását megakadályozza, ugyanakkor abban más külső identitáshoz kapcsolódó jegyek is fellelhetők; bár a belső összhang fenntartását biztosítja, nem zárja ki a külső hatást; miközben a folytonosságot is szavatolja, jellemzői folyamatosan fejlődnek.

Kifejezetten a nemzeti alkotmányos önazonosság kapcsán átgondolandó egyrészt annak a nemzeti identitáshoz fűződő viszonya, másrészt a védelme kapcsán megfogalmazható cél. Az előbbi kapcsán szükséges emlékeztetni arra, hogy a fogalom megjelenése a szakirodalomban annak köszönhető, hogy az elmélet összefüggést lát a nemzeti

identitás formálódása és az alkotmányos rend alakulása között. Arra a következtetésre jutottunk, hogy ez az összefüggés tagadhatatlan, de csak közvetett módon létezik: A nemzeti identitás tükrözi az alkotmányos önazonosságot, amely saját eszközével jeleníti meg azt, miközben vissza is hat arra, hogy az előbbi hogyan alakítja önmagát. Ennek belátása azért is fontos, mert ezáltal a gyakorlatban jelenleg is megmutatózó fogalmi zavarok elkerülésével az alkotmányos önazonosság tényleges tartalma tárható fel. Utóbbi vonatkozásában pedig kiemelendő, hogy bár a nemzeti alkotmányos önazonosság valóban védelmet igényel, ez a cél csak a gyakorlatban valósítható meg, mert annak vagy nagyon átfogó, vagy csak részleteiben adott lényeges jellemzők példaként történő felsorolásával azonosítható meghatározása lehetséges.

A nemzeti alkotmányos önazonosságnak tehát elsősorban az ítélkezési gyakorlatban lehet a tényleges tartalmát meghatározni éppen a külső hatással, esetünkben az uniós joggal szemben. Az identitás tartalmának gyakorlati meghatározásához két elméleti út bejárását találtuk hasznosnak. Egyrészt, ahogyan erre a magyar alkotmányos meghatározás is utal, a történeti alkotmányban gyökereztetve, másrészt alkotmányfeletti értékekben tartottuk felfedezhetőnek a nemzeti alkotmányos önazonosságot alkotó lényeges alkotmányos elveket és szabályokat. Mindkét irány kapcsán lényeges szempont, hogy nem magukban a korábban hatályos elvekben és szabályokban, vagy a jelenleg hatályos alkotmányszövegben öltönek testet ezek a nemzeti önazonosságot alkotó és az uniós közhatalmi cselekvéssel, azaz a hatalomgyakorlással szemben korlátokat támaztó alkotmányos követelmények.

Az alkotmányos önazonosság védelmének gyakorlatát áttekintve az tapasztalható, hogy egyelőre valódi védelem nem alakult ki. Ennek oka részben az uniós ítélkezési gyakorlatban keresendő. Egyetlen, és mint ilyen, elszigetelt esetet tudtunk csupán azonosítani kifejezetten az alkotmányos rend lényegét adó elv kapcsán: a belső államszervezetre vonatkozó hatáskörfelosztás szövetségi vagy regionális jellegét meghatározó nemzeti alkotmányos szabályokat. Ezen kívül csak a nemzeti identitáshoz, így például a nyelvi sajátosságok kapcsolódó elemek nyertek valós védelmet. Az ok másrészt a nemzeti alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlatában keresendő, ahol a szuverenitás védelme keveredik igen zavaros módon a nemzeti alkotmányos önazonosság védelmével. Az uniós hatáskörök létrehozásán, a nemzeti alkotmányos önazonosság valójában nem jelenthet korlátot, annak a hatáskörgyakorlás kapcsán van következménye.

Ugyan elemzésünk célja nem a nemzeti alkotmányos fenntartások meghatározása volt, annak következménye azonban mégis az, hogy ezek körvonalazhatókká váltak. Arra a következtetésre jutottunk, hogy ha nemzeti alkotmányos fenntartásokat kívánunk érvényre juttatni, akkor valódi alkotmányos követelmény a szuverenitás alapján elsősorban az uniós hatáskörgyakorlás módjával, míg a nemzeti alkotmányos önazonosság védelme során, magával a hatáskörgyakorlással szemben érvényesíthető. Ilyen alkotmányos követelmények érvényesítésére az uniós közhatalmi cselekvés kifejezetten nemzeti alkotmányos vizsgálata során van lehetőség, amely szűk mozgásteret enged. Vizsgálható egyrészt az elsődleges uniós jog alkotmányossága, mely vizsgálat valós eredményekkel járhat. Ellenőrizhető továbbá az uniós jogi aktusok érvényessége, ennek megállapítására azonban az uniós bíróság hivatott, a nemzeti alkotmányos ellenőrzésre legfeljebb a másodlagos jogi aktusok alkalmazása során kerülhet sor. Az alapjogok biztosításának és az *ultra*

*vires* hatáskörgyakorlás tilalmának vizsgálata nem járhat igazán jelentős eredménnyel. Az alapjogok kapcsán ugyanis egy, igaz a külső ellenőrzés lehetőségét kizáró, de mégis megfelelően alapos védelem érvényesül az uniós jogrendben. E körben legfeljebb csak igen sajátos nemzeti szabályok jelenthetnek valós korlátot, amelyek mint ilyenek azonban a nemzeti alkotmányos önazonosság körébe utalhatók. Az *ultra vires* hatáskörgyakorlás tilalma során pedig tulajdonképpen igaz nemzeti alkotmányos követelményként is megjelenő, de mégis uniós szinten meghatározott szabályok érdemi érvényesítéséről van szó.

Elméleti következtetéseink gyakorlati hasznosíthatóságát, a gyakorlatban vizsgálható jelentőségét is, a migrációra vonatkozó esettanulmány elemezte. Ennek során, egy Magyarország és az Európai Unió között kialakult politikai vitának, a jogi eszközrendszerén keresztül vonhatók le a gyakorlat alapján következtetések. Mindenekelőtt bebizonyosodott, hogy az elméleti következtetések megalapozottak. Valós jogkérdések azonosíthatók az uniós közhatalmi cselekvés kapcsán, úgy a migrációs helyzet kezelésében megmutatkozó döntéshozatal, mint a vonatkozó döntések végrehajtásához kapcsolható jogalkalmazás során. A migráció témája önmagában alkalmas volt arra, hogy elsősorban az identitás, de a szuverenitás és az identitás kapcsolatán keresztül is hangsúlyozzuk a fogalmi zavarok veszélyét.

Az esettanulmány igazolta, hogy az uniós döntéshozatal keretei alkotmányos jellegű szempontok alapján túlfeszítettek, illetve a vonatkozó alkotmányos jellegű szabályok alkalmazása során a jogértelmezés túlzott rugalmassága, valamint erőltetett jellege valós, alkotmányos szempontból is értékelhető kockázatokat hordoz. Ugyanakkor az is bizonyítást nyert, hogy a tagállami mozgástér még az alkotmányosan rendelkezésre álló legerősebb eszközök alkalmazása mellett is rendkívül szűk. Túl az alkalmazás gyakorlati sikertelenségén, vagy szakmailag nem megfelelően megalapozott módján, úgy a döntéshozatal, mint a nemzeti jogalkalmazás az európai keretek között a jogfejlődés jelenlegi állapota mellett nem tud olyan eszközöket biztosítani, amelyek az adott politikai álláspont védelmére felhozott alkotmányos követelmények érvényesítésére alkalmasak lehetnének.

A vita számos tévutat mutat fel, amelyekre a jogi értékelés alá vonható pontokon részletesen is kitértünk, nem megkerülve az érvelések mögötti fogalmi zavarokra vonatkozó elemzés lehetőségét sem. A vita még nem ért véget, így további, a fogalmaink értelmezéséhez is érdekes fejleményeket tartogathat. Egyúttal pedig egy tágabb nézőpontból, immár nem csupán a migráció, hanem általában a fentebb vázolt környezetben felmerülő politikai kihívások kezelése kapcsán, egészen biztosan még sokáig napirenden marad az uniós közhatalmi cselekvés alkotmányos korlátjainak kérdése. Ennek talán már nem is a szuverenitás vagy a formálódó alkotmányos önazonosság, hanem elsősorban a demokrácia és annak működése kapcsán érvényesítendő alkotmányos követelmények elemzése lehet egy olyan új megközelítési szempontja, amelyhez értelemszerűen az itt bemutatott eredmények is felhasználhatók.



## HIVATKOZOTT SZAKIRODALMI FORRÁSOK JEGYZÉKE

*Acte du colloque, L'entreprise multinationale et le droit international, l'Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, Société française pour le droit international.* Paris, Pedone, 2007.

*Acte du colloque, La Constitution de l'Europe, journée d'études au Sénat.* Paris, Montchrestien, 1992.

*Actes du colloque, Montpellier, 1996. november 22. és 23., Le patrimoine constitutionnel européen.* Editions du Conseil de l'Europe, 1997.

ANTALFFY 1980 = ANTALFFY György: Állami szuverenitás. In: *Állam- és jogtudományi enciklopédia.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980.

ARNOLD 2014 = ARNOLD, Rainer: L'État de droit comme fondement du constitutionnalisme européen. *Revue française de droit constitutionnel*, 100. sz., 2014/4, 769–776. o.

BALOGH-BÉKÉS 2014 = BALOGH-BÉKÉS Nóra: Szuverenitásféléltés és alkotmány? *MTA Law WorkingPapers*, 2014/57., 1–13. o.

BÉAUD 1993 = BÉAUD, Olivier: *La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht, Remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle.* RFDA, 1993.

BEAUDOUIN 2013 = BEAUDOUIN, Christophe: *La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne.* Paris, L.G.D.J., 2013.

BIBÓ 1990 = BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok.* Budapest, Magvető, 1990.

BLUMANN 1994 = BLUMANN, Claude: La ratification par la France du Traité de Maastricht. *Revue du marché commun*, 379. sz., 1994., 393–406.

BLUTMAN–CHRONOWSKI 2007 = BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. *Európa Jog*, 2007, 2. sz., 3–16.

BLUTMAN 2017 = BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1, 1–16.

- BODIN 1999 = BODIN, Jean: *Les six livres de la République*. Paris, Editions Confluences, 1999.
- BODNÁR 1987 = BODNÁR László: *A nemzetközi jog és az állam*. Budapest, KJK, 1987.
- BÓNIS 1942 = BÓNIS György: *A történeti alkotmány*. Szeged, 1942.
- CARRÉ DE MALBERG 2004 = CARRÉ DE MALBERG, Raymond: *Contribution à la théorie générale de l'État*. Paris, Sirey, 1920., átdolgozott kiadás, Paris, Dalloz, 2004.
- CASSIA 2004 = CASSIA, Paul: *La Constitution européenne limite-t-elle le caractère souverain de la Constitution française?* Actualité juridique du droit administratif, 2004, 2185.
- CHALTIEL 2003 = CHALTIEL, Florence: *La souveraineté et l'Union européenne, l'exemple français: recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*. Paris, L.G.D.J., 2003.
- CHAMPEIL-DESPLATS 2014 = CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique: *Penser l'efficacité de la norme*. KeioHógaku, 29. sz., 2014., 368–378.
- CHRONOWSKI 2017 = CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban, kortárs kérdések és kihívások*. Budapest, ELTE-Eötvös Kiadó, 2017.
- CIEGER 2009 = CIEGER András: *Alkotmányosság és nemzeti identitás – a magyar történelem kontextusában, in Kötőerők – az identitás történetének térbeli keretei*. Atelier, Budapest, 2009., 47–86.
- Constitutions nationales et valeurs européennes*. Szeged, Centre universitaire francophone, 2015.
- CSINK 2015 = CSINK Lóránt: *Az Alaptörvény identitása: honnan hová?* In Tanulmányok dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára, Acta Juridica et Politica Szeged, 2015, Tom. LXXVIII, 134–141.
- DE BERRANGER 1995 = DE BERRANGER, Thibault: *Constitutions nationales et construction communautaire*. Paris, L.G.D.J., 1995.
- DEL COURT 2005 = DEL COURT, Barbara: *Le principe de la souveraineté à l'épreuve des nouvelles formes d'administration internationale de territoire*. *Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique*, 9/2005. sz., 87–110.
- DENEZIEU 2004 = DENEZIEU, Charlotte: *L'idée de la puissance publique à l'épreuve de l'Union européenne*. Paris, L.G.D.J., 2004.

- DEROSIER 2015 = DEROSIER, Jean-Philippe: *Les limites constitutionnelles à l'intégration européenne*. Paris, L.G.D.J., 2015.
- DEZSŐ–VINCZE 2014 = DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az Európai Unióban*. Budapest, HVG-Orac, 2014.
- DUGUIT 1928 = DUGUIT, Léon: *Traité du droit constitutionnel*. Paris, E. de Brocard, 1928.
- ESMEIN 1927 = ESMEIN, Adhémar: *Éléments du droit constitutionnel*. Paris, Nézard, 1927.
- FAVOREU 1992 = FAVOREU, Louis: Constitution révisée ou Constitution bis? *Figaro*, 1992. április 21., 8.
- FAVOREU 1996 = FAVOREU, Louis: *La constitutionnalisation du droit, in Mélanges en l'honneur de Roland Drago*. L'unité du droit, Paris, Economica, 1996.
- FITOUSSI 2012 = FITOUSSI, Jean-Paul: La marge de manœuvre des États. Des démocraties sans souveraineté. *Pouvoirs*, 142. sz., 2012/3., 61–70.
- FOUCAULT 2004 = FOUCAULT, Michel: *La naissance de la biopolitique, cours au Collège de France, 1978-1979*. Paris, Seuil, 2004.
- FOUCAULT 1992 = FUKUYAMA, Francis: *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press, 1992.
- GARCIA 2017 = GARCIA, Tristan: *Nous*. Paris, Grasset, 2017.
- GARCIA 2010 = GAUDIN, Hélène: *Primauté, la fin d'un mythe? Autour de la jurisprudence de la Cour de Justice, in L'Union européenne: Union de droit, union des droits, in Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*. Paris, Pedone, 2010.
- GOMBÁR–HANKISS 1996 = GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér (szerk.): *A szuverenitás káprázata*. Budapest, Korridor, 1996.
- Grewe 1992 = Grewe, Claudia: La révision constitutionnelle en vue de la ratification du Traité de Maastricht. *Revue française du droit comparé*, 11. sz., 1992.
- GRIMM 2016 = GRIMM, Dieter: *Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*. München, C. H. Beck Verlag, 2016.
- GROTIUS 1999 = GROTIUS, Hugo: *A háború és béke jogáról. I. kötet*. Budapest, Pallas, 1999.

- HABERMAS 1992 = HABERMAS, Jürgen: *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe, in L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie.* Paris, Esprit, 1992.
- HAURIOU 1929 = HAURIOU, Maurice: *Précis du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929.
- HEGEL 1971 = HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és az államtudomány vázolata.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971.
- HEGEL 1944 = HERDER, Johann Gottfried: *Une autre philosophie de l'histoire (1774).* Paris, Aubier-Montaigne, 1944.
- HOBBS 1999 = HOBBS, Thomas: *Leviatán, avagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma (1651).* Budapest, Kossuth Kiadó, 1999.
- JACQUÉ 2007 = JACQUÉ, Jean-Paul: *Droit constitutionnel, Droit communautaire, CEDH, Charte des Nations unies – l'instabilité des rapports entre ordres juridiques.* *Revue de Droit constitutionnel*, 2007. október, Paris, 3–37.
- JACQUÉ 2012 = JACQUÉ, Jean-Paul: *Droit institutionnel de l'Union européenne.* Paris, Dalloz, 2012.
- JAKAB 2016 = JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve.* Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2016.
- JELLINEK 2005 = JELLINEK, Georg: *Théorie générale de l'État (Allgemeine Staatslehre, 1914), in L'État moderne et son droit.* Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2005.
- KELSEN 1962 = KELSEN, Hans: *Théorie pure du droit* (traduite par Charles Eisenmann). Paris, Dalloz, 1962.
- KELSEN 1988 = KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan* (fordította Bibó István). Budapest, Bibó István Szakkollégium, 1988.
- KIRÁLY 2011 = KIRÁLY Miklós: *Alkotmányos fenntartások az Európai Unióban, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2011. március 17-én elhangzott előadás.*
- KRASNER 1999 = KRASNER, Stephan D.: *Sovereignty: Organized Hypocrisy.* Oxford, Oxford University Press, 1999.
- KRUZSLICZ 2018 = KRUZSLICZ Péter: *A határtalanság határai? Háttér és elemzés az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. és a C-647/15. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletéhez.* *Európai Tükör*, XXI. évfolyam 1. szám, 2018., 85–101.

- KRUZSLICZ 2017 = KRUSZLICZ Péter: *Le futur dans le passé: la Constitution historique comme source et référence dans la définition de l'identité constitutionnelle hongroise*, in *Liban – Hongrie, Identité et migration*. Szeged, Centre universitaire francophone, 2017., 37–59.
- KUKORELLI 2013 = KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono*, 2013/1. 4–11.
- LAFARRIERE 1943 = LAFARRIERE, Julien: *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, Montchrestin, 1943.
- LE BOT 2017 = LE BOT, Olivier (szerk.): *Migration et droit constitutionnel*. Aix-en-Provence, Economica, 2017.
- LEBEN 1991 = LEBEN, Charles: *A propos de la nature juridique des Communautés européennes*. in *Droits*, Paris, 1991, 67.
- Liban – Hongrie, Identité et migration*. Szeged, Centre universitaire francophone, 2017.
- LOCKE 1999 = LOCKE, John: *Második értekezés a polgári kormányzatról (1660)*. Budapest, Polis, 1999.,
- LUCHAIRE–CONAC–PRETOT 2009 = LUCHAIRE, François – CONAC, Gérald – PRETOT, Xavier (szerk.): *La Constitution de la République française*. Paris, Economica, 2009.
- MARTIN 2012 = MARTIN, Sébastien: L'identité de l'État dans l'Union européenne: entre „l'identité nationale” et „l'identité constitutionnelle”. *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/3, 91., 13–44.
- MARTONYI 2018 = MARTONYI János: *Nyitás és identitás – Geopolitika, világkereskedelem, Európa*. Szeged, Iurisperitus Kiadó, 2018.
- MATHIEU 2013 = MATHIEU, Bertrand: *Constitution: Rien ne bouge et tout change*. Paris, L.G.D.J., 2013.
- MATHIEU 2006 = MATHIEU, Bertrand: Le droit communautaire fait son entrée au Conseil constitutionnel. *Les Petites Affiches*, 2006/167., 3–12.
- MATHIEU 2017 = MATHIEU, Bertrand: *Le droit contre la démocratie*. Paris, L.G.D.J., 2017.
- MILLET 2013 = MILLET, François-Xavier: *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*. Paris, L.G.D.J., 2013.

- MISCOIU 2012 = MISCOIU, Sergiu: *Au pouvoir par le peuple: le populisme saisi par la théorie du discours*. Paris, L'Harmattan, 2012.
- MOUTON 2010 = MOUTON, Jean-Denis: *Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle nationale des États membres de l'Union européenne in L'Union européenne: Union de droit, union des droits, in Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*. Paris, Pedone, 2010.
- NABLI 2007 = NABLI, Bélig: *L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne*. Paris, Dalloz, 2007.
- NAGY 1999 = NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Budapest, Püski, 1999.
- PACZOLAY 1996 = PACZOLAY Péter: Machiavelli és a reneszánsz állam. *Rubicon*, 1996/4-5.
- PELLET 1994 = PELLET, Alain: Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire. *Recueil des cours, Académie de droit européen*, 1994., 221–268.
- PESCATORE 2005 = PESCATORE, Pierre: *Le droit de l'intégration*. Bruxelles, Bruylant, 2005.
- PHILIP=SOLDATOS 2007 = PHILIP, Christian – SOLDATOS, Panayotis: *Quelle relance de la construction européenne*. Bruxelles, Bruylant, 2007.
- POIARES MADURO 2003 = POIARES MADURO, Miguel: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action, in Sovereignty in Transition*. Oxford, Hart, 2003., 501–573.
- RICOEUR 2004 = RICOEUR, Paul: *Le parcours de la reconnaissance*. Paris, Stock, 2004.
- RIDEAU = RIDEAU, Joël: La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne. *Revue des affaires européennes*, 1992/3., 31–42.
- RIDEAU 1997 = RIDEAU, Joël: *Les États membres de l'Union européenne. Adaptations, mutations, résistances*. Paris, L.G.D.J., 1997.
- RIXER 2011 = RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmái. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3. 1–24.
- ROUSSEAU 1978 = ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Du contrat social (1762)*. Paris, Hachette, 1978.
- ROY 2019 = ROY, Olivier: *L'Europe, est-elle chrétienne?* Paris, Seuil, 2019.
- SALLUSTIUS 2000 = SALLUSTIUS: *De bellum Iugurthinum*. Paris, Les Belles Lettres, 2000.

- SCHMITT 2007 = SCHMITT, Carl: *Constitutional Theory*. London, Duke University Press, 2007.
- SIEYES 1995 = SIEYES, Emmanuel-Joseph: *Qu'est-ce que le Tiers-Etat?* Paris, Flammarion, 1995.
- SIMON 2000 = SIMON, Denys: Commentaire de l'Arrêt CJCE, 5 octobre 2000, Allemagne c/ Parlement européen et Conseil, C-376/98. *Europe*, 2000/372.
- SIMON 2006 = SIMON, Denys: L'Obscure clarté de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la transposition des directives communautaire. *Europe*, 2006/10., 2-10.
- SIMON 2004 = SIMON, Denys: *Le système juridique communautaire*. Paris, Presses universitaires de France, 2004.
- SIMON 2000 = SIMON, Denys: *Les fondements de l'autonomie du droit communautaire*. In Acte du colloque Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles. Bordeaux – Paris, Pedone, 2000. 209-249.
- SULYOK M. 2015 = SULYOK Márton: Értelmelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. *Fontes Iuris*, 2015/1., 27–39.
- SULYOK M. 2016 = SULYOK Márton: *Kettő az egyben? Alkotmány és identitás*. In Számadás az Alaptörvényről. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016. 339–358.
- SULYOK T. 2016 = SULYOK Tamás: A kompozit alkotmányosság időszerű kérdései, in Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2016., Tom. LXXIX, 607–614.
- TAKÁCS 2015 = TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása*. Budapest–Győr, Gondolat, 2015.
- TRÓCSÁNYI–SCHANDA 2014 = TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-Orac, 2014.
- VAN MIDDELAAR 2018 = VAN MIDDELAAR, Luuk: *Quand l'Europe s'improvise, dixans de crises politiques*. Paris, Gallimard, 2018.
- VON BOGDANDY 2011 = VON BOGDANDY, Armin – SCHILL, Stephan: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity in the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*, 2011/48., 1417–1453.
- VÖRÖS = VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közöny*, 2016/10., 491–508.

Vu des États-Unis. L'Amérique se désengage, le monde retourne à la loi de la jungle, Courriel international, 1461. sz., 2018. október 31.

WATHELET–WILDEMEERSCH 2010 = WATHELET, Melchior – WILDEMEERSCH, Jonathan: *Contentieux européen*. Bruxelles, Larcier, 2010.

### Hivatkozott bírói határozatok jegyzéke

- ♦ A *Wimbledon gőzös* ügyében hozott ítélet, R.A.C.P.J.I., janvier 1922 – juin 1925, Série E, n. 1.
- ♦ O.M. v. Hungary, European Court of Human Rights, no. 9912/15, 5 July 2016.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a 26-62. sz., van *Gend en Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1963:1
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a 6-64. sz., *Flamino Costa* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1964:66
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a 11-70. sz., *Internationale Handelsgesellschaft mbH* ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1970:114.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-22/70 sz., *Bizottság kontra Tanács* ügyben 1971. március 31-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1971:32.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a 39/72. sz., *Bizottság kontra Olaszország ügyben* 1973. február 7-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1973:13.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának 1/75. sz., 1975. november 11-én elfogadott véleménye, ECLI:EU:C:1975:145
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a 41-76. sz., *Suzanne Donckerwolcke* ügyben 1976. december 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1976:182.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-106/77. sz., *Simmenthal* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1978:49
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a 804/79. sz., *Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* ügyben 1981. május 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1981:93.



- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-473/93. sz., *Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben 1996. július 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1996:263.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-376/98. sz., *Németország kontra Európai Parlament és Tanács* ügyben 2000. október 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:544.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-344/01. sz., *Német Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság* ügyben 2004. március 4-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:121.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-36/02. sz., *Omega Spielhallen- und Automaten aufstellungs-GmbH* ügyben 2004. október 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:614.
- ♦ Az Európai Közösségek Bíróságának a C-145/04. sz., *Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága* ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2006:543.
- ♦ Az Európai Unió Bíróságának a C-208/09. sz., *Ilonka Sayn-Wittgenstein kontra Landeshauptmann von Wien* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2010:806.
- ♦ Az Európai Unió Bíróságának a C-391/09. sz., *Malgożata Runevič-Vardyn et Lukasz Paweł Wardyn* ügyben 2011. május 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2011:291.
- ♦ Az Európai Unió Bíróságának a C-399/11. sz., *Stefano Melloni* ügyben, 2013. február 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2013:107.
- ♦ Az Európai Unió Bíróságának 2/13. sz. 2014. december 18-án elfogadott véleménye.
- ♦ Az Európai Unió Bíróságának a C-62/14. sz., *Peter Gauweiler és társai kontra Deutscher Bundestag* ügyben 2015. június 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:400.
- ♦ Az Európai Unió Törvényszékének a T-512/12. sz., *Front Polisario kontra Tanács* ügyben, 2015. december 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:T:2015:953
- ♦ Az Európai Unió Bíróságának a C-438/14. sz., *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff* ügyben 2016. június 2-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:401.
- ♦ Az Európai Unió Bíróságának a C-643/15. sz. és a C-647/15. sz., *Szlovákia és Magyarország kontra Tanács* ügyekben 2017. szeptember 6-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:631.

- ♦ Az Európai Unió Bíróságának a C-42/17 sz., *M.A.S. és M.B.* ellen folytatott büntetőeljárás ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2017:936.
- ♦ Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-428/06. sz., C-429/06. sz., C-430/06. sz., C-431/06. sz., C-432/06. sz., C-433/06. sz. és C-434/06 sz., *Unión General de Trabajadores de La Rioja e.a.* összevont ügyekben 2008. május 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:262.
- ♦ Juliane Kokott főtanácsnoknak a C-222/07. sz., *UTECA* ügyben, 2008. szeptember 4-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:468.
- ♦ Manuel Pórigues Maduro főtanácsnoknak a C-213/07 sz., *Michaniki AE* ügyben 2008. október 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2008:544.
- ♦ Melchior Wathelet főtanácsnoknak a C-104/16 P. sz., *Front Polisario kontra Tanács* ügyben 2016. szeptember 13-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2016:677.
- ♦ Yves Bot főtanácsnoknak a C-643/15. sz. és a C-647/15. sz., *Szlovákia és Magyarország kontra Tanács* egyesített ügyekben 2017. július 26-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2017:618.
- ♦ Acseh Alkotmánybíróság ÚS19/08.sz.2008.november26-án hozott ítélete, elérhető online, [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Decisions/pdf/Pl%20US%2019-08.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%2019-08.pdf)
- ♦ Acseh Alkotmánybíróság Pl. ÚS5/12.sz.2012.január31-én hozott ítélete, elérhető online, [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Decisions/pdf/Pl%20US%205-12.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%205-12.pdf)
- ♦ A francia Alkotmánytanács 76-71 DC sz., az *Európai Közösségek Tanácsának a Közösségek Közgyűlésének közvetlen és általános választásokon történő megválasztására vonatkozó döntésének* ügyében 1976. december 30-án hozott döntése, Recueil des décisions constitutionnelles, 1976., 15.
- ♦ A francia Alkotmánytanács 92-312 DC sz., az *Európai Unióról szóló szerződés* ügyében 1992. szeptember 2-án hozott, úgynevezett Maastricht II döntése, Recueil des décisions constitutionnelles, 1992., 76.
- ♦ A francia Alkotmánytanács 2006-540 DC sz. az *információs társadalomban a szerzői és szomszédos jogokra vonatkozó törvény* ügyében 2006. július 27-én hozott döntése, Recueil des décisions constitutionnelles, 2006., 88.

- ♦ A francia Alkotmánytanács 2007-560 DC sz., az *Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést módosító Lisszaboni Szerződésre vonatkozó* ügyben 2007. december 20-én hozott döntése, Recueil des décisions constitutionnelles, 2007., 459.
- ♦ A francia Alkotmánytanács 2018-765 DC sz., a *személyes adatok védelmével kapcsolatos törvényre vonatkozó* ügyben 2018. június 12-én hozott döntése, elérhető online, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018765DC.htm>
- ♦ A lengyel Alkotmánybíróság K 18/04. sz., 2005. május 11-én hozott ítélete, elérhető online, [https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K\\_18\\_04\\_GB.pdf](https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_18_04_GB.pdf)
- ♦ A lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz. 2010. november 24-én hozott ítélete, elérhető online, [https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K\\_32\\_09\\_EN.pdf](https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_32_09_EN.pdf)
- ♦ A lengyel Alkotmánybíróság SK 45/09. sz. 2011. november 16-án hozott ítélete, elérhető online, [https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K\\_32\\_09\\_EN.pdf](https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_32_09_EN.pdf)
- ♦ A magyar Alkotmánybíróság 143/2010 (VII. 14.) határozata, Alkotmánybíróság Határozatai 2010. 7-8. szám, 2010. július-augusztus, 872.
- ♦ A magyar Alkotmánybíróság 33/2012 (VII. 17.) határozata, Alkotmánybíróság Határozatai 2012. 3. szám, 2012. július 26., 242.
- ♦ A magyar Alkotmánybíróság 3130/2016 (VI. 21.) végzése, Alkotmánybíróság Határozatai 2016. 16. szám, 2016. június 29., 795.
- ♦ A magyar Alkotmánybíróság 12/2016 (VI. 22.) határozata, Alkotmánybíróság Határozatai 2016. 16. szám, 2016. június 29., 788.
- ♦ A magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata, Alkotmánybíróság Határozatai 2016. 28. szám, 2016. december 6., 1418.
- ♦ A magyar Alkotmánybíróság 2/2019. (III. 5.) határozata, Alkotmánybíróság Határozatai 2019. 7. szám, 2019. március 14, 288.
- ♦ A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Solange I.* ügyben 1974. május 29-én hozott ítélete, BVerfGE 37, 271.
- ♦ A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Solange II.* ügyben 1986. október 22-én hozott ítélete, BVerfGE 73, 339.

- ♦ A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Maastricht Szerződés* ügyben 1993. október 12-én hozott ítélete, BVerfGE 89, 155.
- ♦ A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Lisszabon* ügyben 2009. június 30-án hozott ítélete, BVerfGE 123, 267.
- ♦ A német Alkotmánybíróság úgynevezett *Gauweiler* ügyben 2014. január 14-én hozott ítélete, BVerfGE 134, 366.
- ♦ A német Alkotmánybíróság 2015. december 15-én hozott ítélete, BVerfGE 141, 1.
- ♦ Az olasz Alkotmánybíróság 183/73. sz. ügyben 1973. december 27-én hozott ítélete, Gaz. Uff. n. 2., 1974. január 2., 2.
- ♦ Az osztrák Alkotmánybíróság VfGH G138-142/05. sz. ügyben 2006. október 11-én hozott ítélete, elérhető online, [https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH\\_G\\_138-142-05\\_\\_V\\_97-101-05\\_ua\\_-\\_emissionszeritikategeset.pdf](https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_138-142-05__V_97-101-05_ua_-_emissionszeritikategeset.pdf)