

2. MAGYARORSZÁG SZUVERENITÁSA

VARGA Zs. András

1. A szuverenitás jelentősége és alkotmányjogi fogalma

1.1. A szuverenitás jelentősége a XXI. század elején

A harminc éves háborút lezáró vesztfáliai béke (1648) jelentősége nem csak az volt, hogy véget vetett az egy generáció számára lényegében egész Európában a valóságot jelentő háborúnak, sőt, nem is annyi, hogy átmeneti időre megnyugvást hozva rendezte a pillanatnyi hatalmi viszonyokat. A legfontosabb – akkoriban valószínűleg nem várt – következménye az volt, hogy a korábbi császári (birodalmi) berendezkedés és ennek pápai (római katolikus) legitimációja helyébe új államiságot, új legitimációt és új rendet indított el. Olyat, amely egyrészt a későbbiekben túllépett az európai kereteken, és a (nemzetközi) világrend alapvető elvévé vált, másrészt máig hatóan a hatalmi viszonyok megkerülhetetlen rendező elemévé vált. Ha ezt a hatást röviden szeretnénk megfogalmazni, akkor azt mondhatjuk, hogy Vesztfália következménye az állami szuverenitás tana.¹

Magyarország számára Vesztfália akkori és mostani hatása is fontos. Akkor, 1648-ban a – török megszállás miatt még csak részben – Habsburg hatalom alatt álló királyság a harminc éves háborúnak részese, a békének pedig alanya volt. Ma pedig az Európai Unió és a nemzetállami szuverenitás határainak kijelölése miatt az akkor kialakult világrend szereplője és hasznélvezője.² Az pedig, hogy a XXI. század elején a szuverenitáson alapuló világrendet a globalizáció néven összefoglalt komoly és hosszú kihívás éri,³ fontosságát nem csökkenti, hanem éppen fokozza. Fokozza, miként az is,

¹ Henry KISSINGER: *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016. 28–39.

² PONGRÁCZ Alex: A szuverenitás-fogalom változásának XXI. századi fejleményei. *Pro Publico Bono – magyar Közigazgatás*, 2018/2. 128–153.

³ Eric C. IP: Globalization and the future of the law of the sovereign state. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 8., Iss. 3., 1 July 2010. 636–655.; PONGRÁCZ Alex: Szuverenitás és Alkotmányosság a globális erőterben. *Pro Publico bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/1. 108–119.; Benoît COEURÉ: Taking back control of globalisation: Sovereignty through European integration. *Fondation Robert Schuman / European Issues*, N°468., 3 April 2018. 1–6.; Tina Oršolić DALESSIO: The Issue of Sovereignty in an Ever-closer Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 10. (2014) 67–88.; EÖRSI Márton: Alkotmány és szuverenitás az Európai Unióban. *2000 – Irodalmi és Társadalmi havi lap*, 2003/7–8. 1.

hogy a vita nem kizárólag politika-elméleti kérdés, hanem legalább ennyire jogi, pontosabban közjogi, (nemzetállami) alkotmányjogi is. Az vita ugyanis nem ritkán közjogi elvek és – újabban – értékek – ütközése és érvényesülése formájában jelenik meg a nemzeti alkotmányjogi diskurzusokban.⁴

Az alkotmányjog tárgyalása során így ma sem mellőzhetjük a szuverenitás kérdéskörének vizsgálatát. Első lépésként célszerű áttekinteni, hogy milyen értelemben használjuk a fogalmat.

1.2. A szuverenitás alkotmányjogi fogalma

A szuverenitást rendszerint az állam, mint a társadalmi szerveződés legmagasabb önálló szintjének alapvető jellemzőjeként (*differencia specifica*) értelmezzük. A társadalomban a hatalom tény. Történelmi ismereteink és mindennapi tapasztalataink kétségtelenné teszik, hogy minden helyzetben, ahol emberek együttműködése szükséges, vagyis ahol nem teheti minden ember azt, amit akar, hanem közösen kell cselekedniük, vagy legalábbis akaratauk ütközik, előbb-utóbb valaki (vagy valakik) olyan helyzetbe kerül(nek), hogy akarata (akaratauk) érvényesül a többiek akaratával szemben. Nem cáfolja ezt az a helyzet sem, amelyben az akaratformálás a résztvevők közös megegyezésén alapul (konszenzusos akaratképzés), mivel a végső közös akarat ebben az esetben is eltér (legalábbis elvileg) a résztvevőkétől.

A hatalom tényére és e tény szükségszerűségére épül az alkotmányjog mellett a közjog másik ága, a közigazgatási jog is. Ez a tényleges hatalom jelenik meg WALDO igazgatás- és közigazgatás-fogalmában is: „[Az] igazgatás nagyfokú racionalitást feltételező emberi együttműködés. [...] Az igazgatási rendszerek megkülönböztető jegyét [...] két fogalom, a szervezet és az irányítás fogalma alá sorolhatjuk be [...] A szervezet hatalmi és szokásszerű személyes viszonyok struktúrája”. A közigazgatás pedig természete szerint igazgatás, amely valamilyen módon kapcsolatban áll az állam hatalmával.⁵ Max WEBER definícióját alapul véve hatalomnak nevezzük azt a tényleges társadalmi helyzetet, amelyben esély van arra, hogy valaki az ellenszegülés ellenére

⁴ Csak néhány fontosabb szerzőt említve: DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd*. Budapest, MTATK JTI – Opten, 2017.; RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.; CHRONOWSKI Nóra – VINCE Attila: Alapjogvédelem, szuverenitás, alkotmányos önazonosság: az uniós jog érvényesülésének új határai? In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE–Eötvös, 2017. 93–126.; LÁNCOS Petra Lea: Az Európai Unió értékeinek kikényszerítése és az értékek meghatározhatóságának problémája. In *Medias Res*, 2013/1.; Miklós KÖNCZÖL: Dealing with the Past in and around the Fundamental Law of Hungary. In: Uladzislaw BELAVUSAU – Aleksandra GLISZCZYŃSKA-GRABIAS (eds.): *Law and Memory. Towards Legal Governance of History*. Cambridge, CUP, 2017. 246–262.; ERDŐ Péter: Keresztény kultúra és katolikus egyetem. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2018/3. 5–8.; FEJES Zsuzsanna: Az Európai Unió államtani jellege. *Acta Iuridica et Politica*, 2014/1. 55–67.; Sergio BARTOLE: Comparative Constitutional Law – An Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. *European Constitutional Law Review*, Vol. 13., 2017. 601–610.; Kaarlo TUORI: *European Constitutionalism*. Cambridge, CUP, 2015.; Csaba CSERVÁK: The ideal system of government. In: Gianluca MESCHINI (ed.): *Constitutionality across the globe: Constitutionality Around the World*. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2018. 32–36.; RIGÓ Anett: Szuverenitás és legitimitás. *Jog – Állam – Politika*, 2009/1. 40–60.

⁵ Dwight WALDO: Mi a közigazgatás? In: Richard J. STILLMAN (ed.): *Közigazgatás. Public Administration*. Budapest, Osiris – Századvég, 25–26.

is érvényt szerezzen akarátának.⁶ Az elfogadott definíció szerint tehát a hatalom nem függ sem az érintett személyek számától, sem a hatalom intézményeitől, sem pedig a hatalom elfogadásának alapjától (legitimációtól).

Megjegyezzük, hogy WEBER a hatalomtól megkülönbözteti az uralmat, vagyis azt a helyzetet, amelyben egy személy meghatározott tartalmú parancsának a többiek engedelmeskedni fognak.⁷ A magunk részéről a szuverenitás jogi fogalmának megértéséhez a hatalom és uralom megkülönböztetését nem tartjuk szükségesnek, mivel az uralom fogalma helyettesíthető a világosan strukturált hatalommal.

A hatalom tény marad akkor is, ha azt az állam gyakorolja. Így értelmezzük a szuverenitást mint állami főhatalmat is. A *szuverenitás* a legegyszerűbb megfogalmazás szerint nem más, mint egy adott területen és adott népcsoport fölött ténylegesen és elvileg kizárólagosan gyakorolt (fő)hatalom, amelyet más hasonló helyzetű hatalomgyakorlók ilyenként elismernek. A szuverenitás külső oldalát ennek megfelelően a függetlenség, önállóság és külső kontroll nélküli döntési képesség jelenti, belső oldalát pedig a legfőbb hatalom letéteményese és az általa alkotott szabályok. Ebből következnek a szuverenitáson alapuló úgynevezett (belső) *felsőjogok*: a *parancsolás joga* és az *alávetettség (engedelmesség) kötelezettsége*. A felsőjogok gyakorlásának formáit már jól ismerjük: ezek a jogalkotás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás.⁸ A szuverenitás mint állami főhatalom nélkülözhetetlen eleme minden viszonyban az a képesség, hogy a döntéseknek ténylegesen érvényt lehessen szerezni (ezért szokás az állam legfontosabb ismervének tekinteni, hogy rendelkezik az erőszak alkalmazásának legitim monopóliumával).⁹

Az állam által gyakorolt hatalom két legfontosabb ismervé tehát kizárólagossága és általánossága. Az tehát, hogy feltétlenül és minden jogalannyal szemben érvényesül. Ez különbözteti meg a más jogalanyok egymás közötti hatalmi helyzetétől (például a tulajdonost mindenkivel szemben megillető birtoklási, használati, hasznoszedési és rendelkezési hatalomtól vagy a szerződő felet a másik szerződő féllel szembeni hatalomtól). A szuverenitás birtokában gyakorolt – azaz állami – hatalmat ezért *közhatalomnak* (vagy idegen szóval *impériumnak*) nevezzük.

A közhatalom is hatalom tehát, és mint ilyen, magatartási szabályok általános megfogalmazását, az egyes jogalanyokkal szembeni kikényszerítését és a magatartási szabályok betartásával kapcsolatos viták eldöntésének tényleges lehetőségét jelenti. A

⁶ MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. 1. k. Budapest, közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 77.

⁷ WEBER i. m. 77.

⁸ SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs – CSINK Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Ötödik kiad. Budapest, HVG-Orac, 2016., 103–106.; DEZSŐ Márta: A szuverenitás. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.*, Osiris, Budapest, 2002. (121–207.) 121–122., 136–138.; HERCEGH Géza (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1989. 38–40.; GOMBÁR Csaba: Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. In: GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VÁRNAI Györgyi (szerk.): *A szuverenitás káprázata*. Korridor Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1996. 13–45.; NAGY Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a törekeny szuverenitásról. In: GOMBÁR–HANKISS–LENGYEL–VÁRNAI (szerk.) i. m. 227–233.; VILD Éva: A Szentszék és a magyar állam viszonyáról. *IURA*, 13. évf., 2007/1. 158.

⁹ Lásd SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1992. 118.

közhatalom birtokában megfogalmazott, és az egyes jogalanyokkal szemben kikényszerített magatartási szabályokat nevezzük jognak. A közhatalom, a szuverenitás gyakorlásának módja ennek megfelelően *jogkérdés*.¹⁰ Jogkérdés a közhatalom gyakorlásának forrása, formája és intézményrendszere is.

Az állam által gyakorolt hatalom – mint ténykérdés – és a hatalom gyakorlásának módja – mint jogkérdés – összefüggései ma sem vitathatók. Az Európai Unióval és a helyi önkormányzatokkal megosztott hatalomgyakorlás¹¹ keretei között működő alkotmányos berendezkedésekre vonatkozó legújabb kutatások szerint is „minden, a jogra vonatkozó teória mögött fellelhető az államra vonatkozó teória”¹². Ezzel együtt a közhatalom gyakorlása egyre inkább jogkérdéssé válik, vagyis egyre inkább a jog által szabályozott tevékenység formájában jelenik meg. Az állam tényleges cselekvési hatalmát korlátozzák az emberi jogokra vonatkozó törvények.¹³ Az Alaptörvény mint alkotmány tehát végső soron az állami szuverenitás korlátait határozza meg, azaz egyre inkább úgy kell kezelnünk a jogot, mint egy olyan keretet, amely által az állam szuverén akaratnyilvánítása megnyilvánul, nem pedig kizárólag úgy, mint az állam szuverén akaratának megnyilvánulását (azaz: cselekvési keret a cselekvés eredménye helyett vagy mellett).¹⁴

Hozzá kell azonban ehhez tenni azt is, hogy lehetetlen jogról beszélni, ha nem áll mögötte azt kikényszeríteni képes hatalom: „A gyenge kormányzat aláassa a szuverenitás princípiumát, a posztvesztfáliai nemzetközi rend alapelvét”, ezért: „nincs más lehetőségünk, mint az, hogy visszatérjünk a szuverén nemzetállamhoz, és újra megkíséreljük megérteni, hogyan lehetne azt erőssé és hatékonyá tenni. [...] Manapság viszont ragaszkodunk a demokrácia, az önkormányzatiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásához, és minden, mások feletti uralomra irányuló erőfeszítést csupán átmenetinek, nem pedig birodalmi ambíciónak tekintünk. Az, hogy az európaiak tényleg jobban tudják-e az amerikaiaknál, hogyan kell a kört négyeszőgesíteni, majd még kiderül. Bárhogy legyen is azonban, az államépítés művészete a nemzeti hatalom kulcsfontosságú alkotóeleme lesz éppen úgy, mint a világrend fenntartását célzó hagyományos katonai erő bevetésének képessége”.¹⁵ Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése, R) cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint T) cikkének (3) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus *jogállam*, jogrendszerének mindenre kötelező alapja az Alaptörvény, amellyel a szintén kötelezően betartandó jogszabályok nem lehetnek ellentétesek. A jogrendszer és ennek közvetítésével a magyar szuverenitás jellemzője tehát az *alkotmányosság, az összhang az Alaptörvénnyel*.

¹⁰ Lásd Martin LOUGHLIN: *The Idea of Public Law*. Oxford University Press, 2004. 29.

¹¹ Lásd Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND: *Public Law in a Multi-Layered Constitution*. Oxford, Hart Publishing, 2003. 12.; Adam TOMKINS: What is Parliament for? In: BAMFORTH–LEYLAND i. m. 55–78.

¹² Carol Harlowra és Richard Rawlingsra hivatkozással idézőjelenben közli: BAMFORTH–LEYLAND i. m. 1.; lásd még: Carol HARLOW: *European Governance and Accountability*. In: BAMFORTH–LEYLAND i. m. 79–102.

¹³ BAMFORTH–LEYLAND i. m. 4., 9.

¹⁴ BAMFORTH–LEYLAND i. m. 11.; Martin LOUGHLIN: Constitutional Law: the Third Order of the Political. In: BAMFORTH–LEYLAND i. m. 41., 50.

¹⁵ Francis FUKUYAMA: *Államépítés*. Budapest, Századvég, 2005. 125., 155.

1.3. Szuverenitás-korszakok Magyarországon

Anélkül, hogy részletes jogtörténeti bemutatásra vállalkoznánk, a szuverenitás korszakainak megállapításához vissza kell nyúlnunk államiségünk elmúlt ezer évéhez. A már kifejtettek értelmében a szuverenitás-fogalom használata a vesztfáliai békétől válik meghatározóvá, és magát a fogalmat Jean Bodin XVI. századi megfogalmazásához szokás kötni,¹⁶ következésképpen az ezt megelőző korszakra vonatkoztatása anakronizmus lenne. Létezett viszont hatalom, mégpedig jogi értelemben a király kizárólagos hatalma, amely nem volt elválasztható az országtól és népétől, és amely hatalom forrását éppen a XVI. századra a magyar közjog mégis elválasztotta annak gyakorlójától. A Szent Korona tan így korai szuverenitás-elméletet rejt,¹⁷ ennek megfelelően részletesebben is bemutatjuk majd. A magyar szuverenitás első korszakának végét tehát Buda török megszállása, a királyi hatalomgyakorlás összeomlása jelenti. Ha röviden jellemezni kívánjuk a korszakot, akkor a kulcsszavak a következők lehetnek: a királyi hatalom megszilárdítása, az ellenállás a nyugati feudális (birodalmi császári) rendbe tagozódásnak, az államszervezet kiépítése, a keletről és délről fenyegető hódítási kísérletek elhárítása, a királyi hatalom korlátozása (Aranybulla, 1222), az országgyűlés rendszeres összehívása, az egységes királyi hatalom melletti közjogi autonómiák.¹⁸

A következő korszak, amelyet 1541-től Buda visszavételéig, 1686-ig számítunk, alkotmánytörténeti fejlődésünk szempontjából jelentős ugyan, de a szuverenitás hiányos maradt: a királyi vármegyékre korlátozódott, illetve nem teljes, mivel a török Porta számára adófizetéssel terhelt formában átmenetileg értelmezhető volt az Erdélyi Fejedelemség tekintetében. A korszak témánk szempontjából legfontosabb jellemzője az ellenállás a török hódításnak, a Habsburg-házi királyaink kezén lévő területek megtartása, a korlátozott és átmeneti erdélyi szuverenitás fenntartása, majd a török megszállás felszámolása, a hódító kiszorítása az országból, a függetlenség visszaszerzése.

A szuverenitás kérdései tehát a XVII. század végétől merülnek fel kizárólag belső ügyként. A viták ebben az időszakban sem a királyi főhatalom tényét érintették, mivel az nem volt vitás, inkább annak korlátait, az uralkodó és a nemzet viszonyát. A visszaszerzett szuverenitás továbbra sem volt töretlen, mivel nem terjedt ki a török megszállás előtti királyi Magyarország teljes területére: Erdélyt nem királyi jogon, hanem önálló Habsburg fejedelemségként kormányozták. Ez a kettősség eleve feszültséget támasztott, amely szabadságharcba torkollott, majd kompromisszummal zárult. Magyarország sem a teljes szuverenitás igényét, sem az alkotmányos kormány-

¹⁶ SCHANDA i. m. 103.

¹⁷ WERBŐCZY István: *Nemes Magyarország szokásjogának hármaskönyve*. Pécs, Szikra Nyomda, 1989. (reprint: Kolosvári Sándor és Óvári Kelemen által fordított és szerkesztett 1897-es kiadásból, Budapest, Franklin-Társulat), I. Rész, 4. cím, 6. §; PACZOLAY Péter: A király igazsága. A hatalom gyakorlása és korlátai Werbőczy művében. In: MÁTHÉ Gábor (szerk.): *A magyar jog fejlődésének fél évezrede. Werbőczy és a Hármaskönyv 500 esztendő múltán*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 371–387.; JAKAB András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog*, 2006/2. 3–14.

¹⁸ Utóbbi lásd bővebben: VARGA Zs. András: A közjogi autonómia előképe a Tripartitumban. In: CSEHI Zoltán – SZABÓ István – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A Hármaskönyv 500. évfordulóján*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 25–40.

záshoz ragaszkodást nem adta fel, aminek kiemelkedő pillanata a *Pragmatica Sanctio*, a Habsburg-ház leányági örökösödési szabályának törvénybe iktatása Magyarországon 1723-ban. Ez nyilván szuverenitási kérdés: igazolta, hogy a korábbi fejedelmi szuverenitás bizonyosan csak az Országgyűléssel együtt gyakorolható, ezért a királyi család belső viszonyai nem érvényesülnek azonnal Magyarországon, a királyi trónöröklés rendjének megváltoztatásához az ország egyetértése szükséges. A korszak végét az egyszerűség kedvéért 1848-nál húzzuk meg annak ellenére, hogy a XVIII. század vége és még inkább a XIX. század eleje európai dimenzióban jelentősen érintette a szuverenitás-gyakorlást (francia forradalom, Napóleoni háborúk, Bécsi Kongresszus – Szent Szövetség). Magyarországon ugyanis a közjogi berendezkedést mindez nem érintette. Az 1830-as évek reformtörekvései igen, de a szuverenitás tényén és gyakorlásának formáján ez sem változtatott.

Innentől a szuverenitás-korszakok nagy léptéke nem alkalmazható, a korábbiaknál jóval rövidebb időszakokat kell elkülöníteni. 1848-1949-ben a parlamentáris hatalomgyakorlás, az Országgyűlés mellett az Országgyűlésnek felelős nemzeti kormány, és ezzel a vármegyei autonómia helyére lépő centralizált államszervezet létrehozását, a szabadságjogok általános kiterjesztését, a királyi Magyarország és Erdély unióját szabadságharc, majd ennek elbukása követte. Innentől közel 20 éven át Magyarország nem volt szuverén, alkotmányos kormányzáshoz való jogait csak az 1867-es kiegyezés állítja vissza. A Habsburg-házból való király és az ország közötti viszonyok újratárgyalása mellett lényeges elem az Ausztriával együtt, de nagyrészt mégis önállóan (saját államszervezettel és döntéshozatallal) gyakorolt szuverenitás. Ennek a hosszabb korszaknak vetett véget az első világháború elvesztése.

Az 1918-cal kezdődő korszakban jelentősen megváltoztak a magyar szuverenitás materiális és alkotmányos viszonyai. A királyi hatalom megszűnt, az őszirózsás forradalom következményeként létrejött népköztársaság, majd ennek bolsevik tanácsköztársasággá alakulását, mint átmeneti korszakot a rend helyreállítása és a Trianoni béke jellemzi, melynek eredményeként az ország területe egyharmadára zsugorodott. Az alkotmányosság helyreállítása ugyan az 1918 előtti közjogi berendezkedésre épült (1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről), de a királyi főhatalmat átmenetileg és korlátozottan a kormányzóra ruházta az Országgyűlés.

Kevesebb, mint negyedszázad múlva, az időközben kitört második világháború részeként Magyarország 1944. március 19-ei német megszállásával a szuverenitás hosszú időre megszűnt. A háborút követően a szövetséges nagyhatalmak megszállását, szovjet megszállás és szuverenitás-hiány követte (aminek kiemelkedő eseménye az 1956-os forradalom, majd annak leverése és megtorlása).

A szuverenitás ismételt – a történelem során sokadik – helyreállításának kezdete szorosan vett alkotmányjogi értelemben az 1989. október 23-ai alkotmányreform, de az alkotmányos közjogi intézmények helyreállítása csak a szabad választásokat követően az Országgyűlés megalakulásával, 1990. május 2-án következett be. Ekkor alakult ki szuverenitásunk jelenlegi kerete (amelynek lényeges eseménye a megszálló szovjet hadsereg kivonása, illetve ennek befejezése 1991. június 16-án). Az elmúlt három évtizedet tulajdonképpen kettévágja Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz 2004. május 1-jével, amely a szuverenitás belső oldalát látszólag nem, tartalmát viszont

az európai jogrend hatálya, a szuverenitásból származó egyes hatáskörök közös gyakorlása, vagy átengedése, lényegesen érintette.

1.4. Szuverenitás és identitás – a hatalomgyakorlás eszmei háttere

Az előzőekben vázlatosan bemutatott szuverenitás-korszakok határai európai léptékben némiképp egyszerűbben megvonhatók.¹⁹ A legfontosabb mezsgye a vesztfáliai béke, amely a nemzetállami szuverenitást magával hozza, a következő szakaszt pedig az első világháború vége, a jelenlegi világrend kialakulása jelenti. A hosszú XIX. század során a liberális nemzetépítés folyamata összekapcsolódott a nemzetállamok kialakításával vagy a korábbiak újr alapításával.²⁰ Ennek következtében a szociológiai megközelítés a szuverenitás, függetlenség és állampolgárság értelmezése körüli jogi vitákba torkollott. Ebben az időszakban az alkotmány egyszerre jelentett tényt és jogi szabályt. Tényt, mint a nép/nemzet politikai és intézményi hagyományát, jogot mint a politikai tradíció törvényi leképeződését.²¹ A kartális alkotmányok ebben a korszakban nem voltak jellemzőek Európában, ezért az alkotmány kevésbé jelentett egy meghatározott, pontosan azonosítható jogi szabályt, inkább törvények szűkebb vagy tágabb csoportjára vonatkozott. Olyan jogszabálycsoportra, amelyek eredetük és történetük körülményeit is hordozták. A történeti alkotmánynak ez a felfogása egyszerre jelentette a múltat, de hatással volt a jelenre és a jövőre is, mint a legitimitás és meghatározott politikai célok hivatkozási alapja. Következésképpen ebben a korszakban a nemzet és a nemzeti önazonosság (identitás) kérdéskörének volt elsődleges szerepe, az alkotmányos hagyomány pedig – ha létezett egyáltalán – csak ennek jogi háttéréül szolgált.

Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy az alkotmányos hagyomány ne lett volna fontos. Épp ellenkezőleg, jó néhány ország éppen az erős és érzelmi alapon védelt alkotmányos hagyományára támaszkodva tudta visszaszerezni szuverenitását, esetenként nem először a történelme során. Lengyelország valószínűleg nem járt volna sikerrel az 1772-1795-ös, 1815-ös vagy 1939-es felosztása után az Arany Szabadság, a Nemesi Köztársaság hagyománya nélkül. Hasonló szerepet játszott a történeti alkotmány Magyarország esetében: segített nekünk a 145 éves török hódoltság túlélésében vagy a Béccsel történt kiegyezésben. Természetesen sem Varsó sem Budapest nem állíthatta volna vissza a demokráciát és a jogállamot 1989-ben a saját alkotmányos hagyománya, mint legális és legitim alap hiányában.

A XX. század során az alkotmányok jogi megközelítése fölébe emelkedett a nemzeti identitásnak. Az első világháborút követően birodalmi összeomlása folytán Közép-Európa politikai térképe gyökeresen megváltozott, és ez az új alkotmányok iránti parancsoló igénnyel járt. Az új nemzetállamok nemzeti identitása és szuverenitása új

¹⁹ TATTAY Szilárd: A személyes „államtól” az állam „személyéig”. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Esemény és/vagy valóság*. Budapest–Győr, Gondolat – MTATKJTI-SzE-DFK, 2015. 435–449.

²⁰ POKOL Béla: Alkotmányjogi ellenállás. In: ARATÓ Balázs (szerk.): *Jogalkotási tükrök 2010–2018*. Budapest, Patrocínium, 2018. 7–44.

²¹ TÓTH-MATOLCSI László: Nemzeti identitás és szuverenitás. In: TAKÁCS (szerk., 2015) i. m. 369–382.; NAGY Boldizsár: Ki a szuverén? In: MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmányjal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004. (98–125.) 103–106.

kartális alkotmányokban fogalmazódott meg. A hangsúly-eltolódást a szociológiai megközelítéstől a jogi felfogás felé, a nemzeti identitástól az alkotmányon alapuló legalitás felé a második világháború után teljesedett be – legalábbis Európa boldogabbik felén. A megelőző évek borzalmainak meghaladása, a béke, biztonság és jólét megőrzése iránti törekvés Nyugaton az együttműködést, a sokoldalú nemzetközi és nemzetek feletti intézményeket és egyezményeket, ezek jogi biztosítékait és nem a nemzeti identitásra épülő politikai akaratot hangsúlyozta. A nemzetközi intézmények számának növekedésével és hatásuk kiteljesedésével szükségszerűen változott meg a szuverenitásra hivatkozás is. A nemzetközi intézmények ilyennel nyilván nem rendelkeztek, viszont nemzetközi jogi helyzetük jogalanyiságot igényelt. Ezzel pedig az új fogalom, a nemzetközi jogalanyiség fölébe nőtt a szuverenitásnak, amely immár csak az egyik jogalanyiség-keletkeztető tényező lett a másik, a szuverének akaratából létrejövő intézmények mellett.²² A mi régióinkban pedig a hosszú bolsevik elnyomás sürkesége zárt ki bármiféle hivatkozást a nemzeti identitásra vagy a szuverenitásra.

Közép-Európában az alkotmányosság fogalma is felejtésre ítéltetett. Az 1990-es évek rendszerváltozásai ezért számunkra nem csak a kényszerűen elveszített nemzeti és alkotmányos hagyományainkhoz való visszatérést jelentették, hanem együtt járt a Nyugat újabb megközelítéseinek és szóhasználatának átvételével is. Csatlakozva az Európa Tanácshoz, a Velencei Bizottsághoz, később az Európai Unióhoz szembesültünk a jog kiemelkedő szerepével, a jogállamiság/joguralom magasra értékelésével. Mi több, el kellett fogadnunk a nemzeti és nemzetközi bíróságoknak a jogállamiság védelmében betöltött, egyszerűs mind a szuverenitás gyakorlására mindenképpen hatást gyakorló, számunkra újszerű jelentőségét.

A nemzeti önrendelkezésen és a hatalomgyakorlás feltétlenségén alapuló szuverenitáson alapuló megközelítést felváltó új, nemzetközivé vált joguralom-felfogás (amelyet egy másik fejezetben mutattunk be) nem szüntette meg sem a nemzetközi rendet, sem az államok ebben betöltött szerepét. A továbbiakban ennek néhány alapvető összetevőjét emeljük ki: Magyarország és az Európai Unió közötti hatásköri vitákat, amelyek visszavezethetők a szuverenitás kérdésére, illetve az Alaptörvény történetiségét és folytonosságát kiemelő megfogalmazásának szerepét Magyarország szuverenitásának védelmében.

2. Nemzeti szuverenitás és az Európai Unió: végleges szuverenitás- vagy korlátozott hatáskör-transzfer?

A szuverenitás fogalmának tisztázása során tett megállapításaink szerint, ha a (nép) szuverenitást az alkotmányosság szükségképpen összetevőjének tekintjük, márpedig annak tekintjük, akkor az alkotmányozó nemzet a szuverenitás hordozója. Szuverén nép/nemzet nélkül²³ ezért tartalmi értelemben, alkotmány nélkül pedig közjogi (formális) értelemben nem beszélhetünk államiságról.

²² KNAPP László: Szuverenitás, jogalanyiség, Európai Unió. In: TAKÁCS (szerk., 2015) i. m. 323–338.; FEKETE Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In: CHRONOWSKI (szerk., 2017) i. m. 13.

²³ A két fogalmat az egyszerűség kedvéért most szinonimaként kezeljük, nem felejtve, hogy nem azonosíthatók. Lásd ZLINSZKY János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent

2.1. Szuverenitás – Európai Unió – Magyarország

Az Európai Unió a fentiek szerint nem állam. Nincs saját alkotmányozó nemzete, nincs alkotmánya, ezért nincs saját (eredeti) szuverenitása. Tagjai – a szuverén tagállamok – akaratóból léteznek, amelyek tételesen nem a szuverenitásukat, hanem csak a szuverenitásból eredő egyes hatásköreiket ruházták át.²⁴ Ebben a kérdésben világosan és egybehangzóan fogalmaz az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 1. cikke

„E szerződéssel a Magas Szerződő Felek egymás között létrehozzák az Európai Uniót (a továbbiakban: az Unió), amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében a tagállamok hatásköröket ruháznak.”

Nem mondott mást eredeti formájában Magyarország Alaptörvényének E) cikkének (2) bekezdése sem (a hetedik módosítás által beiktatott kiegészítésre később kitérünk):

„(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.”

Az át nem ruházott hatáskörök a tagállamoknál maradnak, az Unió pedig tiszteletben tartja a tagállamokat megillető nemzeti identitást és az alapvető állami funkciókat, köztük a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét (EUSZ 4. cikk). A hatáskörök tekintetében az átruházás elvéből következően a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó, és az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl – még az átruházott hatáskörök tekintetében sem – azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges (EUSZ 5. cikk). Ezt biztosítja Magyarország tekintetében az Alaptörvény E) cikkének (4) bekezdése, amely szerint a hatáskör-átruházó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Unió tehát egyrészt bizonyosan nem szuverén,²⁵ a szuverenitást a tagállamok fenntartották maguknak, másrészt viszont a hatáskör-átruházás folytán a szuverenitásból eredő egyes felségjogok gyakorlása, így a jogalkotás is megoszlik a tagállamok és

István Társulat, 2005.; Kenneth JANDA – Jeffrey M. BERRY – Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Budapest, Osiris, 1996.

²⁴ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 45., 61., 77. [a továbbiakban: SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY (2014a)]; KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 289., 291., 619., 629–631.

²⁵ Megjegyzést érdemel, hogy ezen a francia és a holland népszavazáson elbukott alkotmányozási kísérlet [Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, kihirdetve az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2004. december 16-án (C sorozat, 310. szám), lásd Luxembourg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005.] sem változtatott volna, minthogy annak I-1. cikke sem szuverenitás, hanem csak hatáskörök átruházásáról rendelkezett volna. Ennek ellenére a tagállamok a szuverenitásukat fenntartották, lásd TUORI i. m. 345.

az Unió között.²⁶ Az EUSZ 16. cikke jogalkotási hatáskörrel ruhazza fel a Tanácsot, az Alaptörvény E cikkének (3) bekezdése pedig ezeket általánosan kötelező magatartási szabálynak ismeri el (az Alaptörvény és a magyar jogszabályok mellett). A Magyarországot mint tagállamot megillető, és fenntartott szuverenitás ellenére a szuverenitás tényleges gyakorlása tekintetében egyrészt az Uniót létrehozó nemzetközi szerződés, másrészt az átruházott hatáskörök tekintetében az azok végrehajtásához szükséges mértékig az Unió intézményei által alkotott jog is köti.

2.2. Az átruházott hatáskörök és gyakorlásuk elvi korlátai

A tagállamot – így Magyarországot – kötő elv az uniós és a tagállami jog ütközése esetén az uniós jog primátusa. Eszerint az Európai Bíróság által minden helyzetben érvényesíteni próbált elv szerint az uniós jog a belső (hazai) jogrend fölött áll a jogforrások alkalmazási vitájában (praktikusan: a hierarchiában), vagyis kollízió esetén a hazai jognak kell meghátrálnia. Ezt állítja saját jogrendjéről az Európai Unió (egészen pontosan az Európai Bíróság mondta ki ezt a *Van Gend en Loos* ügyben²⁷). A tényleges helyzet ennél mégis bonyolultabb.

Először, a másodlagos jogforrások egy része – az irányelv – kifejezetten igényli a hazai jogalkotást. Ilyenkor az alkotott hazai jog érvényessége két másik jogforrásból nyeri érvényességét, egyrészt a magasabb szintű hazai jogszabályból (Alaptörvény), másrészt az Európai Unió irányelvéből. A két jogrend tehát ilyenkor összekapcsolódik. Másodszor, a két jogrend teljes önállóságának próbaköve a belső jog csúcán álló Alaptörvény. Kérdés, hogy az Európai Unió jogrendje fölött áll-e az Alaptörvénynek? Sokan úgy vélik, hogy a *Van Gend en Loos* ügy folytán a válasz egyszerű igen. Csakhogy ebben az esetben az Alaptörvény elveszítené pozitív jogi alkotmány jellegét, másfelől többé nem lehetne tagállami szuverenitásról beszélni. A kérdés pontosan, és pedig nemlegesen megválaszolható az Alaptörvény E cikke alapján. E rendelkezés szerint ugyanis Magyarország Alaptörvénye (miként korábban az Alkotmány is) egyes rendelkezései vonatkozásában „maga fölé engedte” az Európai Unió jogrendjét, de az Alaptörvény egészéről ez nem mondható el. Lennie kell egy alkotmányos minimumnak, amely mindig fölötté marad az Európai Unió jogrendjének, amíg Magyarország tagállamként rendelkezik szuverenitással.²⁸ Az Alaptörvény hetedik módosítása ezt 2018. június 29-ei hatállyal világossá is tette. Az E cikk (2) bekezdése ugyanis kiegészült a következő rendelkezéssel:

„Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem

²⁶ TUORI i. m. 347.; FEJES i. m. 57.; FEKETE (2017) i. m. 9–26.

²⁷ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2002. 559.

²⁸ Jakab András vitatja ennek érvényesíthetőségét, lásd JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2007. 111–112., 184–188. Az érinthetetlen „mag” gondolatát ellenzi továbbá: VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokónnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 106–109. Lásd még BLUTMAN LÁSZLÓ – CHRONOWSKI NÓRA: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában* (I.) *Európai Jog*, 2007/2. (3–16.) 10.

korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

Lényegében tehát a német jogban kimunkált integrációálló-alkotmánymag teóriáját tükrözi a magyar Alaptörvény (hetedik módosítás előtti és utáni szövege) is. Mindazonáltal az Európai Unió primátusának határai a hazai joggal szemben korántsem világosak. A szuverenitás és a processzuális kollízió-feloldás oldaláról is csak a lehetséges megoldási irányok kristályosodtak ki. A legfontosabbak ezek közül: az Alkotmánybíróság lehetséges döntései a belső és az EU-jog kollíziója esetén, a tanácsadó vélemény, megsemmisítés, felhívás az összhang megteremtésére, jogalkotói mulasztás megállapítása, alkotmányjogi panasz elbírálása,²⁹ illetve a primátus és a szuverenitás összefüggései, a szuverenitás és önazonosság primátusa,³⁰ az egyes államok szuverenitásra épülő kompromisszumos megoldások, illetve kísérletek egy újabb szuverenitás-fogalom megtalálására.³¹ Végso soron persze a kérdés az Európai Unió tényleges és jogi identitásától (integráció/konföderáció/föderáció), illetve ennek változásától függ.³²

A felmerülő vitás helyzetek az EUSZ és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) szabályai szerint három tárgykörre bonthatók. Az első körbe az Unióra átruházott kizárólagos hatáskörök tartoznak (EUMSZ 3. cikk), amelyek tekintetében kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza (főként irányelv formájában), vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása (EUMSZ 2. cikk (1) bekezdés)³³. Ebben a körben tehát a tagállam mozgástere mindaddig, amíg az EUSZ és EUMSZ hatályban van, rendkívül korlátozott, vita esetén az EU jogának primátusa, az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) esetleges döntése lényegében nem vitatható. A második körbe a megosztott hatáskörök sorolandók (EUMSZ 4. cikk). Ezek tekintetében az Unió, és a tagállamok is alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, de a tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió a sajátját nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond gyakorlásáról (EUMSZ 2. cikk (2) bekezdés)³⁴. Ezt a kört egészítik ki azok a hatáskörök, amelyekről a tagállamok nem mondtak le, viszont amelyek esetén az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére jogosult (EUMSZ 2. cikk (4)–(6) bekezdés és 6. cikk), és amelyekre az EUMSZ további részletes szabályokat tartalmaz. Ez utóbbi hatáskörök esetén már a tagállam is vitathatja saját joga szerint (vagyis akár a saját Alkotmánybírósága előtt) az Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseinek összhangját a saját jogával, minthogy az ezekre vonatkozó hatáskör a tagállamnál maradt.

²⁹ Lásd CHRONOWSKI NÓRA: „Integrálódó” alkotmányjog. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2005. 265.; BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. 10–14.

³⁰ BLUTMAN–CHRONOWSKI i. m. 3–4., 10., 12.; TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-Orac, 2014.

³¹ Lásd JAKAB (2006) i. m. 3–14.

³² Lásd SZUPER József: Föderalizmus-dilemmák az európai alkotmányozásokban. *Európai Jog*, 2006/6. 9–17.

³³ SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY (2014a) i. m. 78.

³⁴ SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY (2014a) i. m. 78–79.

Végezetül van egy harmadik tárgykör is, mégpedig azok a hatáskörök, amelyeket a tagállamok egyáltalán nem ruháztak át az Unióra. Az EUSZ és az EUMSZ rugalmas értelmezést engedő megfogalmazásai folytán ez a tárgykör ténylegesen nagyon szűk, mivel a legtöbb tagállami hatáskör valamilyen mértékben részét képezi legalább az átruházott, vagy a támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedésekkel segített hatásköröknek. Erre a rugalmas megfogalmazásra talán a legjobb példa a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó megosztott hatáskör (EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés j) pontja). Az elvi jellegűnek mutatkozó hatáskört részletes politikák konkretizálják, így az EUMSZ 67–89. cikkeiben szabályozott kérdések: a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentessége, a menekültügy, a bevándorlás, a külső határok ellenőrzése, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzése, a rendőri, igazságügyi és egyéb hatáskörű hatósági koordináció, büntető- és polgári jogi együttműködés, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés.³⁵ Valójában tehát igen sok, klasszikusan a szuverenitás lényegét érintő tárgykörré terjed ki valamilyen mértékben az Unió hatásköre.

A már leírtak szerint azonban – mindaddig, amíg a szuverenitás a tagállamé, és az Unió a tagállamok akaratából létezik –, az erre a tárgykörré vonatkozó tagállami hatáskör nem ürülhet ki teljesen. A tagállami mozgásteret biztosítja az a körülmény is, hogy formálisan a tagállamok nem mondtak le a saját jogrendjük elsődlegességéről az Unió joga javára, ez az egyik lényeges különbség az EUSZ-EUMSZ, valamint a lemondási formulát tartalmazó, elbukott Alkotmány szerződés között.³⁶ Az Unió jog primátusa tehát változatlanul az EUB döntésén alapul, amely nyilván vita esetén megkísérelheti érvényesíteni azt, mégis itt a tagállamoknak komoly ellenállási lehetősége van.

A fenntartott hatáskörök meghatározása során abból lehet kiindulni, hogy a tagállamok az alkotmányos identitásukat nem engedték át az Uniónak.³⁷ Elfogadtak ugyan egy olyan ünnepélyesnek látszó formulát az EUSZ 2. cikkében, amely által az alkotmányos berendezkedésük és annak részletei fölötti kontroll mégiscsak az uniós intézményekhez került, de ez az identitás vita esetén védhető.

Meg kell jegyezni, hogy az EUB a legkisebb tagállami mozgástér elismerésétől is tartózkodik, amire elegendő példa Magyarország vonatkozásában a Jóri-ítélet.³⁸ Az ítélet tényállása szerint JÓRI András az Országgyűlés az 1992. évi törvény alapján 2008. szeptember 29-én adatvédelmi biztossá választotta hat évre. Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek 16. cikke alapján megbízatása 2011. december 31-én megszűnt. Feladatait a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság vette át. Az Európai Bizottság – az európai adatvédelmi biztos támogatásával köteleességszegési eljárást indított Magyarország ellen. Az eljárásban Magyarország azzal védekezett, hogy „az alkotmányozó hatalom döntött arról, hogy a biztos helyett egy hatósági formában működő szervezetet hoz létre, és ehhez kapcsolódóan megszünteti a biztos megbízatását, valamint hogy a Hatóságra vonatkozó új szabályozás az Alaptörvényen alapul”. Az

³⁵ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Uniók szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 176–220. [a továbbiakban: SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY (2014b)]

³⁶ SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY (2014a) i. m. 95

³⁷ TRÓCSÁNYI i. m.

³⁸ A Bíróság ítélete (nagytanács) 2014. április 8.(...) A C-288/12. sz. ügyben.

EUB ezzel szemben úgy foglalt állást, hogy a biztos megválasztása az 1992. évi adatvédelmi törvény alapján történt, ezért a megbízatásának megszűnése is csak az 1992-es törvény alapján történhetett volna, következésképpen Magyarország megsértette a 95/46-os (adatvédelmi) irányelvet.³⁹ Az EUB ezzel nem egyszerűen azt jelentette ki, hogy az EU joga fölötté áll egy tagállam alkotmányának (ez az átruházott hatáskörök tekintetében kétségtelenül így van), hanem az Alaptörvény alkotmány-minőségét vonta kétségbe. Az ítélet ugyanis csak úgy értelmezhető, hogy az Alaptörvénynek mint új alkotmánynak igazodnia kellett volna az 1992-es adatvédelmi törvényhez, az alkotmányozó hatalomnak a törvényhozó hatalomhoz. Ilyen döntésre, egy jogforrás alkotmányi minőségének kétségbe vonására (még ha az egyszerű figyelmen kívül hagyással is történt) az EUB-ot soha senki nem hatalmazta fel, mégis így döntött.

2.3. A tagállami alkotmánybíróságok mozgásterének a szuverenitás védelmében

Az EUB Unió jogot védő és kiterjesztő aktivizmusa ellenére nem állítható, hogy a tagállamoknak, így a saját alkotmányukat védeni hivatott bíróságoknak (a továbbiakban: alkotmánybíróságok) minden esetben meg kellene hátrálniuk. Az alkotmánybírósági mozgáster természetesen függ a vitatott hatáskörtől, az átruházás intenzitásával fordítottan arányos az alkotmánybírósági beavatkozás lehetősége.⁴⁰ A hatályos jogi helyzet által meghatározott mozgáster leegyszerűsítve a következőkben foglalható össze.

A kizárólagos hatáskörökbe tartozó jogi szabályok tagállami alkotmányossági felülvizsgálata nem egyszerű, arra elsősorban az Unió által a tagállamra bízott végrehajtási jogszabály formai megfelelősége tekintetében kerülhet sor. A tagállami alkotmánybíróság ebben az esetben is végső soron az Unió jogát érvényesíti (vagyis a nemzetközi szerződésben átruházott hatáskör lényegét nem vitathatja). Nagyrészt hasonló a kiinduló helyzet a megosztott hatáskörök tekintetében is azzal, hogy az EUSZ vagy EUMSZ részlet-szabályai mégis biztosítanak lehetőséget a tagállami érdemi közrehatására a jogalkotás vagy jogértelmezés során. A már hivatkozott példa, a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó megosztott hatáskör esetén több ilyen fontos részletszabályt találunk. Így az EUMSZ 67. cikk (1) bekezdése szerint a térségen belül, vagyis a megosztott hatáskör gyakorlása során – tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait (vagyis alkotmányos identitását). A 72. cikk szerint a megosztott hatáskör (vagyis részletszabályai) nem érintik a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását. A 73. cikk meghagyja a tagállami közigazgatás koordinációjára vonatkozó hatáskört a tagállamnál. A 79. cikk az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozó bevándorlás-politikát illetően kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az nem érinti a tagállamok jogát arra, hogy meghatározzák, harmadik országok hány olyan állampolgárát engedik be területükre, akik

³⁹ A Bíróság ítélete (nagytanács) 2014. április 8.(...) A C-288/12. sz. ügyben, 40., 57., 59., 61–62. szakaszok.

⁴⁰ Ivo SŁOSARCIK: Uniós jog a cseh Köztársaságban: a cseh alkotmány „europaizált” értelmezésének korlátai és az Ultra vires doktrína. In: CHRONOWSKI (szerk., 2017) i. m. 61–74.

a harmadik országból azzal a szándékkal érkeznek, hogy önálló vállalkozóként vagy alkalmazottként vállaljanak munkát.⁴¹

Nyilván a tagállamok fenntartott hatáskörei esetén a legnagyobb a jogalkotási (első-sorban törvényhozási) és jogértelmezési (végső soron alkotmánybíróági) mozgáster. A biztosan ide tartozó kérdések azok, amelyek az egyes tagállamok alkotmányos identitásának elvitathatatlan részét képezik. Ehhez tartozónak kell tekinteni mindazt, ami az állami, illetve ha az államiság forrására is tekintettel vagyunk, a nemzeti önazonosság *sine qua non* feltétele. A kizárólagosság igénye nélkül ilyen az állami és nemzeti öndefiníció, a történeti, nemzeti és jogi hagyományok, az alkotmányos alapértékek, különös tekintettel azokra, amelyek nem tartoznak az EUSZ 2. cikke szerinti közös értékek közé. Természetesen ezek sem értelmezhetők teljesen függetlenül az Unió jogi alapoktól, de értelmezésük bizonyosan nem engedhető át az EUB-nak. Hazai példával élve minden olyan esetben, amikor ezekkel kapcsolatban vita merül fel, azt az Alaptörvény, különösen az E) cikk értelmezése alapján kell eldönteni a magyar Országgyűlésnek (mint alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak) vagy az Alkotmánybíróságnak (mint az Alaptörvény *erga omnes* kötelező hatályú értelmezésére feljogosított intézmények).

2.4. A tagállami alkotmánybíróóságok szerepe a szuverenitás védelmében

Ha a korábban említett két jelenséget, vagyis a nemzetközi együttműködés hangsúlyossá válását a nemzeti identitással szemben, illetve a törvényhozói jogállam helyébe lépő bírói jogállam fejlődését együtt vizsgáljuk, nem lesz meglepő az a tapasztalat, hogy a bíróságok szerepe egyre nagyobb, és a közös európai hagyomány és a nemzeti identitás fogalmai bírósági döntésekben tűntek fel először.

A kezdőlövést az Európai Unió Bírósága (ECJ) adta le az *Internationale Handelsgesellschaft* (Case 11-70) ügyben. Az ECJ ebben hivatkozott egy új fogalomra, a „tagállamok közös alkotmányos hagyományára”, amely az emberi jogok közös és azonos szintű védelmében nyilvánul meg. Mivel a döntés azzal a veszéllyel járt, hogy a nemzetközi bíraskodás átlépi a tagállamok alkotmányos igazságszolgáltatását, a válasz nem váratott sokáig magára. A német alkotmánybíróóság (*Bundesverfassungsgericht*) már 1974-ben válaszolt a Német Alaptörvényre (*Grundgesetz*) alapozott *Solange I* döntéssel azt állítva, hogy az örökkévalósági klauzulák folytán a közösségi jog, következésképpen az ECJ által védett közös alkotmányos hagyomány nem elsődleges a német bíróságok által érvényesített Grundgesetz-cel szemben. A *Solange I* tehát szembefordult a közös alkotmányos hagyomány hangsúlyozásával, és a nemzeti alkotmányok szerepét emelte ki. Az így elindult csendes háború évtizedeken át folyt, a *Solange II*, *Solange III* és sok más döntés jelenti e harc csomópontjait. A német Alkotmánybíróóság álláspontja szerint a tagállamok megmaradtak szuverénnek a Lisszaboni szerződést követően is, a demokratikus legitimitációval a tagállamok rendelkeznek, ennek birtokában ruháznak át hatásköröket az Unióra. „A szuverén államok szerződéses unióján alapuló európai egység azonban nem valósítható meg úgy, hogy a tagállamokban ne maradjon *kellő tere* a gazdasági, kulturális és szociális életviszonyok politikai alakítására [] Vonatkozik ez továbbá azokra a politikai döntésekre, amelyek kulturális, történelmi és nyelvi

⁴¹ SZABÓ–LÁNCOS–GYENEY (2014b) i. m. 177., 191., 214.

aspektusokkal különösen összefüggnek.⁴² A német Alkotmánybíróság ennek alapján – bizonyos mértékben túllépve a jól ismert Solange I. és Solange II. határozatokon is – fenntartja magának a jogot a szubszidiaritás érvényesülésének, azaz az uniós döntések felülvizsgálatára a német Alaptörvény, az alkotmányos identitás védelmében.⁴³

Végül az EU a vitában – ha már eldönteni nem tudta – Lisszaboni szerződéssel kialakított új dokumentummal (EUSZ) próbált meg békés egyensúlyt létrehozni. Egyfelől az EUSZ 2. cikke meghatározza a tagállamok közös értékeit, az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak – tiszteletben tartását. A 6. cikk újra hivatkozik az alapvető jogokra, amelyeket az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezménye (EJEE) biztosít a tagállamok jól ismert közös alkotmányos hagyománya folytán.⁴⁴ Másfelől viszont a 4. cikk úgy rendelkezik, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségét a Szerződések előtt, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.

Mi következik az EUSZ szabályaiból? Egyrészt a közös hagyományokat, mint nemzetközi és nemzetek feletti értékeket az ECJ továbbra is védelmezni fogja, ami várhatóan az EU jogának a tagállami alkotmányokkal szembeni elsődlegességének hangsúlyozását fogja jelenteni. Másrészt viszont az EUSZ nagyon komoly alapot biztosít ahhoz a felfogáshoz, amely szerint a közös európai hagyományt nem lehet szembeállítani a nemzeti alkotmányos identitással és fordítva. A két értékrendnek valamiképpen egyensúlyban kell maradnia.

Ez azt is jelenti, hogy az egyes nemzetek alkotmányos önazonossága nem oldható fel valamiféle mesterségesen létrehozott közös birodalmi megközelítésben. A közös értékekhez az tartozik, ami közös, a nemzeti értékekhez pedig az, ami nem közös. Viszont a nem közös értékek is értékek, mégpedig európai értékek, ebből kifolyólag ezek is bírósági védelemre szorulnak. Ha ugyanis az alkotmányos önazonosságok eltűnnek, a közös értékek alapja is megszűnik, és nem marad más, mint a birodalmi rend.

Intézményi oldalról nézve ez azt jelenti, hogy ha a közös európai hagyományt nemzetközi és nemzetek feletti bíróságok, az ECJ és az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) védelmezik, akkor az egyensúly megköveteli az alkotmányos identitás hasonló bírósági védelmét. Ezt a védelmet az EU és az Európa Tanács tagállamainak alkotmánybíróságai biztosíthatják. Az alkotmánybírások rendelkezhetnek tehát különféle hatáskörökkel, de elsődleges küldetésük nem lehet más, mint a saját alkotmányos identitásuk védelmezése. Ez pedig nemcsak a hazai jogon, hanem – hacsak nem tagadjuk az EUSZ jelentőségét – az EU jogán is alapszik, nemcsak nemzeti, hanem egyszersmind európai küldetés is. Még határozottabb megfogalmazásban: a nemzeti identitás védelmezése az egyes nemzeti alkotmánybíróságok közös európai küldetése.

A küldetés teljesítése során követendő útra a német Alkotmánybíróság lépett először a Solange-döntésekkel, majd más alkotmánybíróságok is rámerészkedtek. Néhány példa erre. Az észti Legfelsőbb Bírósága szerint „Észtország függetlensége és szuvereni-

⁴² VÖRÖS i. m. 35.

⁴³ VÖRÖS i. m. 35., 2 BVR 1010/08., BverfGE 123.

⁴⁴ FEJES i. m. 60.

tása örök és elidegeníthetetlen” (No. 3-4-1-6-12. (2012. július 12), 128, 223). A francia Alkotmánytanács úgy foglalt állást, hogy “egy irányelv alkalmazása nem mehet szembe Franciaország alkotmányos identitásában gyökerező valamely szabállyal vagy alapelvvel, hacsak az alkotmányozó hatalom nem járul ehhez hozzá” (No. 2006-540 DC, 2006. július 27.). A lengyel Alkotmánybíróság megfogalmazásában „Lengyelország csatlakozása az Európai Unióhoz nem aknázhatja alá az Alkotmány elsődlegességét a teljes jogrendszerrel szemben a Lengyel Köztársaság szuverenitásának talaján. Az Alkotmány, mint legfőbb törvény szabályai, amelyek kifejezik a nemzet akaratát, nem veszítik el kötőerejüket vagy nem változik meg jelentésük pusztán annál a ténynél fogva, hogy feloldhatatlan ellentmondás keletkezik ezek és egy közösségi előírás között” (K 18/04, 2005. május 11.). A Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága egyik döntésével (No. Pl US 50/04, 2006. március 8.) visszautasította a közösségi jog elsődlegességének ECJ-doktrínáját. Úgy foglalt állást, hogy a nemzeti hatóságok hatáskörei egy részének átruházása az EU intézményeire csak annyiban állhat fenn, amennyiben az EU intézményei ezeket a hatásköröket a Cseh Köztársaság állami szuverenitása alapjainak megőrzésével összhangban gyakorolják. Sőt, úgy találta, hogy a szubszidiaritás-szabály folytán az EU nem vált szövetségi állammá, mert „nincs hatáskör-megállapításra irányuló hatásköre”⁴⁵. Más szóval ez azt jelenti, hogy az EU elvileg csak meglévő hatásköreit tágíthatja, újakat nem állapíthat meg a saját számára, ez ugyanis a tagállamainak összessége számára van fenntartva.

A magyar Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozattal indult el ezen az úton.⁴⁶ Úgy foglalt állást, hogy

„Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása [...]

A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze,

⁴⁵ Vörös i. m. 32.; Pl. ÚS, 19/08., Pl. ÚS. 29/09.

⁴⁶ A döntés értékeléséről lásd DRINÓCZI i. m.; RIXER (2018) i. m.; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: CHRONOWSKI (szerk., 2017) i. m. 75–92.; CHRONOWSKI–VINCZE i. m.

illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki [...]

Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyek az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik. [...]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni” {Indokolás [60], [64]–[65], [67]}.

3. Az Alaptörvény és a szuverenitás történeti alapja

Már az előzőekben láttuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság kifejezetten az Alaptörvény szövegére támaszkodva tett kísérletet a jogi szuverenitás-védelem elveinek megfogalmazására. Az eredmény, amelyet a határozat meghozatala óta eltelt rövid időben már is részletesen elemezték,⁴⁷ néhány fontos megállapításra épül. Mindenekelőtt a nemzeti identitás fogalmát (anélkül, hogy utalna az EUSZ-ra) Magyarország vonatkozásában az alkotmányos önazonossággal (tehát jogi és nem szociológiai formulával) azonosítja. Ezt tekinti a szuverenitás jogi fogalma központi elemének, olyan alapvető jogi ténynek – értéknek –, amely nem az Alaptörvény mint norma szabadon választott eleme („nem az Alaptörvény hozza létre”), az Alaptörvény azt csak elismeri. Jogi jellegét pedig a történeti alkotmány (újra csak, mint jogi tény) adja. Ebből az Alaptörvény előtti jogi tény jellegből következik, hogy az alkotmányos önazonosságról nemzetközi szerződéssel (így értelemszerűen az Európai Unióhoz csatlakozásról szólóval vagy az EUSZ-szal) sem lehet lemondani, amíg Magyarország szuverén. Ezek az érvek nyugszik a fenntartott szuverenitás védelme, amely pedig hatásköri vita esetén kiindulópontként szolgálhat. A döntés tehát Magyarország történeti alkotmányának vívmányai segítségével jut el a

⁴⁷ DRINÓCZI i. m.; RIXER (2018) i. m.; BLUTMAN László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 2017/1. 1–14.; BAKÓ Beáta: Láthatatlan után inkoherens alkotmány: A korlátlan alkotmánymódosító hatalomról. *Magyar Jog*, 2017/2. 102–116.

szuverenitás-védő vélelemhez. A döntés jelentőségét felismerve az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvény hetedik módosításával a fentiek szerint megalapozott alkotmányos önazonosság fogalmát beemelte a Nemzeti hitvallásba („történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”) és az R) cikk (4) bekezdésébe („Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”). Elkerülhetetlen ezért az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének alaposabb elemzése.

3.1. Magyarország történeti alkotmánya és a 2011-es alkotmányozás

Az Alaptörvény egyik nem várt megoldása az, ahogy megoldotta a történeti alkotmányunk és a jogfolytonosság, valamint a kartális alkotmány paradoxonát. A dilemma végigkísérte az alkotmányozás folyamatát és triviálisan nem volt feloldható. A történeti alkotmány 1946-ban ismert korpuszának felélesztése, ismételt hatályba léptetése nem volt kivitelezhető, mivel 65 év jogi változásának, a jogszabályokon alapuló közjogi aktusok és magánjogi ügyletek érvénytelenítése nem képzelhető el. A történeti alkotmánnyal való folytonosság figyelmen kívül hagyása viszont azt jelentette volna, hogy gyökértelen lesz az új magyar alkotmányosság, akár a jogállami alapok is hiányoznak. Látnunk kell, ha reálisak akarunk lenni, és ha a tényeket nem akarjuk felülírni, hogy a történeti alkotmányunk elvetése a jog és a jogállam tudatos elvetését jelentette Magyarországon. Mindezt világosan levezette ZLINSZKY János professzor a Szent István Akadémián tartott székfoglalójában,⁴⁸ de bemutatja ZÉTÉNYI Zsolt nagy történeti alkotmány-gyűjteményéhez írt tanulmánya is.⁴⁹ Mindkettő szemléletesen emeli ki, hogy a történeti alkotmány miért volt jogállami; azt pedig, hogy mi történt '49-ben, és a következő évtizedekben, ennek minden elemét nélkülözte.

Az Alaptörvény váratlanul és a közjogi gondolkodásban újszerű módon elkerülte a vagy-vagy döntési kényszert, és az Alaptörvényt sajtóságos módon a történeti alkotmányba ágyazta. Az R) cikk (3) bekezdése úgy fogalmaz, hogy

„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

A történeti alkotmány – ahol ilyen ismer a jogrend – elvileg ugyanúgy alkalmazható és alkalmazandó, mint bármely jogszabály. Ennek feltételei, hogy a történeti alkotmány és összetevői legyenek érvényesek, hatályosak és főként azonosíthatók. Ha tehát a történeti alkotmányt akarjuk alkalmazni, akkor választ kell találni az ezeket a körülményeket kutató kérdésekre.

A legnehezebb pontosan megválaszolni, hogy mi tartozik a történeti alkotmányhoz, márpedig ha valaminek a jogi alkalmazhatósága felmerül, akkor annak hivatkozhatónak kell lennie (azaz: meg kell tudni jelölni, hogy miről beszélünk). Erre Magyarország tekintetében többféle válasz adható. Ilyen lehetséges válasz, hogy az alkotmány

⁴⁸ ZLINSZKY (2005) i. m. 3.

⁴⁹ ZÉTÉNYI Zsolt: *A történeti alkotmány – Magyarország ősi alkotmánya*. Budapest, Magyarországért Kulturális Egyesület, 2009.

azonos a jog egészével, azaz a tételes írott és szokásjogi jogforrások és a rájuk épülő gyakorlat együtt adja az alkotmányt.⁵⁰ Lehetséges olyan felfogás is, amely csak néhány, kiemelkedő írott jogszabályt, a szokásjogot és a rájuk épülő gyakorlatot sorolja a történeti alkotmány körébe, de a joggyakorlat tulajdonképpen ki is hagyható, mivel a szokásjog ennek megszilárdult változataként szükségtelenné teszi önálló figyelembevételét.⁵¹ Bármelyik megoldást is fogadjuk el, bizonyos, hogy a történeti alkotmány folyamatosan változott, és az is, hogy legalább a fontosabb jogszabályok biztosan részét képezték.

A hatályosság kérdésének megválaszolása könnyebbnek látszik: a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény 19. §-a szerint „[e]z a törvény a Nemzetgyűlésben való kihirdetésével azonnal hatályba lép. Kihirdetésével hatályukat veszítik a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabályok.” Hasonlóképpen helyeztek hatályon kívül egyes rendelkezéseket más törvények, például a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény; ez viszont mutatja a problémákat is: „1. § A közigazgatási bíróság a jelen törvény hatálybalépésének napjával megszűnik. // 2. § Azokra az ügyekre nézve, amelyekben a fennálló jogszabályok a közigazgatási bírósághoz intézhető panaszt engednek, a jelen törvény hatálybalépésétől kezdve az alábbi §-okban foglalt rendelkezések irányadók.”

A történeti alkotmány és megszüntetése idején nem volt kizárólagos a jogbiztonság mögött a jogpozitivisták logikai formalizmus. A jogalkotói akarat tekintettel volt a joggyakorlat értelmezési képességére, ezért a törvények lehetnek rövidek. Emiatt viszont a hatályon kívül helyezés sem volt a mai szokások szerint precíz (olyat is találunk a háború után, hogy „az e törvénnyel ellentétes jogszabályok hatályukat veszítik”) vagyis a formális helyett a materiális derogáció érvényesült. Még régebben a hatály sokkal személyesebb volt, amíg a szuverenitás az uralkodó személyes tulajdonsága volt, a jogszabályok hatálya is a személyéhez kötődött. Nem véletlen, hogy Magyarországon a koronázási eskü és hitlevél tartalmazta, hogy mely korábbi jogszabályokat, illetve jogokat ismer el az új uralkodó. Ez tette törvényes királlyá az örökös királyt, és ez tette alkotmányosan kormányzóvá Magyarországot.

Az érvényesség kérdése a legnehezebb, mivel szükségszerűen elvezet a jogfolytonosság önmagában is nehezen megválaszolható kérdéséhez. Ennek kifejtése helyett annak belátására szorítkozunk, hogy hosszabb történelmi időszakokat nem lehet érvényességi karanténba zárni, azaz évtizedek joga nem tekinthető *en bloc* érvénytelennek. Mindez elvezet a rövid válaszhoz: Magyarországon a történeti alkotmány ma nem alkalmazható, mert pontosan nem határozható meg a terjedelme, jelentős része nem hatályos vagy ellentétes a hatályos joggal, a hatályos jog érvényességének problémája pedig valószínűleg feloldhatatlan lenne.

⁵⁰ EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 52–59.; TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi nyomda, 1926. 29–30.

⁵¹ ZÉTÉNYI i. m.

3.2. Az Alaptörvény formulája, az R) cikk (3) bekezdése

Az Alaptörvény éppen a fenti körülményeket tette irrelevánssá. Nem a történeti alkotmány hatályos jogként alkalmazását veti fel, hanem az R) cikk (3) bekezdésében „történeti alkotmányunk vívmányairól” mint értelmezési keretről rendelkezik. Ez egyrészt kógens, másrészt azonban tartalma szerint nem hatályba léptető (vagy hatályt meghatározó) szabály. A történeti alkotmányra hivatkozás így elsősorban *identitási elem*,⁵² másodsorban *értelmezési keret* minden alaptörvényi rendelkezés számára, és ilyenként is *vívmányai* közvetítésével.

A következő kérdésnek tehát a vívmányok mibenlétét kell érintenie. Az kínálkozik a leginkább kézenfekvő megoldásnak, ha úgy véljük, hogy a vívmány fogalma az Alaptörvény értelmében valami hasonló, mint az európai jog „*acquis communautaire*” fogalma: utóbbi a közösségi értékrend (konkrét jogszabályok szintjén is) már elért eredménye. Ebben a kontextusban a „történeti alkotmányuk vívmányai” is a hazai jogi értékrend konkrét jogszabályokban és állami gyakorlatba már elért (megvalósult) eredménye. Ilyen értelemben tehát olyan jogi megoldásokat – alapelveket, toposzokat, értelmezési módszereket és korlátokat, intézményi alapjellemzőket – takar, amelyek adott esetben korábban hatályban volt jogszabályokban, szokásjogban, bírói gyakorlatban öltött testet, de amelyeket ma jogi kötőerő nélküli források hordoznak, ugyanakkor amelyek a jogértelmezésben mégis irányadók. Az előbbi bonyolult összefüggés azt próbálja körülírni, hogy „történeti alkotmányuk vívmányai” önmagukban ma már nem vagy nem feltétlenül hatályos normák, de a hatályos normák értelmezését azokkal összhangban kell elvégezni. Reflektálni kell rájuk – el lehet térni a korábbi megoldásoktól, de legalább a másodlagos jogi diskurzusokban (azaz nem a jogszabályokban, hanem a törvényjavaslatok miniszteri indokolásában, a jogirodalmi leírásokban, az Alkotmánybíróság vagy a Kúria döntéseinek indokolásaiban) ki kell fejteni ennek okait.

A vívmány – mint minden jogi fogalom – bizonytalan tartalmú. Bármely jogalkotási termék egyetlen értelme szélsőséges jogpozitivisták illúzió.⁵³ Elkerülhetetlen, hogy különböző élethelyzeteken alapuló jogviták eldöntésében a különböző bíróságok különféle értelmet tulajdonítsanak az egyes jogszabályok fogalmainak, így a „történeti alkotmányuk vívmányainak” is. A bíróságok, a Kúria, és végső soron az Alkotmánybíróság a saját eljárásaiban tudja ezeket tisztítani, kialakítani a fogalom értelmezése során követendő elveket, esetleg a fogalom „lényeges tartalmát” is. Ez hosszú folyamat, de más út nincs.

3.3. Az Alaptörvény mint kartális alkotmány és a történeti alkotmány kontextusa

Az Alaptörvény tehát önmagában kartális alkotmány. Az R) cikk (3) bekezdés viszont belehelyezi (belekapcsolja, beleágyazza) a történeti alkotmányba. Ez egészen új jogi jelenség. Amint utaltunk már rá, voltak olyan elképzelések, hogy a történeti alkot-

⁵² RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmái. *Jogelméleti Szemle*, No. 47.; RIXER Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Budapest, KGRE ÁJK, 2012.

⁵³ Lásd erről VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség: Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012. 7. fejezete.

mányt kellene hatályba léptetni, ami viszont képtelenségnek tűnik. Hatvanöt esztendő nem lehet kitörölni a (jog)történetből. Volt olyan elképzelés, hogy az új alkotmány legyen tisztán kartális alkotmányozói „termék”, ennek viszont a feltételei nem álltak fenn maradéktalanul, valamit kezdeni kellett a jogfolytonossággal. Az Országgyűlés által végül választott megoldás felülemelkedik a vagy-vagy megoldáson: a történeti alkotmány mögöttes hermeneutikai „feltámasztásával” alapot és hátteret ad a tételes jog csúcsára helyezett Alaptörvénynek.⁵⁴

Ha modellezni kívánjuk, az R) cikk (3) bekezdése folytán az Alaptörvény olyan, mint egy homokóra: alul van a tételes jog, annak csúcsán (a homokóra dereka) az Alaptörvény, felül pedig a történeti alkotmány, amely az Alaptörvényen keresztül épül be (újra) a tételes jogba. Kétségtelen persze, hogy az így felfogott történeti alkotmánynak része a rendszerváltozást követően elmúlt huszonkét év jogfejlődése, így az ideiglenes Alkotmány és annak vívmányai is. A „történeti alkotmányuk vívmányai” ebben a felfogásban alapvető jogok (és hozzájuk tapadó magánjogi alanyi jogosultságok) olyan lényeges tartalmát hordozzák/hordozhatják, amelyeket törvény nem korlátozhat, és ha jogállami körülmények között beszélünk róluk, az Alaptörvény maga sem korlátozhatja. Ilyen értelemben az R) cikk (3) bekezdése akár az alkotmányozás (alkotmánymódosítás) korlátja is, az alacsonyabb szintű jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak pedig mindenképpen.

Sajnos a formula első alkotmánybíróági alkalmazása, a 33/2012 (VII. 17.) AB határozat (bírák elmozdíthatatlansága) leegyszerűsítően érvel. A különvélemények közelebb állnak a helyes jogi megközelítésekhez. Nem véletlen, hogy ugyanabban a kérdésben az Európai Unió Bírósága elméleti értelemben sokkal támadhatatlanabb döntést hozott,⁵⁵ pedig nem a történeti alkotmányunk alapján áll. Az újabb alkotmánybíróági gyakorlat már jóval árnyaltabb,⁵⁶ a már tárgyalt 22/2016. (XII. 5.) AB határozat pedig végleg megtalálta a megfelelő érveket.

Mindebből következően az mondható el, hogy *a priori* nem határozható meg, hogy mi tartozik a történeti alkotmányunk vívmányai közé. Az érvényesség problémái miatt történeti korok nem zárhatók ki az alkotmányfejlődésből, ezért a vívmányok hordozói lehetnek, legfeljebb egyes jogszabályok, szokásjog, döntések zárhatók ki. Minél általánosabb egy „vívmány”, annál kevésbé vitatható ez a minősége. Mindez tulajdonképpen rendelkezik előképekkel. Eddig is alkalmaztuk egyes jogterületeken a történeti alkotmány hatálya alatt keletkezett jogelveket. Így például a Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság verbális bűncselekményekkel kapcsolatos gyakorlata annak ellenére élt tovább, hogy a büntető törvény már régen más. Ide sorolható természetesen az egyes intézmények identitása (példaként: az ügyészség a kiegyezés korától számítva modern történetét,⁵⁷ még ha az nyilván régebbi is).

⁵⁴ SZÁJER JÓZSEF: *Szabad Magyarország, szabad Európa*. Budapest, 2014.

⁵⁵ Judgment in Case C-286/12, Commission v Hungary.

⁵⁶ 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, 29/2015. (X. 2.) AB határozat, 2/2016. (II. 8.) AB határozat.

⁵⁷ HORÁNYI Miklós (szerk.): *Fejezetek az ügyészség 130 éves történetéből 1871–2001*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2002.; NÁNÁSI László: *A magyar királyi ügyészség története*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011.

3.4. Szuverenitás, alkotmányos önazonosság és a Szent Korona

Miután bemutattuk, hogy az Alkotmánybíróság a „történeti alkotmányunk vívmányai” formulára támaszkodva hogyan dolgozta ki az alkotmányos önazonosság doktrínáját, majd azt hogyan emelte szuverenitás-védő vélelemmé, egy ezzel összefüggő kérdést még tárgyalnunk kell. A sokszor és hosszan elemzett Nemzeti hitvallás⁵⁸ egyik érték-kijelentése (posztulátuma) ugyanis megfogalmazza a Szent Korona szerepét a magyar alkotmányos rendszerben, és az Alkotmánybíróság erre még nem reflektált. A korábbi, ideiglenes Alkotmány ilyen rendelkezést nem tartalmazott, habár a „Szent Korona” fogalmat 1990. július 11-étől (ettől kezdődően változatlan formában) használta⁵⁹ a címer-leírásban. Az Alaptörvény új megfogalmazása már kiegészíti (a kizárólag nyelvtani változást eszközölő) a címerelemként használt szabályt, mégpedig közjogi jelentőséget adva a Szent Koronának. A Nemzeti hitvallás tizenhetedik érték-kijelentése – amely az R) cikk (3) bekezdése folytán kötelező értelmezési kerete az egész Alaptörvénynek, illetve a 28. cikk folytán végső soron a teljes jogrendszernek – normatív erővel állapítja meg, hogy:

„Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”

A Szent-Korona-szabály közvetlen előzménye a 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről⁶⁰ (Koncepció) amely két helyen is említi a Szent Koronát. Egyrészt szükségesnek tartja, hogy az új alkotmány preambuluma utaljon rá, mégpedig a magyar államisággal összefüggésben, másrészt az alapvető rendelkezések között első helyen, a hatalom forrásának és hordozójának leírása körében tartja szükségesnek a hivatkozást a Szent Koronára.

„1. Magyarországon minden hatalom forrása a politikai nemzet, azaz a nép, melynek egymásért felelősséggel tartozó tagjai egyenlő és elidegeníthetetlen

⁵⁸ Lásd HORKAY-HÖRCHER Ferenc: A Nemzeti hitvallásról. In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, MTA TK PTI – ÚMK, 2012. 287–309.; FEKETE Balázs: Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In: LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex, 2011. 33–45.; JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMA*, 2011/4. 86–94.; CHRONOWSKI Nóra: Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz Kiadó, 2014. 81–105.; MEZEI Balázs: A nemzeti hitvallás jogi-filozófiai tartalmai. *Magyar Nemzet*, 2011. április 9.; SZMODIS Jenő: Alkotmány és szakralitás. *Polgári Szemle*, 2010. december 6.; TÓTH Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle*, 2013. október 9.; VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 2016/4. 44–57.

⁵⁹ Ezt a címerleírást a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XLIV. törvény 1. §-a iktatta be, amely az ideiglenes Alkotmány 76. §-át módosította.

⁶⁰ A koncepciót a Bizottság nem tájékoztató jelleggel, hanem szabályozási elvekként nyújtotta be az Országgyűlésnek. Lásd http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret/frissit?p_ckl=39&p_biz=1005 (2018. január 5.) vagy PATYI András – SZALAY Péter – VARGA Zs. András: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/31.

méltósággal bírnak. Magyarország alkotmányos állami folytonosságát a Szent Korona fejezi ki. A nemzet hatalmával választott képviselői útján, illetve kivételes esetekben közvetlenül él. Magyarország felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért.”

A Koncepciónak ez a megfogalmazása feltűnően hasonlít a Nemzeti hitvallás szövegére, a normatív következmények tekintetében gyengébb megfogalmazást használ: a Szent Korona nem „megtestesíti”, hanem „kifejezi” a folytonosságot. Ha a különbséget röviden értékelni kívánjuk, azt mondhatjuk, hogy a Koncepció inkább szimbolikus jelentőséget tulajdonít a Szent Koronának. Az Alaptörvénnyel egyezően kijelenti ugyan, hogy létezik állami folytonosság, amit a Szent Korona „fejez ki”, vagyis amire a Szent Korona utal, és ezt az államiságot alkotmányosnak is minősíti, de a Szent Koronát nem jogi tényként kezeli. Az Alaptörvény már igen, a „kifejezi” állításnál a „megtestesíti” állítás jóval erősebb. A Koncepció szövege szerint a Szent Korona nem tárgyi valóságában hordozza a folytonosságot, az Alaptörvény szövege viszont már tárgyasult valóságként kapcsolja össze az állami folytonosságot és a Szent Koronát. A „megtestesíti” arra utal, hogy a kettő nem választható el egymástól, a Szent Korona maga az állami folytonosság. Vagy fordítva: az állami folytonosság nem ragadható meg, nem értelmezhető a Szent Korona nélkül.

A két szöveg közötti különbség legalább ennyire jelentős az államiság (szuverenitás) és az alkotmányosság (jogi minőség) hangsúlyozása tekintetében. Ugyan az „alkotmányos állami folytonosságát” szövegrész azonos mindkettőben, de ezt a Koncepció nem részletezi, míg az Alaptörvény konjunktív kapcsolatot hoz létre „történeti alkotmányunk vívmányai” és a Szent Korona között. Az összekapcsolás, együtt-említés nem jelenthet mást, mint azt, hogy sem Magyarország jogrendje, sem államisága (mindaddig, amíg az folytonos) nem választható el a történeti alkotmányunktól. A történeti alkotmányosság tehát az az alap, amely jogi jelentőséget ad – mégpedig nem csak szimbolikus-történeti, hanem mai normatív értelemben is – a Szent Koronának. Ez a megfogalmazás tehát a Szent Koronát nemcsak az állami folytonosság tárgyi valóságaként határozza meg, hanem jogi tényként rendeli tiszteletben tartani (ennek jelentőségére a későbbiekben még visszatérünk).

A Koncepció mellett további előzményeket is találunk, ilyen a Szent Koronáról szóló, ma is hatályos 2000. évi I. törvény, amely szerint

„A Szent Korona a magyar állam folytonosságát és függetlenségét megtestesítő ereklyeként él a nemzet tudatában és a magyar közjogi hagyományban.”

A törvény szóhasználata láthatóan közelebb áll az Alaptörvényéhez, minthogy használja a „megtestesítő” fordulatot, amikor a Szent Koronát „a magyar állam folytonosságát megtestesítő ereklyeként” nevesíti (sőt, kiegészíti ezt a függetlenség megtestesítésével). Ugyanakkor az „ereklye” minőség, amit a nemzeti tudatra és közjogi hagyományra utalás is befolyásol, a „megtestesítést” gyengíti. Ugyan nem vonja el a Szent Korona tárgyi jelentőségét, az állami folytonosság tárgyi valóságának hordozását, de az „ereklye” minőség kizárja a tárgyi valóság jogi kötőerejét. A törvény szerint

– az Alaptörvény hiányában – a Szent Korona jogszabályi előírás folytán kötelezően tisztelt tárgy, de nem jogi tény. Utóbbi minőséget majd csak az Alaptörvény biztosítja.

Távolabbi, de nem kevésbé jelentős előzményt találunk a rendszerváltozás utáni első – bár eredménytelen – alkotmányozási kísérlet hivatalos dokumentumában, a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat mellékletében. A szabályozási elvek a preambulumban felsorolandónak tartották mindazt, amire az új alkotmányos rendnek épülnie kellett volna, így a Szent Koronát is.

A hivatkozott szövegek nem magyarázó jellegűek, így homályban maradt az a kérdés is, hogy a Szent Korona milyen jogi jelentőséggel bír, illetve elválasztható-e a Szent Korona-tantól. Nem kétséges, hogy a XX. század társadalmi, politikai és közjogi változásai folytán a szentkorona-tan⁶¹ eredeti változata már nem alkalmas az alkotmányos rend kifejezésére. SZABÓ István ugyanakkor kimutatja, hogy amint a történeti alkotmányunk, annak foglalatja, a Szent Korona-tan is folyamatosan változott.⁶² Nincs tehát akadálya annak, hogy megkíséreljük aktuális újrafogalmazását az Alaptörvényre támaszkodva. Ennek fényében pedig még inkább jelentősége van annak, hogy a Szent Korona mint tárgy mégis megkerülhetetlen, közjogi jelentőséggel bír. Az Alaptörvény által a „történeti alkotmányunk vívmányai” és a Szent Korona között létrehozott konjunktív kapcsolat következtében sem Magyarország jogrendje, sem államisága nem választható el a történeti alkotmányunktól.

A történeti alkotmányosság ad jogi jelentőséget a Szent Koronának, mivel a Szent Koronát nemcsak az állami folytonosság tárgyi valóságaként határozza meg, hanem jogi tényként rendeli tiszteletben tartani. Ha az Alaptörvény a hazai jogrendszeren belül a jogalkotás korlátja (*norma normans*), akkor a Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma és az R) cikk (3) bekezdése folytán a „történeti alkotmányunk vívmánya” fordulat és a vele összefüggő, már az Alaptörvény által is használt „alkotmányos önaazonosságunk” mint valóságos értékek minden más hazai vagy nemzetközi jogszabály normája, ide értve az Alaptörvényt is. Ez tehát – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint minden jogi szabály tekintetében *norma normans non-normata*. A jog ténybeli valóság- és egyben jogi értéktartalma, amely minden jogi aktus számára érinthetetlen.

A Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma a Szent Koronát az „és” kötőszó használatával hozzákapcsolja történeti alkotmányunk vívmányaihoz, vagyis a jogi értelmezés során a két érték elválaszthatatlan egymástól. Mindaz a tisztelet, amely megilleti történeti alkotmányunk vívmányait, megilleti a Szent Koronát is, és fordítva. Az előzőekben írtak alkalmazásával az következik ebből, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott értelmezés vonatkozik a Szent Koronára is. A legfontosabb elemeket *mutatis mutandis* megismételve: a Szent Korona maga is „olyan alapvető” érték, amely

⁶¹ Lásd ECKHARDT Ferenc: *A szentkorona-szeme története*. Budapest, MTA, 1941.; BÓDI Stefánia: A Szent Korona-eszme jelentősége a magyar közjogi gondolkodásban, különös tekintettel Werbőczy Tripartitumára. In: CSEHI Zoltán – SZABÓ István – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *A Hármaskönyv 500. évfordulóján*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 55–74.; BÓDI Stefánia: A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában. *Polgári Szemle*, 2015. június 11.; HORVÁTH Attila: *A Szentkorona Tan története*. In: ARATÓ (szerk.) i. m. 45–70.; BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – HORVÁTH Attila – MEZEY Barna – STIPTA István: A feudális állam szervei. In: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris, 2003.

⁶² Lásd SZABÓ István írása a jelen kötetben (1/2. fejezet).

kiemelkedik a jog által befolyásolható (jogi szabályban megállapítható vagy abból törölhető) egyéb értékek közül, ami még az Alaptörvénnyel szemben is védetté teszi. A Szent Korona is része alkotmányos önazonosságunknak, amelyről nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, mert a Szent Korona mint valóságos érték minden más hazai vagy nemzetközi jogszabály normája, ide értve az Alaptörvényt is. Minden jogi szabály tekintetében *norma normans non-normata* jellegű, minden jogi aktus számára érinthetetlen.

Mivel a Nemzeti hitvallás posztulátuma tárgyi valóságot jelöl, az Országházban őrzött Szent Korona mint tárgy (a saját történetével) a valóság, és annak jogi hatása lesz a szimbólum. Ezért mondható, hogy a Szent Korona az Alaptörvény kontextusában jogi tény. Az Alaptörvény és más jogszabály ennek a jogi ténynek tulajdonít (mivel bármilyen korlátozás nélkül tulajdoníthat) jelentőséget, de magát a tárgyi valóságot nem változtathatja meg. E körülmény folytán tartozik a Szent Korona is a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alkotmányos önazonosságunk megváltoztathatatlan kategóriái közé, sőt, tárgyi mivolta miatt jogi eszközökkel még azoknál is „megváltoztathatatlanabb”.

Megismételve és összefoglalva a kifejtetteket: a Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma összekapcsolja az államiságot, annak alkotmányosságát a konkrét történeti alkotmánnyal, a nemzet egységével és a Szent Koronával. A Szent Korona pedig mint jogi tény Magyarország állami, mégpedig az alkotmányos állami folytonosságával azonos. Még rövidebben: a Szent Korona Magyarország alkotmányos önazonosságának, ezért szuverenitásának megváltoztathatatlan közjogi eleme. Megkockáztatjuk azt a kijelentést, hogy a Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma tulajdonképpen nem is változtatható meg (még ha ennek pozitív jogi akadálya nem is lenne). Megváltoztatása ugyanis nemcsak az Alaptörvény alapjának elvetését, hanem Magyarország alkotmányos önazonosságának, következőképp szuverén államiságának feladását jelentené.

4. eltérő szuverenitás-felfogások – állami szuverenitás versus intézményi autoritás

4.1. Kérdőjelek a szuverenitás körül

Úgy tűnhet, hogy az eddig írtak evidenciák. Minden közjogi tankönyv tartalmazza a szuverenitás-fogalom leírását. Megtanítjuk a hallgatóknak, hogy mit jelent, mikor és hogyan alakult ki, milyen történeti szálai és hangsúlyváltozásai vannak. Ugyanakkor a komolyabb tudományos irodalomban egyre gyakrabban jelenik meg az a gondolat, hogy ezt így felejtjük el, hogy ma, a 21. században, különösen az integrált világban, különösen föderalizálódó világban, a megosztott hatáskörök alapján történt hatalomgyakorlás világában nem szerencsés a szuverenitásról beszélni. Legfrissebben az alkotmányjog nyelvéről írt könyvében JAKAB András bemutatja, hogy sokak szerint nem feltétlenül szerencsés az egész alkotmányosságot a szuverenitás fogalomra felfűzni.⁶³

Úgy tűnik, ennél aktuálisabb kérdés talán nincs is. Válaszolnunk kell arra, hogy létezik-e szuverenitás. Sőt arra is, hogy a szuverenitásnak – ha létezik – van-e köze

⁶³ JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*. Budapest, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. 113–120.

az alkotmányossághoz vagy feloldható valamiféle hazai és nemzetközi intézményi autoritásra, intézményi hatáskörökre és intézményi hatáskörök technikai gyakorlására vonatkozó formáljogi gondolkodásban? Amikor erre választ kísérünk adni, nem állíthatjuk, hogy az ezzel ellentétes nézeteket ne lehetne megalapozni.

4.2. A szuverenitás-fogalom változásai más nézőpontból

Láttuk, hogy a legkorábbi korszakban a szuverenitás fogalma nem is volt használatos, mégis valószínűleg ekkor működött igazán az, amit ma takar. Nagyon régi, Egyiptomtól, Izraeltól, Nagy Sándor birodalmától, Rómától a középkor végéig felismerhető az a tartalom, amit ma tulajdonítunk a fogalomnak. Két egyszerű tulajdonságról van szó, egyrészt a képességről a hatalom tényleges, fizikai gyakorlására, másrészt a képességről a törvényadásra, vagyis a hatalom alatt álló területen, hatalom alatt álló népesség számára a törvény megfogalmazására. Ezt foglalta egybe a kétféle hatalom forrása, spirituális eredete.⁶⁴ Tulajdonképpen ez azonos az akkoriban szintén nem használt alkotmányosság fogalom tartalmával. Amit tehát ma alkotmányosságon nagyjából értünk, azt ez a szuverenitás tartalom rejtette.

Aztán megjelent a szuverenitás-fogalom, ami közelebb van hozzánk. Alig néhány száz év választ el attól, amikor megjelenik a személyes szuverenitás, vagy uralkodói szuverenitás gondolata, aztán ebből alakult ki az absztraktabb állami szuverenitás, majd a nemzeti szuverenitás. JAKAB András mutatja be azt a folyamatot, ahogy ezt a nemzeti szuverenitást Európa kitalálta, majd be is „zárta”. A nemzet, a francia *nation* nem a nép tagjainak megszámlálható együttese volt, hanem egy absztrakt fogalom. Az absztrakt fogalom nevében persze a választott képviselők gyakorolták a hatalmat. Másik megoldás az angol *sovereignty of the King in the Parliament*, itt a rendek és az uralkodó közös kezelésébe, őrzésébe adják a szuverenitást, mindenki mást távol tartanak tőle. A Szent Korona-tan is tulajdonképpen ennek a korszaknak a terméke, az is ugyanebbe a sorba illik.⁶⁵ A nemzet és az uralkodó közös szuverenitása a Parlamentben a megfelelője – természetesen a mi megfogalmazásunkban írt megfelelője és EGYED István által igencsak értékelt megfelelője – a Szent Korona gondolat.

Ennek egyfajta amalgámja a mai állami hatalomgyakorlás, vagyis a szuverenitás állami gyakorlása. Uralkodó sok helyen nincs, de államfő van, és az államfő nem mindenhol gyakorol széleskörű hatalmat, holott a szuverenitást elvileg megszemélyesíti. A hagyományos parlamentáris berendezkedésű országokban folytán megszemélyesíti ugyan, de a belső kormányzást és a külkapcsolatokat nem ő irányítja. Ezért ez a személyes államfői szuverenitás nyomokban, teoretikusan megvan, de ténylegesen nem ezt érzékeljük. Ezzel szemben a nemzet szuverenitását már érzékeljük is, mikor népszavazunk, még ha ez viszonylag ritka is, vagy négyévente a választásokon, ami tulajdonképpen egyfajta népszavazás. A mindennapokban viszont az állami, az állam intézményei, az állam szervei által gyakorolt szuverenitással találkozunk.

Mindezek után javasolják a már hivatkozott iskolák, hogy ne foglalkozunk a szuverenitással. Tehát ne azt kérdezzük meg, hogy miért léphet fel kényszerrel az állam,

⁶⁴ Joseph RATZINGER: *A liturgia szelleme*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 16.

⁶⁵ JAKAB (2006) i. m. 3–14.

hanem azt nézzük meg, van-e rá hatásköre. Ha van hatásköre, van felhatalmazottsága, akkor rendben van minden. Ha mégsem tetszik, amit tesz, akkor fordulhatunk a közigazgatási bírósághoz. Ezzel a processzuális megközelítéssel próbáljuk megkerülni a hatalomgyakorlás alapkérdését. Az állam marad, de a szuverenitás fogyatkozik.

4.3. A szuverenitástól az intézményi autoritásig

A XX. század második felében elkezdett megváltozni a szuverenitás gyakorlása, amint már utaltunk rá. Ha visszaemlékezünk arra, hogy a szuverenitás része eredendően a képesség a hatalom gyakorlására, akkor azt is tudjuk, hogy a hatalom fizikai gyakorlásának képességét mi biztosította: a védelmi erő, a hadsereg. A XX. század második felére kialakul a két nagy blokk. Európában egyik ország sem egyedül védte már magát, vagy biztosította a saját területi biztonságát, a saját szuverenitásának alapjait. Nyugaton a NATO, Keleten a Varsói Szerződés közösen biztosította ezt. Tehát nem ok nélkül érezzük azt, hogy a szuverenitás elkezdett feloldódni. Régóta nem kristálytiszt a szuverenitás tükre, hogy „enyém a hatalom, kezemben a jogar, fejemen a korona”. Valójában, az államok és az államok akaratából létrejött intézmények között valamiféle közös szuverenitás-gyakorlás alakult ki. Aztán jött az Európa Tanács, majd befejezésként a jól ismert folyamattal – Montánunió, Európai Szén és Acélközösség – eljutotunk az Európai Unióhoz.

Érdemes vetni egy pillantást arra, hogy mindez hogyan működik, mivel ezek nem természetes hatalomgyakorlási formák. A NATO, a Varsói Szerződés, amíg létezett, az Európa Tanács, az Európai Unió nem természetesen jött létre, mint ahogy egy nép állama kialakult. Az intézményt nem előzte meg a közösség. Az állam kialakulásának vagy kialakításának folyamatát az Amerikai Egyesült Államok esetén figyelemmel tudjuk kísérni, mert ott alakult ki ténylegesen saját állam más állami előzmény nélkül. A nemzetközi intézményeknél ilyen minta nincs. A nemzetközi intézmények mindig meghatározott akaratból jönnek létre, mégpedig – elvileg legalábbis – szuverének akaratából.

Ha pedig szuverének akaratából jönnek létre a nemzetközi intézmények, akkor vajon hogyan tudnak működni? Úgy, hogy van egy rögzített írásos szöveg, amely meghatározza a mozgásterüket. Nemzetközi intézmény írott nemzetközi jogi forrás nélkül nincs, egyik sem a nemzetközi szokásjog alapján jön létre. Következésképpen ezek az írott alapok a nemzetközi intézmények tekintetében formai értelemben ugyanolyan szerepet töltenek be, mint az államok esetén az alkotmányok. Az egyetlen különbség tartalmi jellegű. Míg az alkotmányok a szuverenitás foglalatjai, a nemzetközi alapító dokumentumok a szuverenitások, a szuverének akaratából létrehozott, tehát másodlagos intézményi alapszövegek. Mindez azt jelenti, hogy ha a nemzetközi intézmények saját szuverenitásukra nem hivatkozhatnak, de mégis van egy vagy több dokumentumuk, amely ugyanazt a szerepet tölti be az intézmény legitimálása szempontjából, mint az alkotmány, mint a szuverenitás írott alapja, hagyományosan fenntartott változata az államok esetén, akkor erre és csak erre az alapidokumentumra támaszkodhatnak. Az alapidokumentumnak pedig nincs történeti támasza.

Mindez oda vezet, hogy a nemzetközi intézmények nem beszélhetnek saját szuverenitásukról, mert az nincs, a tagállami szuverenitással pedig nem foglalkozhatnak, mert azt mintegy fölöttük áll. Ennek eredményeként szóhasználatukból kimarad a

szuverenitás fogalma. Helyette az összes nemzetközi intézmény, a saját legitimitását, a saját *raison d'institution-ját*, saját intézményi fennmaradásának érdekét próbálja megalapozni. Ehhez nyilván a saját alapító szerződéseitől indul el, a saját alapító dokumentumára hivatkozik, amikor a cselekvési jogát meg kívánja magyarázni. Közben pedig folyamatosan tágítja a saját hatáskörét, mert folyamatosan növelni próbálja a saját jelentőségét. Ezt a folyamatot, ahogy nemzetközi intézmények egyre inkább a saját fontosságuk látszatának és a tartalmának fenntartására koncentrálnak, kiválóan leírja Matthew PARRISH.⁶⁶

A szuverenitást háttérbe szorító új irány a globalizáció jogi leképződése, amelynek egyik eszköze a szuverén alkotmányozást korlátozó nemzetközi kööttségek hangsúlyozása, a szuverenitás háttérbe szorulása, a hálózativá válás. Ezt mutatja be szemléletesen PONGRÁCZ Alex:

„Az ún. alkotmány feletti normák köre a modern jogtudományi álláspont szerint a szuverén alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom általános korlátjaként érvényesül, azaz tartalmi kööttségeket felállító, az alkotmányozást bizonyos tartalmi keretek közé szorító karakterrel rendelkezik.”⁶⁷

Ezt a folyamatot, amely végső soron a nemzetek feletti bíróságok számára biztosít meghatározó befolyást az államok saját akaratával szemben, a jogállmaiságról szóló részben részletesen bemutatjuk. Megisméltése helyett most egy másik összetevőjét emeljük ki, mégpedig a szuverenitás absztrakt, de mégis fizikai valósághoz köötött fogalma helyett a jóval absztraktabb fogalmak megjelenését a jogszabályok szintjén és a jogi érvelésben. Jól ismert az a fejlődési irány, amely a kazuisztikus szabályoktól a jogi absztrakciók egyre magasabb szintje felé mutat. A folyamatot a XX. század közepéig, a jogszabályok általános részének (általános szabályok, általános szerződés-fogalom) elterjedéséig részletesen bemutatja VÉKÁS Lajos.⁶⁸ Tovább folytatja az alkotmányok még elvontabb fogalmainak előtérbe kerülését bemutatva POKOL Béla.⁶⁹ A következő lépést, jogállam normatívává válását már említettük, a legújabb jelenségek pedig ezt is elhelyezik az *értékek* még absztraktabb fogalmában. LÁNCOS Petra szerint

„Etekintetben a Lisszaboni Szerződés nyújt fogalmi fogódzót, hiszen ezzel a szerződésmódosítással az uniós „alkotmányozó hatalom” az Európai Unióról Szóló szerződés korábbi 6. cikkében foglalt elveket az EUSZ hatályos szövegének 2. cikkében értékekké nevezte át, egyben jelentősen kibővítette azok körét az eredeti elveket konkretizáló, további értékekkel. Ebből a szempontból az értékek csupán az Unió korábbi elveinek „átnevezéseiként” jelennek meg; az Unió új értékeinek jellege és szerepe a korábbi elvekhez képest nem változott. Ugyanakkor e fogalmi distinkció mögött az uniós alkotmányozó hatalomnak

⁶⁶ Matthew PARRISH: *Mirages of International Justice*. Cheltenham, Elgar, 2011.

⁶⁷ PONGRÁCZ (2016) i. m. 111. Lásd még: PONGRÁCZ (2018) i. m.

⁶⁸ VÉKÁS Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977.

⁶⁹ POKOL Béla: *A jog szerkezete*. Budapest, Gondolat – Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991.; és POKOL (2018) i. m. 15–31.

az a megfontolása is állhatott, hogy az eltérő megnevezéssel fogalmilag is kihatja az Unió jogrendjében kiemelkedő szereppel bíró értékeket az Unió egyébként szélesebb kört átfogó elveinek sorából.”⁷⁰

Az Armin von BOGDANDY megközelítésére⁷¹ támaszkodó levezetés nyilvánvalóan arra a helyettesítésre épül, amely az állami szuverenitás rangjára emelte az intézményi autoritást (lásd lejjebb).⁷² LÁNCOS a folyamatot világosan láttatja, ugyanis kimutatja, hogy az értékeket közrendi minimumként kikényszeríthetővé teszi az EUSZ 7. cikke⁷³ (amelynek hatására a jogállamisággal összefüggésben szintén utaltunk).

Hasonlóképpen ebbe a folyamatba illik az a reakció is, amely a történeti érvet (konkrétan Magyarország tekintetében a történeti alkotmányra hivatkozást) elfogadhatatlannak tartja. Sergio BARTOLE – hasonlóképpen Karlo TUORIHOZ⁷⁴ – a nemzetközi alkotmányosságot tartja a fejlődés kikerülhetetlen irányának, amelyet az önkényuralmi tendenciák egyetlen ellenszereként mutat be. Az önkényuralmi tendenciákat pedig közvetlen összefüggésbe hozza a tagállami szuverenitás hangsúlyozásával és a tagállami alkotmányok történetiségére épülő érveléssel.⁷⁵

A szuverenitás nélküli államfelfogások legfontosabb érve szerint azáltal, hogy a jogalkotói hatáskör egyre inkább átkerül az Európai Unióhoz és más nemzetközi/nemzetek feletti intézményekhez, még a nemzetállam formális jogi szuverenitása is megszűnik. Sőt, az állam elveszíti a meghatározó politika-alakító funkcióját is.⁷⁶

4.4. Feledésbe merül-e a szuverenitás?

Itt érhető tetten a konfliktus a szuverének és a szuverének akaratóból létező nemzetközi intézmények között. A globalizáció az Európai Uniót is egyre inkább hatékony beavatkozásra kényszeríti, csak hogy ezáltal szembekerül a tagállamok (és konkrétan az azokat alkotó nemzetek) akaratóval.⁷⁷ Ennek kiegyensúlyozását célozza az európai nép és európai szuverenitás iránti igény.⁷⁸

Ebben a folyamatban a nemzetközi intézmények természetesen nem tűrhetik, hogy a szuverének folyamatosan megmondják nekik, hogy hol van a létük és működésük korlátja, ezért megpróbálják a saját szemléletüket, jogi kérdések esetén a saját *jurisdictió*jukat rákényszeríteni az őket létrehozó államokra. Az Európai Unió esetén – mint láttuk – ennek a csatorná is megvannak, hiszen közös hatáskörnyakról van szó, és ennek feltételeként szép lassan a szuverenitás fogalom végleg kikopik az államok szóhasználatából is. Ha ugyanis a nemzetközi intézményeket még egy saját

⁷⁰ LÁNCOS i. m. 5.

⁷¹ Armin von BOGDANDY: *Founding Principles*. In: Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009.

⁷² Ugyanezt a folyamatot mutatja be IP i. m. 646–648.

⁷³ LÁNCOS i. m. 7–8.

⁷⁴ TUORI i. m.

⁷⁵ BARTOLE i. m. 606., 608–609. Hasonló következtetésre jut DALESSIO i. m. 88.

⁷⁶ RIGÓ i. m. 41–42.; CHRONOWSKI–VINCZE i. m.

⁷⁷ NAGY Mariann Veronika: *Szuverenitás és európai kormányzás*. In: TAKÁCS (szerk., 2015) i. m. 322–431.

⁷⁸ COEURÉ i. m. 5–6.

bírósággal is megtámogatjuk, mint az Európa Tanácsot az Emberi Jogok Európai Bíróságával, vagy az Európai Uniót az Európai Unió Bíróságával, akkor nyilván a bíróságok előtti eljárásban nem lehet a saját állami jogi nyelvezetet használni. Nyilván hiába próbálna egy tagállam pusztán, minden más érv nélkül a saját szuverenitására hivatkozva menekülni az írott nemzetközi jog előírásának teljesítésétől. Ez ugyanis a bíróság *jurisdictiójának*, végső soron a nemzetközi jog kötelező erejének megtagadását jelentené. Ehelyett a nemzetközi jog szabályaira alapozott érveket kell használni, és bekövetkezik a szuverenitás elmaradása a tagállamok szóhasználatából is.

Mindennek sajátos változata, amikor a nemzetközi bíróságok, esetünkben Luxemburg és Strasbourg kifejezetten jelzi is, hogy nem fogadja el, ha a tagállamok a saját alkotmányosságukra, saját szuverenitásukra hivatkoznak. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy ezek a nemzetközi intézmények egyre inkább a tagállami politikai hatalomgyakorlástól, a szuverenitás fizikai gyakorlásától elválasztott igazságszolgáltatási intézményeket kezdik „előszeretni”, a legfelsőbb bíróságokat, alkotmánybíróságokat. Ezek ugyanis jogalkalmazó intézmények. Egy bíróság, alkotmánybíróság csak nagyon nehezen tudja függetleníteni magát attól, ami le van írva a nemzetközi szerződésben. Az nem tehető félre vagy nem semmisíthető meg, mint az önkormányzati rendelet, vagy a Kormány rendelete vagy egy törvény. Legfeljebb alkalmazási tilalma mondható ki. Ennek pedig az az eredménye, hogy nemzetközi segédlettel a bíróságok is egyre inkább elfelejtik a szuverenitás fogalmát és helyette maguk is saját hatásköreikre, a saját intézményi autoritásukra hivatkoznak. Ezt az állapotot nevezi POKOL Béla *jurisztokráciának*.⁷⁹

Ennek viszont az a következménye, hogy a szuverenitás elhagyhatónak látszik a nemzeti közjog fogalomtárából is. Ennek viszont az a következménye, hogy végül a szuverenitás gyakorlását, vagyis a saját alkotmány alakítását is átengedik a nemzetközi intézményeknek. Végül nemcsak elfelejtjük a szuverenitást, hanem az tényleg eltűnik, feloldódik a nemzetközi autoritásban. Igaz, a tapasztalat azt mutatja, hogy ez nem megy könnyedén.⁸⁰ Nem véletlen, hogy a történeti értelemelfogadhatatlansága mellett érvelőkkel szemben más kutatások a kérdést árnyaltabban közelítik meg, és ennek eredményei arra utalnak, hogy a jelenlegi nemzetközi rend nem helyezhető légüres térbe, nem szakítható el létrehozóitól, a nemzetállamoktól.⁸¹ Erre a következtetésre jut FEJES Zsuzsanna is: „[a] 21. század Európájában a személyiség sokféle identitásának van összetartó ereje, a hierarchia legtetején azonban még mindig a nemzeti identitás áll”⁸². Az identitás és szuverenitás összekapcsolására pedig világos okot ad RIGÓ Anett:

„a szuverenitás feladata és igazolása nem elsősorban materiális célok megvalósításában áll, hanem az individuális és kollektív önmeghatározás sikeres politikai megszervezésében, amelyből a megfelelő intézményi formák is szár-

⁷⁹ POKOL Béla: A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/8.

⁸⁰ IP i. m. 655.

⁸¹ BELAVUSAU–GLISZCZYŃSKA–GRABIAS i. m.; vagy Thierry BAUDET: *A határok jelentősége*. Budapest, Századvég, 2015.

⁸² FEJES i. m. 66.

maznak. Az önmeghatározás nem egyszerűen az állam feladatainak egyike, hanem minőségileg is a többi cél felett áll. A politikai autonómiának ez az elve, az önmagának törvényt adó társadalom igazolja a gazdasági, politikai és társadalmi döntéseket. [...] azaz a társadalom a saját maga akaratának és nem partikuláris vagy idegen akaratoknak legyen alávetve.”⁸³

Végül pontosabb indokát a szuverenitás fogalmához és magához az állami autonómiához való ragaszkodásnak nem tudjuk adni, mint amit ERDŐ Péter akadémikus – nem elhanyagolható tapasztalattal, a nemzetek feletti, de mégis nemzetekre épülő Katolikus Egyház bíborosaként és az egyházjog professzoraként – megfogalmazott az állam-szuverenitás-társadalom-jog-érték összefüggéséről. Álláspontja megerősíti azt, aminek kifejtésére a fentiekben törekedtünk: az érték, miként a társadalom és maga az állam is a jog mögötti és nem a jog által létrehozott kategória:

„Amikor azonban konkrét kérdésekben való törvényhozásról van szó, megnó az igény arra, hogy valamilyen kritériumot találjunk, valamilyen erkölcsi alapelvet, egy olyan értéket, amelyet jogilag védelmezni lehet. Igaz, hogy az európai államok általában nem felekezeti, nem vallási államok, de ugyanígy igaz az is, hogy az állam egy bizonyos jogi struktúrát jelent, sőt talán a társadalom jogi kifejezésének is tekinthető. Ez legalábbis azokra az országokra érvényes, amelyek valódi és nem csupán névleges szuverenitással rendelkeznek. A nem szuverén országokban ugyanis lehetséges, hogy a jog egy másik társadalom szerkezetét, igényeit tükrözi. A társadalom viszont elválaszthatatlan a kultúrától.”⁸⁴

Lényeges ezért, hogy Magyarország ott, ahol hatalma van, vagyis saját állami kezei között hangsúlyozza, hogy nem azért van magyar alkotmányosság, mert azt egy, az akaratából létrejött, vagy legalábbis hozzájárulásával működő nemzetközi intézmény elismeri, hanem azért van magyar alkotmányosság, mert korábban is volt. Ezt az alkotmányosságot évszázadokon át alakítottuk, kiegészítettük, máskor kihagytunk belőle részeket. Ez az alkotmányosság és ez a szuverenitás ma is. Az alkotmány jogi diszciplína tárgya ugyan, de nem ez a legfontosabb jellemzője. Az alkotmány és az alkotmányosság nem választható el a szuverenitástól, mint ténykérdéstől, erre pedig féltékenyen vigyázni kell. Állami szuverenitás nélkül csak intézményi autoritás marad, az alkotmány és az alkotmányosság elenyészik.

⁸³ RIGÓ i. m. 57., 58.

⁸⁴ ERDŐ i. m.

