

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

**Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az
Európai Unióban**

Doktori értekezés
dr. Orbán Endre

Témavezető: Dr. habil. Csink Lóránt PhD, egyetemi docens, PPKE-JÁK
Külső témavezető: Dr. Balázs Péter DSc, egyetemi tanár, CEU

Budapest
2019.

Köszönetnyilvánítás

A szerző ezúton szeretne köszönetet nyilvánítani konzulenseinek dr. Csink Lórántnak és dr. Balázs Péternek, dr. Sulyok Tamásnak, aki az Alkotmánybíróságon folyó közös munka alatt mindvégig támogatásáról biztosította a szerzőt PhD kutatásai tekintetében, és dr. Berke Barnának, akinek a kabinetjében három hónapon keresztül tanulmányozhatta a luxemburgi bíróság működését és esetjogát. Külön köszönet illeti a kutatással összefüggésben Frédéric Schmidt és Francois-Xavier Millet luxemburgi tanácsadókat, akikkel a szerzőnek alkalma nyílt a téma részletes megvitatására. A dolgozat elkészültében kiemelt szerepet játszott a Lábady Ösztöndíjprogram, a Lósy Imre Alapítvány, valamint az Új Nemzeti Kiválósági Program,¹ amelyért a szerző hálával tartozik. És végül, de nem utolsósorban a szerző köszönetet mond Detre Lászlónak, Kazai Viktor Zoltánnak, Szabó Patriknak és Zakariás Kingának a tézisfüzet nyelvi lektorálásáért.

¹ AZ ÉRTEKEZÉS AZ INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI MINISZTERIUM ÚNKP-19-3 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

Tartalom

I. BEVEZETÉS	7
1. A dolgozat tárgya: a szubszidiaritás elve és az „F” betűs dilemma megszelídítése	7
2. A dolgozat felépítése és módszertana	13
II. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS TAGÁLLAMI DIMENZIÓI	16
1. Alkotmány és alkotmányos identitás	16
1.1 Alkotmányellenes alkotmánymódosítások	22
1.2. A magyar Alkotmánybíróság és az alkotmányellenes alkotmánymódosítások	29
2. Alkotmányos identitás és uniós jog	37
2.1. Alkotmányos identitás külföldön	39
2.1.1. Implicit és változtatható: a francia modell	41
2.1.2. Explicit és állandó: a német modell	48
2.2. Alkotmányos identitás Magyarországon	58
2.2.1. A magyar Alkotmánybíróság és az uniós jog	63
a) <i>Az Alkotmánybíróság viszonya az uniós joghoz az Alaptörvény előtt</i>	63
b) <i>Az Alkotmánybíróság viszonya az uniós joghoz az Alaptörvény hatálybalépését követően</i>	65
c) <i>Alkotmányjogi panaszok körében született visszautasító végzések</i>	74
2.2.2. Az alkotmányos identitás koncepció használatba vétele	78
a) <i>Az alkotmányos identitás megjelenése</i>	78
b) <i>A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat</i>	79
c) <i>Az Alaptörvény hetedik módosítása</i>	87
d) <i>Egyéb alkotmánybírói döntésekhez csatolt különvélemények és párhuzamos indokolások</i>	89
2.3. Következtetések	98
III. AZ ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS EURÓPAI UNIÓS DIMENZIÓI	105
1. Alkotmányos identitás az alapító szerződésekben	105
1.1. A nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelménye	105
1.2. A nemzeti identitás, mint alkotmányos identitás	107
2. Alkotmányos identitás az Európai Unió Bírósága gyakorlatában	112
2.1. Alkotmányos identitás Lisszabon előtt	113
2.1.1. Az Alkotmányos identitás látenciája, mint az alkotmányossági igényekre adott válasz: előtérben az alapjogok	113
2.1.2. Az alkotmányos identitás megjelenése a Lisszabon előtti döntésekben	119
a) <i>A nemzeti identitás védelme mint legitim cél</i>	119
b) <i>A nemzeti identitás mint kulturális kérdés: alkotmányos hagyományok és nyelvi sokszínűség</i>	120
c) <i>A nemzeti identitás mint államszervezeti kérdés</i>	122
2.1.3. Egyéb ügyekben kifejtett főtanácsnoki álláspontok	123
a) <i>A nemzeti identitás mint kulturális kérdés</i>	123
b) <i>A nemzeti identitás mint alkotmányos berendezkedés kérdése</i>	126
c) <i>A nemzeti identitás és egyes alkotmányjogi szabályok és értékek</i>	129

2.2. Alkotmányos identitás Lisszabon után	137
2.2.1. Az EUB alkotmányos identitással kapcsolatos döntései	137
<i>a) A nemzeti identitás mint kulturális kérdés</i>	137
<i>b) A nemzeti identitás mint politikai és alkotmányos berendezkedés kérdése</i>	141
<i>c) A nemzeti identitás és egyes nemzeti alkotmányjogi szabályok és értékek</i>	149
<i>d) A nemzeti identitás mint értelmezési referenciapont</i>	162
<i>e) A nemzeti identitás mint dekoratív érv</i>	163
2.2.2. Egyéb ügyekben kifejtett főtanácsnoki álláspontok	164
<i>a) A nemzeti identitás mint kulturális kérdés</i>	164
<i>b) A nemzeti identitás mint politikai és alkotmányos berendezkedés kérdése</i>	171
<i>c) A nemzeti identitás és egyes nemzeti alkotmányjogi szabályok és értékek</i>	175
<i>d) A nemzeti identitás mint a szubszidiaritás teszt tartalmi komponense</i>	185
2.3. Következtetések	186
IV. A VÉGSŐ DÖNTÉS JOGA? ÉRTELMEZÉSI KERETEK	195
1. Az alkotmányos identitás felértékelődése a tagállami alkotmányjogban: középpontban az alkotmánybíróságok	195
2. Az alkotmányos identitás, mint uniós jogi standard: középpontban az EUB	201
1.1. Ügynökprobléma (P-A-P)	203
1.1.1. A tagállam és az uniós intézményrendszer viszonya, mint 1. számú ügynökprobléma	204
1.1.2. A tagállamok közti szerződéses viszony, mint 2. számú ügynökprobléma	204
1.1.3. Az uniós intézményrendszer és a tagállamok közti viszony, mint 3. számú ügynökprobléma	205
1.2. A kétirányú P-A-P mérséklésére alkalmazott megoldások	207
1.2.1. Jogi megoldások	208
1.2.2. Politikai megoldások	210
1.3. Az identitásdilemmák feloldása az uniós jogban	212
3. Az alkotmányos identitás, mint a heterarchia jele az európai alkotmányos térben: középpontban a szakmai együttműködés	214
V. ZÁRÓ GONDOLATOK	218
VI. HIVATKOZÁSOK	223
1. Felhasznált szakirodalom	223
2. A magyar Alkotmánybíróság hivatkozott döntései	242
3. Külföldi alkotmánybíróságok és bíróságok hivatkozott döntései	244
4. Az Európai Unió Bíróságának hivatkozott döntései	245

I. Bevezetés

1. A dolgozat tárgya: a szubszidiaritás elve és az „f” betűs dilemma megszelídítése

Az Európai Unió [EU] a jogászok paradicsoma.² A tagállamok a közös célkitűzéseik elérése érdekében hatásköröket ruháztak át az Európai Unióra, amelyet egy sajátos típusú nemzetközi szerződéssel³ létrehozott jog-, és intézményrendszer útján gyakorolnak. Az Európai Unió jogrendjének történelmi jelentőségű újdonsága éppen ez a különleges, nemzetközi jog alapján létrehozott, de nem a nemzetközi jog alapján, hanem egy ún. *sui generis* jog-, és intézményrendszer közbejöttével működtetett állami együttműködési rendszer. Az EU ezért „már-még” relációjában értelmezhető: már régóta több mint egy nemzetközi szervezet, de még mindig kevesebb, mint egy állam.⁴ E köztes jelleg ugyanakkor olyan örökzöld dilemmákat tart napirenden, mint az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyának kérdése, vagy éppen az Európai Unió jogi természete, amely megannyi tudományos narratíva megalkotására inspirálták az elemzőket, amelynek keretében visszatérő kérdéskör, hogy az EU mennyiben értelmezhető a föderalizmus tanulmányok eszköztárával. Ezek között megjelenik a jogi föderalizmus ideája, amelyben az alapítószerződések funkcionális alkotmánynak tekinthetők,⁵ máshol a föderáció nélküli föderalizmus gondolata,⁶ és ismét máshol az Amerikai Egyesült Államok fejlődése nyomán a duális (*layer cake* típusú), illetve a kooperatív (*marble cake* típusú) föderalizmus egyféle verziójaként.⁷

² Loïc Azoulay – Renaud Dehousse: The European Court of Justice and the Legal Dynamics of Integration. In: Erik Jones et al. (szerk.): The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2012. 354.

³ 2/2013. tanácsadó vélemény 157. pontja értelmében: „Amint ugyanis a Bíróság többször is megállapította, az Unió alapító szerződésai a szokásos nemzetközi szerződésektől eltérően egy új, saját intézményekkel rendelkező jogrendet hoztak létre, melynek javára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek nemcsak ezen tagállamok, hanem azok állampolgárai is az alanyai (lásd különösen: Van Gend & Loos ítélet, 26/62, EU:C:1963:1, 23. o.; Costa ítélet, 6/64, EU:C:1964:66, 1158. o.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont).” ECLI:EU:C:2014:2454.

⁴ Sulyok Tamás – Orbán Endre: Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve. In: Chronowski Nóra et al. (szerk.): A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. Gondolat, Budapest, 2017. 117.

⁵ Armin von Bogdandy: The Constitutional Approach to EU Law – From Taming Intergovernmental Relationships to Framing Political Process. In Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): Principles of European Constitutional Law. Hart&CH Beck, Oxford, 2010. 1-2.; Stefan Voigt: A Constitution Like Any Other? Comparing the European Constitution with Nation State Constitutions. In: Thomas Eger – Hans-Bernd Schäfer (szerk.): Research Handbook on the Economics of European Union Law. Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2012. 13-15. Turkuler Isiksel: Europe’s Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism beyond the State. Oxford University Press, Oxford, 2016.

⁶ Michael Burgess: Comparative Federalism, Theory and Practice. Taylor & Francis, Routledge, New York, London, 2006. 226.

⁷ Robert Schütze: From Dual to Cooperative Federalism. Oxford University Press, New York, 2009. 346.

Ezen elgondolások alapja a föderalizmus definíciós elemeihez köthető. Riker klasszikus definíciója⁸ szerint három feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy föderális struktúráról beszélhessünk: egyrészt egy adott földrajzi területen kétszintű kormányzatnak kell működnie (szupranacionális szint – tagállami szint), másrészt mindkét szint legalább egy saját autonóm hatáskörrel rendelkezik (szupranacionális és tagállami kizárólagos hatáskörök), és végül a kormányzatok saját autonóm hatásköreire garanciális biztosítékok léteznek (bírói eljárások, alapelvek). Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy bár az „f” betűs tabutémához⁹ kapcsolódó viták az államiság és a szuverenitás fogalmai körül forognak, valójában ez a dilemma zárójelbe tehető: az Európai Unió nem egy szuverén állam,¹⁰ ugyanakkor az Európai Uniót az államiság kérdésétől függetlenül leíró *sui generis* elmélet¹¹ lehetővé teszi a föderáció, mint főnév alkalmazása helyett a föderális melléknév használatát, mint strukturális attribútumot.¹²

E sajátos szerkezet azzal jár, hogy magában hordozza a föderális struktúrák erősségeit és gyengeségeit is. Ami az erősségeket illeti, föderális struktúrát jellemzően két okból hoznak létre: egyrészt a központi hatalom ellensúlyozására,¹³ mint Németország esetében (ez inkább az ún. *coming together federalism* sajátja), másrészt pedig a sokszínűség összebékítésére, mint például Bosznia-Hercegovinában, Irakban, Belgiumban (ez inkább az ún. *holding together federalism* sajátja). Ehhez hasonlóan az Európai Uniót megalapozó római szerződések is a második világháborút követően a béke garanciáiként¹⁴ születettek meg az államok közötti interdependenciák kialakítása céljából,¹⁵ és erre utal az Európai Unió jelmondata is : „Egyesülve a sokféleségben.”

A föderális szerkezetre leselkedő legnagyobb veszély ugyanakkor, hogy a benne résztvevő mindkét szint erős késztetéseket érezhet arra, hogy aláássa a szerkezet működését. A felső

⁸ William H. Riker: *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964. 11.

⁹ François-Xavier Millet: *National Constitutional Identity as a Safeguard of Federalism in Europe*. In: Loïc Azoulay, Lena Boucon, François-Xavier Millet (szerk.): *Deconstructing EU Federalism Through Competences*. EUI Working Paper LAW 2012/06. 53.

¹⁰ Robert Schütze: *European Union Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2018. 263.

¹¹ Uo. 73.

¹² Ld. Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2006. 482. Föderalizmus hiányában is mintegy új típusú föderális szerkezetnek tekinti a szakirodalom például Spanyolországot is. A spanyol állam aszimmetrikus hatáskörökkel bíró területi egységei helyenként olyan erős jogosítványokkal rendelkeznek (pl. Baszkföld magas fokú fiskális önállósága), hogy azt bármelyik föderális struktúrában megirigyelnék. Uo. 202.

¹³ Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán*. In: Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás és alkotmányértelmezés*. ELTE ÁJK, Budapest, 1995. 17.

¹⁴ Balázs Péter: *Hogyan tovább, Európa?* Noran Libro, 2017. 42.

¹⁵ David Mitrany: *A Working Peace System*. Quadrangle Books, 1966.

szint hajlamos túlterjeszkedni a számára meghatározott hatáskörökön, míg az alsó szint az együttműködési hajlandóságát feladva, a kötelezettségei alól kibújva áthatja alá a szerkezet működését.¹⁶ E veszély azonosítása Riker definíciójának második elemére, vagyis a kompetenciák elosztására,¹⁷ illetve a harmadik elemére, a különféle szintek közti konfliktusokat feloldó eljárásokra, illetve az olyan garanciális rendezőelvekre irányítják a figyelmet, mint amilyen a szubszidiaritás elve.¹⁸ Utóbbi a környezetvédelemhez kapcsolódóan már az Egységes Európai Okmányban megjelent, a Maastrichti Szerződésben pedig, az Európai Unió megszületésekor, mint átfogó elv került megfogalmazásra,¹⁹ mintegy az integráció ellenreakciójaként, a tagállami szuverenitás védelmében.²⁰ A szubszidiaritás elvének maastrichti bevezetése azt célozta ugyanis, hogy egyensúlyt teremtsen a tagállamok és a szupranacionális szint között a nem kizárólagos hatáskörök tekintetében.²¹

A jelenleg hatályos szerződési definíció értelmében „[a] szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a

¹⁶ R. Daniel Kelemen: Built to Last? The Durability of EU federalism. 53. http://fas-polisci.rutgers.edu/dkelemen/research/Kelemen_DurabilityOfEUFederalism.pdf

¹⁷ Ami a kompetenciák elosztását illeti, sokáig nem volt világos a szupranacionális és a tagállami kompetenciák elhatárolása. Mindazonáltal a megfelelően kiválasztott cselekvési szint és vele együtt a hatékony működés középpontba állítása ugyanakkor az Európai Unió megszületése óta releváns kérdés. Ez képezi a gondolati magvát az úgynevezett többszintű kormányzás elméletének is (*multi-level governance*), amely a partnerségre épülő kormányzásban, a területi töke maximális kifejlesztésében és kiaknázásában, valamint a humán erőforrások optimális kihasználásában érdekelt. A kompetenciák tisztázásának igénye már a Laekeni Deklarációban is megfogalmazásra került, majd az elutasított Alkotmányszerződés után végül a Lisszaboni Szerződéssel kívántak megoldást találni a problémákra. Utóbbi végül megkülönböztette az úgynevezett kizárólagos, a megosztott, a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló, kiegészítő, valamint a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikát összehangoló kompetenciát. Ágh Attila: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. Politikatudományi Szemle, 2011/1. 40–41. Király Andrea: The Role of National Parliaments in European Issues: How the New Member States Scrutinize Their Governments? Jogelméleti Szemle, 2005/1. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/kiraly21.html>; A Régiók Bizottsága Többszintű Kormányzásról szóló Fehér Könyve. <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=31bc9478-1acb-4870-999d-cc867f1925f6>. Paul Craig: Competence: clarity, conferral, containment and consideration. European Law Review, 2004/3. 323–344.; Paul Craig: The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance. European Law Review, 2008/2. 137–166.

¹⁸ Schanda Balázs: Államalkotó tényezők. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba, HVG-ORAC, Budapest, 2015. 103. Györi Szabó: i.m. 58.

¹⁹ Egységes Európai Okmány 25. cikk (4) bekezdés, valamint Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 3b cikk (2) bekezdés.

²⁰ Antonio Estella: The EU Principle of Subsidiarity and its Critique. Oxford University Press, Oxford, 2003. 179.

²¹ „Subsidiarity comes into play when competence is not exclusive.” Roland Minnerath: The Fundamental Principles of Social Doctrine. The Issue of their Interpretation. In: Margaret S. Archer – Pierpaolo Donati (szerk.): Pursuing the Common Good: How Solidarity and Subsidiarity can work together? The Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 14, Vatican City, 2008. 54.

tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”²² E megfogalmazásban két teszt bújik meg. Az első a nemzeti szint elégtelenségének tesztje, vagyis, hogy az EU „akkor” jár el, „amikor” az alsóbb szintek nem tudnak kielégítő megoldást nyújtani egy területen. A második, a komparatív hatékonyság tesztje, amelynek értelmében az EU „annyiban” jár el, „amennyiben” a kérdéses intézkedés „az Unió szintjén jobban megvalósítható”.²³

A Lisszaboni szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv értelmében két út áll rendelkezésre a szubszidiaritás vizsgálatára, egy politikai jellegű *ex ante* és egy bírói *ex post* lehetőség.²⁴ Egyrészt, a Lisszaboni Szerződés értelmében a szubszidiaritás kontroll letéteményesei a nemzeti parlamentek lettek, amely egyébként az úgynevezett demokratikus deficitre is egyféle megoldás kívánt lenni a nemzeti parlamenteknek az uniós intézményi struktúrába történő integrálása révén.²⁵ Ennek értelmében a nemzeti parlamentek közreműködésével megvalósítható ún. *early warning mechanism* akkor lehet sikeres, amennyiben több tagállami parlament (illetve azok kamarái) előterjesztenek egy indokolt véleményt, amely beindíthatja a metaforikusan sárga, narancssárga, és piros lap mechanizmusoknak nevezett eljárást, amellyel elérhető, hogy a jogalkotási aktus tervezete lekerüljön a napirendről.²⁶ Másrészt, a szubszidiaritás elvének alapszerződési szinten történő megjelenítése maga után vonta annak peresíthetőségét is az Európai Unió Bírósága [EUB] előtt.

Mindazonáltal mindkét mechanizmus hatékonysága megkérdőjelezhető. Egyrészt a nemzeti parlamentek horizontális kommunikációja nehézkesen működik,²⁷ amit az is jelez, hogy a 2009-es bevezetést követően a nemzeti parlamentek egyetlen narancssárga jelzésig sem jutottak el.²⁸ Másrészt pedig a bírósági peresíthetőség sem ért el látványos sikereket. Az EUB

²² Az Európai Unióról szóló Szerződés [EUSZ] 5. cikk (3) bekezdése.

²³ Schütze 2018: i.m. 257.

²⁴ Tamás Csaba Gergely: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról. Európai Tükör, 2010/7-8. 7–23.

²⁵ Györi Enikő: A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban, Ph.D. értekezés, Budapest, 1999. 34-41. Elérhető: <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/112/>

²⁶ Davor Jancic: The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. CML Rev. 2015/52. 940.

²⁷ A tagállami parlamentek közötti kommunikáció alapvető intézménye az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája (COSAC, Conférence des Organes Spécialisées dans les Affaires Communautaires).

²⁸ Mindösszesen három sárga jelzésre került sor: az első az ún. Monti II rendelet tervezettel, a második az európai ügyészség felállítására vonatkozólag, valamint a harmadik a kiküldött munkavállalókról szóló irányelvvel összefüggésben. Gavin Barrett: The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality E.L. Rev. 2016, 41(3), 433.

megszorító értelmezése²⁹ már viszonylag hamar kiderült, amikor bővebb elemzés nélkül arra a megállapításra jutott egy irányelvvel összefüggésben, hogy annak indokolása alapján az uniós jogalkotó kellő figyelmet szentelt a szubszidiaritás elvének.³⁰ Az indokolási kötelezettség formális teljesítésén túlmenően az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésében foglalt szubsztantív tesztek elvégzése során az EUB nem vállalt fel semmiféle mennyiségi vagy minőségi elemzést, így a második tesztet zárójelbe téve csupán az első tesztre összpontosított, és megelégszik azzal, hogy a Tanács széles mérlegelési jogkörrel bír abban a tekintetben, hogy milyen területet ítél olyannak, ahol uniós jogalkotásra van szükség.³¹ Ebből adódóan az EUB a szubszidiaritás vizsgálódási szintjét arra szorította le, hogy az uniós jogalkotó követett-e el nyilvánvaló hibát vagy hatásköri visszaélést, illetve hogy a kérdéses intézmény nyilvánvalóan túllépte-e a számára megállapított mérlegelési jogkört.³²

Az EUB által meghatározott alacsony küszöb egyik oka az lehet, amit az Európa Jog Nemzetközi Szövetségének (FIDE) 2010-es madridi kongresszusán Antonio Tizzano, az EUB olasz bírójának nyilatkozott a szubszidiaritás vizsgálat tekintetében, amely szerinte „*par excellence* politikai kérdés”.³³ Ugyanakkor a fogalom nehézkes használhatóságán túlmenően a szubszidiaritás elvének érvényesíthetőségét az is gátolja, hogy miközben a szubszidiaritás elvileg a tagállamok érdekében hívható fel,³⁴ az EU-ban az valójában az erősebb integrálódás hatékonysági indokaként szolgál: azt szükséges ugyanis megindokolni a jogalkotási tervezetekben, hogy „a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani”. Mindezek alapján megkockáztatható, hogy a szubszidiaritás fogalma a jelenlegi szerkezetben valójában *Janus-arcú*:³⁵ bár elméletileg az alsóbb szintek védelme érdekében került be az alapító szerződésbe,

²⁹ A. G. Toth: Is Subsidiarity Justiciable? *European Law Review* 1994/19. 268.

³⁰ C-233/94. Németország v Európai Parlament és Tanács ECLI:EU:C:1997:231. Ehhez hasonlóan lásd: C-377/98. Hollandia v Európai Parlament és Tanács ECLI:EU:C:2001:523; C-508/13. Észtország v Európai Parlament és Tanács EU:C:2015:403.

³¹ C-84/94. Egyesült Királyság v Tanács ECLI:EU:C:1996:431; C-491/01. R v Secretary of State for Health, ex parte Imperial Tobacco ECLI:EU:C:2002:741.177–185.

³² Graienne de Búrca: The Principle of Proportionality and Its Application in EC Law. *Yearbook of European Law* 1993/1. 105.

³³ Juhász-Tóth Angéla: Az európai uniós tagállamok nemzeti parlamentjei a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. *Európai Jog*, 2011/1. 43–47.

³⁴ Ezt támasztja alá az EUSZ 1. cikkének második mondata is, amely szerint „[e] szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.” (Kiemelés tőlem: OE). Bóka Éva: The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought. 36. http://www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subidiarity.pdf

³⁵ Paczolay Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 69-70.

azonban az EUB formális megközelítése miatt ez a szerepe kiürült, és így inkább a szupranacionális szint cselekvési lehetőségét hivatott bizonyítani.

A szubszidiaritás elve kettős természetében gyökerező probléma megértéséhez vissza kell térni a fogalom eredeti jelentéséhez. A szubszidiaritás elve ugyanis valóban nem jogi fogalom, hanem alapvetően társadalomfilozófiai, amelynek az érvényesülését már Arisztotelész is kívánatosnak tartotta.³⁶ Amennyiben az etimológiai vizsgálódás felől közelítjük meg a fogalmat,³⁷ az alapvetően az egyén helyzetbe hozására, megsegítésére koncentrál, egyféle „segély az önsegélyre”.³⁸ A szubszidiaritás ugyanis a latin *subsidium* szóból ered, amelynek jelentése: „tartalék”, átvitt értelemben „segítség”, „támogatás”. A közösség, a nagyobb léptékű szintek felől nézve mindennek lényege abban áll, hogy decentralizáció révén az alsóbb kezdeményezések tehermentesítik a magasabb szinteket.³⁹ A szubszidiaritás ezért szoros kapcsolatban áll a közjó elvével és a szolidaritás gondolatával: a közjó ugyanis a szolidaritás elvén kiépített közösség tagjainak a szubszidiaritás elvén működő munkamegosztásában és együttműködéséből állhat elő.⁴⁰ Ennek értelmében jogszerűtlen áthárítani az alacsonyabb szinten megvalósítható feladatokat a nagyobb közösségre, amely elképzelés mélyén az áll, hogy amennyiben az állam következetesen érvényesíti a szubszidiaritás elvét, akkor működése hatékonyabb lesz, hiszen a felsőbb szinteknek nem kell azokkal a kérdésekkel foglalkozniuk, amelyeket a kisebb közösségek megfelelően képesek ellátni. Ez a perspektíva tehát az alsóbb, kisebb léptékű szintek helyzetbehozásaként tekint a szubszidiaritás elvére. Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy minél tovább haladunk a nagyobb léptékű közösségek irányába, azoknak arra kell törekedniük, hogy megfelelő feltételeket teremtsenek az alsóbb szintek kibontakozásához.

Csak hogy az Európai Unió nem egy központból széttagolt konstrukció, ahol a feladatokat lefelé delegálják, hanem egy *coming together* jellegű szerkezet, ahol a ráruházás elvének

³⁶ Pálné Kovács Ilona: A helyi-területi önkormányzati rendszerek. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest, 2006. 288. Megjegyzendő, hogy a Katolikus Egyház társadalmi tanításának is egyik alapelve, lásd: Tomka Miklós – Goják János (szerk.): Az Egyház társadalmi tanítása. Szent István Társulat, Budapest, 13–15.

³⁷ Macello Sanchez Sorondo: Solidarity and Subsidiarity as parts of Justice and Agape/Charity. In: Margaret S. Archer – Pierpaolo Donati (szerk.): Pursuing the Common Good: How Solidarity and Subsidiarity can work together? The Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 14, Vatican City, 2008. 63.

³⁸ U.o. 15.

³⁹ Minnerath: i.m. 52.

⁴⁰ U.o. 45–57. Ld. továbbá a XI. Pius által 1931-ben kibocsátott Quadragesimo anno kezdetű enciklikát; Frivaldszky János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 49.

megfelelően éppen a szupranacionális szint helyzetbehözását kell megindokolni. E fordított perspektívájú szerkezetbe 1992-ben, az Európai Uniót létrehozásakor egyféle fékező mechanizmusként kívánták beépíteni a szubsziaritás elvét a tagállami mozgástér védelmében. Ennek az EUB általi formális jellegű használatba vétele szemben áll annak eredeti, filozófiai jelentésével, a kiegészítéssel, a képessé tétellel.⁴¹ Míg tehát az Európai Unióban a szubsziaritás elve alapvetően formális és hatásköri jellegű, ha úgy tetszik technikai, államszervezeti kérdésként került értelmezésre, amely hatékonysági megfontolások alapján a szupranacionális szint cselekvési lehetőségét legitimálja, addig az elv filozófiai fogalma fordított optikájú, és a kisebb léptékű közösségek autonómiájára, identitására, kibontakozására koncentrál. Ez utóbbi, tartalmi igényeket megfogalmazó, és ennek megfelelően egy diszkurzív folyamatban kibontakozó szubsziaritás fogalom⁴² jelen dolgozat központi állítása szerint nem az eredetileg erre hivatott szubsziaritás vizsgálatban, hanem az alkotmányos identitás fogalmában találta meg a helyét, és emelkedett fel különösen a Lisszaboni Szerződés elfogadását követően. A jelen dolgozat célja ebből adódóan a szubsziaritás szubsztantív fogalmának tekintett alkotmányos identitás használatbavételének vizsgálata.

2. A dolgozat felépítése és módszertana

A dolgozat fókuszában az alkotmányos identitás alkalmazásának bemutatása áll, azaz, hogy milyen jogi következményei vannak, illetve lehetnek e konstrukció használatának. E tekintetben a dolgozat két nagy, eltérő perspektívájú egységből áll, amelyeket egy értelmezési keretek után kutató harmadik egység igyekszik szintetizálni.

A két, eltérő perspektíva egyrészt a tagállami dimenziókra, másrészt az Európai Unió oldalára fókuszál. Tagállami szempontból – a szupranacionális és a tagállami szint közötti egyensúly tekintetében – e tartalmi, tagállami alkotmányossági igényeket megfogalmazó elv működési mechanizmusa számos előnnyel jár a szubsziaritás vizsgálatával szemben. *Egyrészt*, felhívhatósága nem szűkül le a megosztott kompetenciákra, hanem az EU összes hatásköre

⁴¹ „Subsidiarity is synonymous with auxiliaryity.” Minnerath i.m. 53.

⁴² Ehhez hasonlóan megkülönböztethető a pusztán technikai, modernizáló *top-down* regionalizáció, valamint a lokalitást értékelő, identitástudathoz, közösségi önszerveződéshez kapcsolódó, tartós jellegű *bottom-up* regionalizmus kifejezések. Pálné Kovács Ilona: Régiók és fejlesztési koalíciók. Politikatudományi Szemle, 2009/4. 46. Frivaldszky János: Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Szent István Társulat, Budapest, 2007. 426. Julien Sterck: Sameness and Selfhood: The Efficiency of Constitutional Identities in EU Law. Eur Law J. 2018/24. 281.

tekintetében hivatkozható; *másrészt*, a szubszidiaritás kontroll nehézkes parlamentáris működésével szemben az alkotmányos identitásra épülő érvelés a döntéshozatal során bármikor felhívható a tagállami kormányok által, illetve bármelyik peres eljárásban az érvelés részévé tehető; és *harmadrészt*, miközben a szubszidiaritásban benne rejlő hatékonysági érvelés valójában az uniós jogalkotó cselekvési szabadságát teszi lehetővé, az alkotmányos identitás védelme, minthogy uniós jogi fogalomként vált, mind a szupranacionális „egység”, mind pedig a tagállami „sokféleség” artikulálására lehetőséget biztosít.⁴³

A dolgozat elsősorban a bírósági esetjogra koncentrál, és racionális fogalmi keretek között igyekszik elhelyezni az alkotmányos identitás védelmét, amit megannyi kutató annak misztikus jellege és bizonytalan jelentéstartalma miatt nehezen megközelíthetőnek tart.⁴⁴ Ennek keretében a dolgozat egyrészt azt mutatja be, hogyan jött létre ez a fogalom a klasszikus alkotmányjogi dogmatikában, hogy aztán átkontextualizálódva, az európai uniós vonatkozásokban is jelentőségre tegyen szert az alkotmánybíróságok gyakorlatában. Ebből adódóan a dolgozat elsődlegesen nem jogelméleti jellegű, valamint az sem célja, hogy kidolgozza az alkotmányos identitás generális, vagy sajátosan magyar jelentését. A kutatás keretében a dolgozat áttekinti, hogy mennyiben tér el két alapító tagállam, Franciaország és Németország jogrendszerének koncepciója az alkotmányos identitást illetően, és hogyan került a fogalom hasznosításra a hazai alkotmánybírósági dogmatikában. A magyar vonatkozások tekintetében a dolgozat célja, hogy bemutassa az összes olyan alkotmánybírósági esetet, ahol akár a határozat szövegében, akár a párhuzamos indokolások vagy a különvélemények részeként felmerült az alkotmányos identitás felhívhatósága. E vizsgálódás a dogmatikai elemzésen felül szükségképpen összehasonlító jellegű is, hiszen a tagállami alkotmánybíróságok eltérő megközelítéséből jelentős következtetéseket lehet levonni a fogalom alkalmazási dimenzióinak tekintetében.

A dolgozat második nagy egysége arra fókuszál, hogy az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának igénye, mint a tagállami autonómia és szabályozási mozgástér védelme, hogyan jelenik meg az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. Ennek keretében a dolgozat – a

⁴³ Millet 2012: i.m. 59-60.

⁴⁴ „Constitutional identity’ is an essentially contested concept as there is no agreement over what it means or refers to.” Michel Rosenfeld: Constitutional Identity. In: Michel Rosenfeld – Sajó András (szerk.): The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, Oxford, 2012. 756. Ld. még: Alexandre Viala: Le concept d’identité constitutionnelle: approche théorique. In: Laurence Bourgeois-Larsen: L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Pedonne, Paris, 2011. 7-24. Monika Polzin: Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul. German Law Journal 2017/7. 1595. Gerhard van der Schyff: Exploring Member State and European Union Constitutional Identity. European Public Law 2016/2. 227.

magyar szakirodalomban először – feldolgozza az összes olyan ügyet, amelyben a döntés (ítélet vagy végzés) szövegében vagy a kapcsolódó főtanácsnoki véleményben megjelenik az alkotmányos identitás fogalma, vagy annak parafrázisa. E vizsgálat tekintetében a dolgozat megírásában jelentős szerepet játszott a szerző tanulmányútja az Európai Unió Törvényszékénél, ahol a belső adatbázisok használata révén megvizsgálta az összes olyan ügyet, amelyben felmerült az „alkotmányos identitás” vagy a „nemzeti identitás” fogalma. Az áttekintés során a dolgozat módszertana részben leíró, részben pedig elemző jellegű. Egyrészt azt szemlélteti, hogy mennyire változatos ügytípusokban bukkan föl az alkotmányos identításra történő hivatkozás. Másrészt, a fejezet a leíró szándékon felül dogmatikai szintézisre és kritikai vizsgálatra is kísérletet tesz az eddig felhalmozódott bírósági esetjog alapján.

Végül a dolgozat lezárása értelmezési keretbe igyekszik helyezni az alkotmányos identitást: miért jelenhetett meg az Európai Unió mélyüléséhez kapcsolódóan, és végső soron ki jogosult dönteni annak dimenziói felől (*Quis iudicabit? Quis interpretabitur?*). E ponton a dolgozat interdiszciplináris megközelítést alkalmaz, hiszen az egyes válaszlehetőségek értelmezéséhez a dolgozat felhasználja a *law and economics* irodalmát, az integrációelméletekkel foglalkozó egyes politikatudományi megközelítéseket, valamint a jogfilozófia és a kommunikáció elmélet néhány alapművét is.

II. Az alkotmányos identitás tagállami dimenziói

1. Alkotmány és alkotmányos identitás

„[T]oute utilisation de la notion d'identité commence par une critique de cette notion.”

Claude Lévi-Strauss⁴⁵

A 21. században felértékelődni látszik az identitáspolitiká,⁴⁶ és van, aki az identitáskonfliktusok felerősödésének lehetőségére hívja fel a figyelmet.⁴⁷ Ez is közrejátszhat abban, hogy az utóbbi időben a jogi szakirodalmi érdeklődés előterébe került az alkotmányos identitás gondolatköre.⁴⁸ Az identitás fogalma ugyanakkor már korábban megjelent, így például Erik Erikson vezette be a pszichológiába,⁴⁹ majd a 60-70-es években nagy jelentőségre tett szert a társadalomtudományok körében, így például Claude Lévi-Strauss külön szemináriumot szentelt neki a '70-es években.

Filozófiai értelemben a fogalom két aspektussal bír, amelyek közül az első az azonosságra utal ($X=Y$, *idem*, *équivalence*, *Gleichheit*, *sameness*), míg a másik az időbeli azonosságra, énononosságra ($X=X$, *ipse*, *ipséité*, *Selbstheit*, *selfhood*).⁵⁰ Míg az első megközelítés a másoktól való elkülönülésre helyezi a hangsúlyt, az utóbbi arra irányítja rá a figyelmet, hogy az én változhat a nélkül is, hogy önazonosságát elveszítené. Így például fizionómiailag hiába öregszik az ember, és változik, ha tükörbe néz, felismeri önmagát, hiszen identitása, éntudata a fizikai változások ellenére önazonos. Descartes mindezt a gyertya és az elolvadt gyertya azonosságával szemlélteti, amelynek értelmében nem a dolog materiális megjelenésének kell

⁴⁵ Claude Lévi-Strauss: Séminaire du College de France, L'identité. Bernard Grasset, Paris, 1977. 331. Ehhez kapcsolódóan Lurca Zsuzsanna arra utal Pataki Ferenc nyomán, hogy „az identitás fogalma – divatfogalomként – hamarabb futott be a társadalomtudományi publicisztikában, mintsem hogy módszeres vizsgálatnak lett volna alávetve.” Lurca Zsuzsanna: Kulturális identitás és de(kon)strukció. Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2014. 16.

⁴⁶ Francis Fukuyama: Against Identity Politics. The New Tribalism and the Crisis of Democracy. https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2018-08-14/against-identity-politics-tribalism-francis-fukuyama?_ga=2.218973919.732510739.1565100759-1076994108.1511618557

⁴⁷ Antal Attila: Létezhet-e transznacionális alkotmányos identitás transznacionális politikai szubjektum nélkül? Fundamentum 2017/1-2. 35.

⁴⁸ Pietro Faraguna: Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? German Law Journal 2017/7. 1620-1621.

⁴⁹ Erik Erikson: Gyermekkor és társadalom. Osiris, Budapest, 2002. 231., 257.

⁵⁰ Paul Ricoeur: Oneself as Another. University of Chicago Press, Chicago – London, 1992. 116.

azonosnak lennie, hanem a gyertya ideájának.⁵¹ Kantorowitz példája a „meghalt a király, éljen a király” felkiáltása, ami a királyság folytonosságát hangsúlyozza, vagyis azt, hogy nem a konkrét személy adja a király identitását, hanem a király ideája, ha úgy tetszik a király misztikus teste, amely állandó.⁵²

Az identitás alanyának változása a Thészeusz hajójaként ismert filozófiai dilemmával is szemléltethető.⁵³ A legenda szerint az athéni harcos, miután legyőzte a gonosz Minothauruszt, az athéniak kérésére hajóját náluk hagyta, hogy dicső tetteire emlékezessenek. A hajó alkatrészei idővel tönkrementek, ezért apránként ki kellett őket cserélni. Arra nagyon vigyáztak, hogy ugyanolyan alkatrészekkel pótolják az eredetieket, s a hajó formája se változzon. A kérdés ezek után az, hogy a hajó vajon ugyanaz a hajó marad-e, amikor már minden elemet kicseréltek benne, vagyis megváltozott-e a hajó identitása? Az egyik elképzelés szerint az identitás adott, egy elvont alanyhoz kötött, a hajó tehát nem változik az alkatrészek kicserélése folytán, amelyhez hasonlóan a politikai közösség identitása is azonos marad generációkon átívelő módon, valamint az alkotmány identitását sem változtatja meg az alkotmány későbbi módosítása. Ezzel szemben a másik elképzelés szerint, ahogy az identitás kialakulása is dinamikus folyamat, az a jövőben is változhat, és változik is folyamatosan az alkatrészek, illetve a politikai közösség tagjainak kicserélődésével, illetve adott esetben az alkotmány módosításaival.

Mindezt az alkotmányos identításra lefordítva a kérdés az, hogy az alkotmányos identitás egy alulról építkező, a politikai közösségben rejlő közös attribútum, ami lassú, organikus fejlődés eredménye, vagy pedig konstruktum, és így adott esetben felülről, az alkotmány módosításával változtatható jelenség.⁵⁴ A helyzet kétirányú bonyolultságát szemléltető felidézhető az Amerikai Egyesült Államok kétszáz éves alkotmánya, amely a huszonhét kiegészítése ellenére önazonos maradt, szemben például az 1949. évi XX. törvénnyel, amely a rendszerváltás során elfogadott módosítása következtében teljesen elveszítette eredeti identitását. Önmagában a textuális azonosság vagy másság tehát nem feltétlenül bizonyítja az identitás megváltozását vagy megőrzését.

⁵¹ Viala: i.m. 14.

⁵² Ernst Kantorowitz: *Les deux corps du roi*. Gallimard, Paris, 1989. 634.

⁵³ Sajó András – Uitz Renáta: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford University Press, Oxford, 2017. 67.

⁵⁴ Kovács Kriszta: *Changing Constitutional Identity via Amendments*. In: Paul Blokker (szerk.): *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*. Routledge, New York, 2018. 202.

Mindazonáltal az is kérdéses, hogy az identitás elemeinek vajon meg kell-e jelenniük az alkotmány szövegében, vagy az a szövegtől függetlenül létezik. Ez azt jelentheti adott esetben, hogy organikus fejlődés esetén az alkotmány módosítása az identitás változásának lecsapódásaként értelmezhető,⁵⁵ miközben az identitás konstruktumként történő felfogása esetén az alkotmány módosítása felülről vezérelt társadalmi mérnökösködés is lehet, amelynek célja az alkotmány módosításán keresztül a politikai közösség identitásának megváltoztatása lehet.

Az identitás fogalmának alkotmányjogi operacionalizálása tekintetében néhány szerző elméleti munkásságára szükséges utalni, akik nagymértékben hozzájárultak az alkotmányos identitásról folyó diskurzus megalapozásához, de akiknek az elképzelései alapvetően más irányba mutatnak. Az egyik ilyen szerző Michael Rosenfeld, akinek a munkássága leginkább a habermasi alkotmányos patriotizmus gondolköréhez kapcsolható.⁵⁶ Rosenfeld elképzelése szerint a globalizáció korában az alkotmányos identitás az emberi jogi patriotizmus gondolkörében ragadható meg, ami elkülönül a nacionalista patriotizmustól és alapvetően univerzális elemei vannak.⁵⁷ Rosenfeld az alkotmányos identitás gondolkörét Arisztotelészre vezeti vissza, aki szerint az állam meghatározó karakterjegye maga az alkotmány.⁵⁸ Egyrészt úgy látja, hogy az emberi jogokat biztosító és a jogállami eszméhez ragaszkodó alkotmányoknak van egy közös identitása, másrészt viszont az alkotmányok megkülönböztethetők egymástól részben tartalmuk (pl. föderális *versus* unitárius, prezidenciális *versus* parlamentáris szerkezetet létrehozó alkotmányok), részben pedig azon kontextus alapján, amiben az alkotmányok működnek, mivel annak identitásformáló hatása lehet. E kontextus keretében az alkotmányos identitás más identitásokkal kerül kapcsolatba, feszültségbe, aminek produktív visszahatása lehet rá. Ennek része egy tagadási folyamat,⁵⁹ amire rá kell épülnie egy önmagunkról kialakított narratívának. E narratíva keretében az alkotmányos identitásnak három kérdésre kell választ adnia: kinek készült az alkotmány; mit kell biztosítani az alkotmánynak; és hogyan igazolható az alkotmány?⁶⁰ Úgy véli, hogy e szempontok alapján az alkotmányos identitás szisztematikus szemlélete lehetővé teszi hét

⁵⁵ Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum Aequum Salutare* 2016/4. 24.

⁵⁶ Jürgen Habermas: Állampolgárság és nemzeti identitás. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/allampolgarsag-es-nemzeti-identitas>

⁵⁷ Michel Rosenfeld: *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture and Community*. Routledge, London – New York, 2010. 258.

⁵⁸ Arisztotelész: *Politika*. <http://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm>

⁵⁹ Rosenfeld 2010: i.m. 46.

⁶⁰ Rosenfeld 2012: i.m. 761.

eltérő alkotmányos modell⁶¹ és hat különböző alkotmányozási folyamat megkülönböztetését.⁶²

Témánk szempontjából egy másik jelentős szerző, Gary J. Jacobsohn szerint az ún. diszharmonikus interakciókból eredő tapasztalatok teszik lehetővé az identitás kialakulását.⁶³ E tekintetben Jacobsohn elmélete az alkotmányos identitások partikularizmusát hangsúlyozza. Az ő kulcsfogalma az alkotmányos diszharmonia, aminek révén viták sokasága vezethet el az alkotmányos identitás kialakulásához.⁶⁴ Jacobsohn ezért eleve elválasztja az alkotmányos szöveg és a szöveg hatálya alá tartozó közösség identitását, és Sajó Andrást idézve⁶⁵ megállapítja, hogy adott esetben nagy lehet a távolság a társadalmi realitás, vagyis a nép alkotmányos identitása és az alkotmány szövegében megjelenő identitás között. Amennyiben nagy távolság tapasztalható, azt militáns alkotmánynak tekinti szembeállítva a meglévő társadalmi értékeket konzerválni kívánó alkotmányokkal. Egyik klasszikus példája Atatürk alkotmánya, amelyben Jacobsohn szerint az államalapító szekuláris víziója került rögzítésre szemben a politikai közösség valódi identitásával. Mindez elvezetett később az egyetemista lányok fejkendő viselete körüli jogi csatározásokhoz, amelynek eredményeként 2008-ban alkotmánymódosítást is elfogadtak, amit aztán a török alkotmánybíróság az alkotmányos identitása elleni támadásként értékelve elutasított.⁶⁶ Az ügy érdekessége, hogy a török alkotmány 148. cikke értelmében az alkotmánybíróság csak az alkotmánymódosítások formai hibáit vizsgálhatta, a testület 9:2 arányban mégis úgy foglalt állást, hogy a 148. cikk és a 4. cikkben foglalt örökkévalósági klauzula egységes értelmezéséből az következik, hogy a felülvizsgálatnak ki kell terjednie az alapelvek védelmére is.

Mindkét említett szerző az alkotmányos identitást úgy kezeli, mint egyféle kapocs az alkotmány és a környezete között,⁶⁷ illetve azok között, akik létrehozták és azok között,

⁶¹ Ezek az etnikai alapú német, a nemzetállami alapú francia, a jövő orientált amerikai, az immanens brit, a multietnikus spanyol, az európai transznacionális, valamint a posztkoloniális alkotmányos modellek. Rosenfeld 2010: i.m. 149-183.

⁶² Ezek a múlttal szakító forradalomban létrejövő, a láthatatlan brit, a háború révén győztesek által oktrojált, a rendszerváltás részeként kiegyezéssel elfogadott, a transznacionális és a nemzetközi közösség által elfogadott modellek. Rosenfeld 2010: i.m. 185-209.

⁶³ Gary J. Jacobsohn: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge – London, 2010. 1-33.

⁶⁴ Gary J. Jacobsohn: Az alkotmányos identitás változásai. *Fundamentum* 2013/1. 15.

⁶⁵ Sajó András: Constitution without a constitutional moment: A view from the new member states. *International Journal of Constitutional Law* 2005/2-3. 243.

⁶⁶ Jacobsohn 2013: i.m. 8-9.

⁶⁷ Az alkotmányos identitás és a történelmi múlt kapcsolatának fontosságát hangsúlyozza: Schanda Balázs: Alkotmányos értékek - alkotmányos identitás. In: Chronowski et al.: i.m. 97.

akiknek létrehozták azt. Velük szemben említendő ugyanakkor Michel Troper elmélete,⁶⁸ aki szerint az alkotmányos identitás elsősorban európai uniós kontextusban nyeri el értelmét. Úgy látja, hogy az identitás néhány alkotmányos elv kiemelését jelenti, amelynek funkciója egyrészt az, hogy ezáltal megkülönböztethető más alkotmányoktól, másrészt pedig igénybe vehetők az alkotmány egésze védelmében.⁶⁹ Ebbe a körbe sorolja az Európai Unió Bírósága (EUB) által kifejlesztett „közös alkotmányos hagyomány” elvét is, mint amely a különálló tagállami alkotmányok közös nevezőjét kísérli így megkonstruálni. Lényeges különbség ugyanakkor, hogy míg a tagállamok alkotmányos identitása az alkotmányokon belül detektálható, addig a közös alkotmányos hagyományok a tagállami alkotmányok között. És más a funkciójuk is: a tagállami alkotmányos identitás az alkotmány lényeges tartalmát azonosítja be annak érdekében, hogy megkülönböztesse a megengedhető és a megengedhetetlen hatáskör átruházást a szupranacionális szintre,⁷⁰ ezzel szemben a közös alkotmányos hagyományok funkciója egyféle alkotmányos legitimációs pótlék megteremtése.⁷¹

Troper elmélete két okból is kiemelendő. Egyrészt, ráirányítja a figyelmet az alkotmányértelmezés jelentőségére. Utóbbi kétirányú folyamatként képzelhető el, vagyis az alkotmányos identitás bizonyosan hat – tudatosan vagy nem tudatosan – az alkotmány szövegének értelmezésére, valamint maga a bírósági értelmezés is fejleszti az alkotmányos identitást. Az előbbire kiváló példa a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése a Holokauszt tagadás büntethetőségének alkotmányosságáról, ami történelmi okokból nem tartozik a szólásszabadság védelmi körébe. E döntés mögött minden bizonnyal ott áll a német Alaptörvény nácizmus ellenében történő elfogadásának gondolata, csakúgy, mint a náci demonstrációk megtiltása mögötti döntés esetében.⁷² Ami a másik irányt, az alkotmányos identitást fejlesztő bírósági döntéseket illeti, a rendszerváltást követő magyar alkotmánybírósági határozatokra érdemes utalni, amelyek a liberális demokrácia értékeinek meggyökeresedését kívánták elősegíteni.⁷³ De ebbe a körbe tartoznak az alkotmányok

⁶⁸ Michel Troper: Behind the Consitution? The Principle of Constitutional Identity in France. In: Sajó András – Uitz Renáta (szerk.): Constitutional Topography. Eleven International Publishing, The Hague, 2010. 195-197.

⁶⁹ Uo. 202.

⁷⁰ Sajó – Uitz: i.m. 65.

⁷¹ Rosenfeld 2012: i.m. 759.

⁷² BVerfGE 90, 241. BVerfGE 124, 300.

⁷³ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, Budapest, 2001. 19-47.

adaptabilitását lehetővé tevő azon jogfejlesztő döntések is, amelyek a változó társadalmi környezethez igazodóan az alkotmányban külön nem nevesített jogosultságokat vezetnek le.⁷⁴

Másrészt, Troper elmélete azért is kiemelendő, mivel az alkotmányos identitás körében egyszerre utal arra, hogy az identitás részét képező értékek a valahova tartozás lehetőségét, valamint az identitás hordozójának különálló alanyiságát, különbözőségét is hangsúlyozzák. E kettős karakter ugyanakkor messzemenő következményekkel jár az alkotmány értelmezésére is. Ennek megfelelően Rosenfeld⁷⁵ és Jacobsohn⁷⁶ is utal rá, hogy az Amerikai Egyesült Államokban messzemenő vita bontakozott ki a külföldi forrásoknak az alkotmány értelmezése során történő felhasználhatóságáról a kizárólagosan hazai forrásokat preferáló, ún. exkluzív nézetet valló konzervatívok és az univerzalista szemléletű progresszívek között. Az alkotmányos identitás szempontjából nézve ugyanakkor úgy tűnik, hogy mindkét perspektíva legitim lehet: a bírák első csoportja, akik a külső hatásokat kizárnák, inkább az alkotmányos divergenciákra, a nemzeti sajátosságokra helyezik a hangsúlyt, míg a bírák másik csoportja az alkotmányos konvergenciákra, a közös értékeket – így az alkotmányosság közös értékeit – valló bíróságok egymást gondolatokkal pozitívan megtermékenyítő hatását képviseli.⁷⁷

Mindazonáltal akár az alkotmány és a társadalom, akár az alkotmány és a szupranacionális kontextus viszonyát vizsgáljuk, a kérdéskör az alkotmányról vallott felfogásunkra vetül vissza. Ha ugyanis az alkotmányt pusztán egy formális szabálygyűjteménynek tekintjük,⁷⁸ akkor alkotmányos identitás szempontjából lényegében mindegy annak a tartalma. Ha azonban valamiféle közösséget létrehozó szubsztanciális jelentőséget tulajdonítunk neki,⁷⁹ mint amely koherens elvek és értékek foglalata, akkor feltételezhető egy védelemre érdemes alkotmányos identitás. Így kérdésessé válhat például az, hogy hogyan változtatható meg az alkotmány, illetve milyen nemzetközi kötelezettségvállalások tehetők úgy, hogy maga az

⁷⁴ Ebben a körben említhető a spanyol Alkotmánybíróság 198/2012. sz. döntése, amely a kanadai *living tree* doktrínára építve az 1978-as spanyol Alkotmány 32. cikk (1) bekezdését – „A férfi és a nő a teljes jogegyenlőség alapján jogosult házasságot kötni” – a jelenkor szelleméhez igazította, és alkotmányosnak ítélte a 13/2005-ös meglegházasságról szóló törvényt. A házasság fogalmának átalakulása képezi Rosenfeld példáját is, ugyanakkor írása értelemszerűen nem reflektálhatott a Supreme Court *Obergefell v. Hodge* 14-556. sz. döntésére. ld: Rosenfeld 2010: i.m. 73. A Supreme Court döntésének bemutatására ld: Mátyás Ferenc: „A méltóságon esett sebeket nem mindig lehet gyógyítani egy tollvonással”. *Ars Boni* 2015/2. 31-37.

⁷⁵ Rosenfeld 2010: i.m. 120.

⁷⁶ Jacobsohn: i.m. 11.

⁷⁷ E törésvonal a hazai gyakorlatban is ismert különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletei vonatkozásában. Blutman László: Törésvonalak az Alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal? *Közjogi Szemle* 2019/3. 5-7.

⁷⁸ Paczolay 1995: i.m. 15.

⁷⁹ Dieter Grimm: *Integration by Constitution*. I-CON 2005/2-3. 193.

alkotmány karaktere ne változzék. E védelmi igény két kontextusban merült fel ez idáig: történetileg először a weimari alkotmánnyal összefüggésben az alkotmánymódosításokkal szemben, majd 1992-ben, és még explicitebb módon 2009-et követően az európai uniós tagság összefüggésében. Az első következménye az alkotmányellenes alkotmánymódosítások doktrínájának megjelenése volt, míg a második az ún. alkotmányos identitás alapú fenntartás megfogalmazása.

1.1 Alkotmányellenes alkotmánymódosítások

„Amikor az alkotmányozók kizárják, hogy a jövőben munkájuk bizonyos elemeit bárki módosítsa, valójában biztosítékot nyújtanak a jelenlegi identitás számára egy későbbi lehetséges, de elutasított identitással szemben.”

Gary J. Jacobsohn⁸⁰

Az alkotmányos identitás gondolata történetileg első ízben az alkotmánymódosításokkal szembeni védelem kérdéseként merült fel, és az ún. alkotmányellenes alkotmánymódosítások doktrínájának kidolgozásához vezetett. A problémakör elméleti sarokpontját az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) és az alkotmánymódosító, mint konstituált hatalom (*pouvoir constitué*) elméleti különválasztása jelenti, amely Emmanuel Sieyestől származik.⁸¹ Ennek értelmében az alkotmányozó (*pouvoir constituant originaire*), amely létrehozza az alkotmányt, egyúttal létrehozza az alkotmánymódosító hatalmat is, mint delegált hatalmat (*pouvoir constituant dérivé*), amellyel azt teszi lehetővé, hogy az alkotmány szövegét utólag, az alkotmány által megszabott eljárás alapján és keretek között módosítani, helyzethez igazítani lehessen. Kérdéses ugyanakkor, hogy mekkora ennek a módosító szabadságnak a terjedelme.

E kérdésre válaszként Carl Schmitt már idejekorán megfogalmazta az alkotmány identitása védelmének fontosságát: csak annyiban lehet módosítani az alkotmány szövegét, hogy az alkotmánynak, mint egésznek az identitása ne változzon.⁸² Az alkotmánymódosító hatalom

⁸⁰ Jacobsohn 2013: i.m. 5.

⁸¹ Zsugyó Virág: Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások egyes elméleti kérdései. *Állam- és Jogtudomány* 2017/3. 107.

⁸² Carl Schmitt: *Legalitás és legitimitás*. [ford. Mulicza Katalin, Füzesi Péter] Attraktor, Máriabesenyő – Gödöllő, 2006. 72.

ugyanis csak másodlagos hatalom, s mint ilyen, az eredeti alkotmányozó hatalom által megszabott keretek között mozoghat.

De mi képezheti az alkotmány megmásíthatatlan identitását? E tekintetben témánk szempontjából Yaniv Roznai szerint az explicit és az implicit módosíthatatlansági tilalmaknak van megkülönböztetett jelentőségük.⁸³ Ami az elsőt illeti, annak technikája egyes alkotmánybéli rendelkezések módosíthatatlanná nyilvánítása, azaz ún. örökkévalósági klauzulák mint materiális korlátok bevezetése. Az első ilyen „örök szabályt” az 1814-es norvég alkotmány 112. cikke tartalmazta, amely megtiltotta az alkotmány szellemiségének megváltoztatást. Közelebbi példaként említhető a cseh alkotmány 9. cikk (2) bekezdése, amely szerint az alkotmány módosításai nem érinthetik a demokratikus jogállamiság lényegi körülményeit, aminek eredményként a cseh alkotmánybíróság megsemmisítette a 195/2009. alkotmányos törvényt, mivel az lerövidítette volna a képviselőház megbízatásának az idejét,⁸⁴ és említhetjük Romániát is, ahol a regionális reformról szóló alkotmánymódosítást utasította el az Alkotmánybíróság az alkotmány megmásíthatatlan rendelkezéseire hivatkozással.⁸⁵

E szabályozási technika következménye tehát az, hogy utóbb, az alkotmánymódosító hatalom által az alkotmány szövegébe illeszteni szándékozott szövegrészek nem módosíthatják az alkotmányozó által védelemben részesített klauzulákat, illetve nem ronthatják le azokat.⁸⁶ A későbbi szabály tehát nem írhatja felül a korábbi, így valójában egy alkotmányon belüli normahierarchiával van dolgunk, aminek eredményeként a *lex superior derogat inferiori* elvnek megfelelően az utóbb az alkotmányba illeszteni szándékozott passzusok nem épülhetnek be az alkotmány szövegébe.⁸⁷ E változtatásokat kizáró korlátok értelme Jacobsohn megfogalmazásában az, hogy azok „azt hivatottak biztosítani, hogy fennmaradjon egy korábbi identitás; megakadályozva, hogy a rendszert megfosszák olyan jellemzőktől, amelyek nélkül

⁸³ Yaniv Roznai: *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press, Oxford, 2017. 135-154.

⁸⁴ Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés. *Fundamentum* 2011/2. 82.

⁸⁵ Decisia nr. 80. (16.02.2014.) http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_80_2014.pdf (Letöltve: 2014.10.28.). Megjelent a Monitorul Oficial (Hivatalos Közlöny) 246-os számában (2014.04.07.). Orbán Endre: Hiába érvelt – Interjú Puskás Bálint Zoltánnal. *Ars Boni* 2014/3. 70–81.

⁸⁶ Mindebből az is következik, hogy az alkotmánymódosító hatalom utólag nem hozhat létre megváltoztathatatlan klauzulákat, mivel a módosító hatalom a vele azonos szintű autoritásnak minősülő későbbi alkotmánymódosító hatalomnak nem írhat elő megváltoztathatatlansági tilalmat. Mindazonáltal éppen a francia alkotmánytörténet szolgáltat egy ezzel ellentétes példát: a III. Francia Köztársaság 1875-ös alkotmányának csupán az 1884. évi kiegészítése vezette be a republikánus államforma megváltoztatásának tilalmát. Később ugyanakkor ez a szabály átkerült az 1958. évi alkotmányba is.

⁸⁷ Roznai: i.m. 137.

az valami egészen mássá alakulna át.”⁸⁸ E ponton már előzetesen utalni szükséges a német Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányos identitás koncepciójára, hiszen az végső soron e statikus elemekben, az örökkévalósági klauzula által megjelölt rendelkezésekkel azonosította a német alkotmányos identitást.⁸⁹

Ami az implicit megváltoztathatatlan elemeket illeti, ott a bíróságoké a főszerep abban az értelemben, hogy az alkotmányozó hatalom helyett ők vannak abban a helyzetben, hogy beazonosíthatják az egész alkotmányos berendezkedést átható alapelveket, vagyis az alkotmány magját, amit nem írhat felül egyetlen alkotmánymódosítás sem. E teória rendkívül vitatott,⁹⁰ főleg ha abból indulunk ki, hogy az alkotmányozó expliciten is meghatározhatta volna a különösen védendő értékeket, ennek hiánya pedig azon szándékát jelezheti, hogy nem kívánta korlátozni a későbbi alkotmánymódosításokat. Mégis, az implicit korlátok létrehozó konklúzióra több ok miatt is eljuthatnak a bíróságok, illetve alkotmánybíróságok.

Először is, az alkotmánymódosító hatalommal szemben megfogalmazható leggyengébb, *soft* korlát a jóhiszemű cselekvés követelménye.⁹¹ Ennek hiányában ugyanis könnyedén vissza lehetne élni az alkotmánymódosítás lehetőségével. Így cselekszik például az alkotmánymódosító hatalom, ha olyan, pusztán törvényalkotás tárgyát képező egyszerű témákat kodifikál az alkotmány szintjén, amit az alkotmányozó szabta keretek között egyszerű törvényhozóként egyébként nem tehetne meg, vagy nem tehetett meg. Ennek megfelelően, ha az alkotmánymódosítás egyetlen célja az, hogy a korábban alkotmányellenesnek talált törvényi passzust az alkotmányos szöveg részévé tegye annak érdekében, hogy az kikerüljön az alkotmányossági felülvizsgálat alól, az végső soron olyan visszaélés az alkotmánymódosító hatalommal, ami szembemegy a jóhiszemű módosítás követelményével. Az alkotmánymódosító hatalom ugyanis az alkotmányozó „ügynökének” tekinthető (*principal-agent* viszony), e megbízás kereteit pedig szükségszerűen szétfeszíti az, ha az alkotmány keretei között alkotmányellenesnek talált szabályt az alkotmánymódosító hatalom az alkotmány részévé teszi. E teória gyenge pontja ugyanakkor, hogy nincs arra

⁸⁸ Jacobsohn 2013: i.m. 5.

⁸⁹ GG 79. cikk (3) bekezdés.

⁹⁰ Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások doktrínájának túlságosan tág felfogása visszaélészerű jogalkalmazáshoz vezethet, ami a demokrácia elvét lerontja. Rosalind Dixon és David Landau véleménye szerint az összehasonlító (transznacionális) alkotmányjog támaszthatja alá azokat az eseteket, amikor a bíróságoknak valóban közbe kell lépniük az alkotmányos alapértékek lényeges veszélyeztetése miatt. Ld. Rosalind Dixon – David Landau: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. I-CON 2015/3. 623.

⁹¹ Roznai: i.m. 143.

vonatkozó normatív mérce, hogy szigorúan mi képezheti az alkotmányok tartalmát,⁹² mégis, gyanakvásra adhat okot, ha alkotmányellenességet megállapító alkotmánybíróági döntéseket kíván felülről az alkotmánymódosítás.

A jóhiszemű eljárás kritériumával szemben sokkal erősebb az a felfogás, miszerint az alkotmányos kereteket szétromboló alkotmánymódosítás valójában *ultra vires* aktusnak minősül.⁹³ Az alkotmányon belül biztosított mechanizmusok ugyanis, így annak módosítási eljárása is, valójában az alkotmány túlélését, önvédelmét szolgálják. Ebből adódóan az alkotmányban biztosított módosítási lehetőség nem fordulhat önmaga ellen, és nem szolgálhat az alkotmány tönkretételére. Ebben az értelemben az olyan módosítás, amely annak egész karakterét megváltoztatja (például a köztársasági államformát királyságra cseréli), már valójában egy új alkotmányt hoz létre, amivel kilép az eredeti alkotmányozói szándék keretei közül. Ha ez nem így lenne, akkor extrém példaként bár formálisan alkotmányos lenne az olyan módosítás, ami a regnáló kormányzat mandátumát többszörösére hosszabbítja, tartalmi értelemben ez valójában az egész alkotmányos rend lecserélését jelentené. Lényegében ez képezte a központi gondolatát a kolumbiai alkotmánybíróág döntésének, amikor 2010-ben arra jutott, hogy nem lehet népszavazásra bocsátani azt a tervezett alkotmánymódosítást, ami a köztársasági elnök mandátumainak számát háromra emelte volna.⁹⁴

E kettő között, a jóhiszemű eljárás és a teljes alkotmányos rend karakterének lecserélése között helyezhetjük el témánk szempontjából a legfontosabb, alkotmánymódosításokhoz kapcsolódó implicit korlátot, amit leginkább az alkotmány szellemének megváltoztatásával jelölhetünk. Ennek értelmében, minthogy az alkotmány nem pusztán hatalomtechnikai kérdéseket szabályozó dokumentum, hanem alapvető politikai-filozófiai elveket fektet le, az alapelvek összessége pedig egy alkotmányos szubsztanciát fednek, amelyet nem ronthat le egy utólagos módosítás.⁹⁵ Így például, ha elfogadjuk, hogy az emberi méltóság sérthetlensége olyan alkotmányos alapelv, amely áthatja az egész alkotmányos berendezkedést, kérdéses, hogy utólag, az Alaptörvény hetedik módosítása révén az alkotmány szövegébe iktatott közterületek életvitelszerű tilalmát megfogalmazó rendelkezés⁹⁶

⁹² Ruth Gavison: What Belongs in a Constitution? *Constitutional Political Economy* 2002/13. 89.

⁹³ Roznai: i.m. 142.

⁹⁴ David Landau: Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review* 2013/47. 200-202.

⁹⁵ Roznai: i.m. 142.

⁹⁶ Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdés.

mennyire épülhet be koherens módon az alkotmány szövegébe.⁹⁷ Az alkotmány magjához képest *lex specialis* létrehozása ugyanis az egész alkotmány lerombolását jelentheti, vagyis ismét ugyanazzal az elméleti helyzettel találjuk szembe magunkat: a módosítás valójában nem módosította az alkotmányt, hanem valami egészen mást hozott létre.⁹⁸

Kérdés, hogy e megállapításra csak akkor juthat-e el egy alkotmánybíróság, amennyiben semmiféle explicit módosítási tilalom nincs az alkotmány szövegében, vagy annak ellenére is. Úgy tűnik, hogy 1961-ben a török alkotmánybíróság az utóbbi mellett döntött, amikor arra jutott, hogy a megmásíthatatlan 1. cikkben foglalt köztársasági államformán felül az alkotmánybíróság más, a köztársasági államformához szorosan kötődő, a republikánus értékeket kifejező alkotmányos cikkeket is megmásíthatatlannak tekinthet.⁹⁹ Ehhez hasonló következtetésre jutott az olasz Alkotmánybíróság is 1988-ban, amikor az alkotmánymódosító hatalom korlátjaként nem pusztán az alkotmány 139. cikkében örökkévalósági klauzulaként védett köztársasági államformát állította, hanem az alkotmányos berendezkedés többi alapvető értékét is.¹⁰⁰

Az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálata körében közelebbi példaként említhető az osztrák Alkotmánybíróság is, amely lényegében tartalmi vizsgálat alapján állapítja meg azt, hogy a módosítás az alkotmány egészét illeti-e, és ekkor már népszavazást is szükséges tartani a tervezett alkotmányos reformról, nem elegendő a parlamenti kétharmad.¹⁰¹ És e ponton ismét lehet utalni a német Szövetségi Alkotmánybíróságra is, amely 1951-ben a *Südweststaat*-ügyben¹⁰² megalkotta az alkotmány belső egységének tézisének, amelynek az egyes alkotmányos

⁹⁷ A 19/2019. (VI. 18.) AB határozat keretében az Alkotmánybíróság nem foglalkozott ezzel a kérdéssel, csupán az indítványban előterjesztett szabálysértési tényállás alkotmányosságával. Megjegyzendő azonban, hogy a kérdéses alkotmánymódosítás alkotmányellenességének megállapítását felvetették Kiss László és Lévay Miklós volt alkotmánybírók *amicus curiae* beadványukban. Kiss László – Lévay Miklós: *Amicus curiae* az Alkotmánybírósághoz. 6-10.

[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%20%26%20L%20%26%20A1szl%20%26%20B3_L%20%26%20A9vay_Mikl%20%26%20B3s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%20%26%20L%20%26%20A1szl%20%26%20B3_L%20%26%20A9vay_Mikl%20%26%20B3s.pdf)

⁹⁸ Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások doktrínája csupán arra tud szorítkozni, hogy azt vizsgálja, mennyiben rombolja le az alkotmány integritását egy konkrét alkotmánymódosítás. Mindazonáltal külön kérdésként merült fel szakirodalomban – a 2010 utáni magyar alkotmányozással összefüggésben – a többszöri eseti módosítás aggregált hatásának megítélhetősége, továbbá – a Dél-afrikai Köztársaság nyomán – az a helyzet, amikor az alkotmány alatti normák feszítik szét az alkotmány identitását. Sujit Choudhry: *Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment: A reply to Rosalind Dixon and David Landau*. I-CON 2017/3. 830.

⁹⁹ Zsugyó Virág: *Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata*. PhD értekezés, Debrecen, 2019. 87.

¹⁰⁰ Halmai Gábor: *Alkotmányjog, emberi jogok, globalizáció: az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest, 2013. 35.

¹⁰¹ Sólyom László: *Normahierarchia az alkotmányban*. *Közjogi Szemle* 2014/1. 5.

¹⁰² BVerfGE 1, 14.

rendelkezések értelmezése szükségképpen alá van rendelve, hazai szempontból pedig mindez leginkább a láthatatlan alkotmány koncepciót¹⁰³ és az alkotmány koherens értelmezésének téziséét idézheti fel az olvasónak.¹⁰⁴

Az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálata körében külön kiemelendő, mintegy leghíresebb példaként, az indiai Legfelső Bíróság *basic structure* doktrínája az 1949-es indiai alkotmány identitásáról, amelyet metaforikus szóhasználattal annak „pilléreire” alapozott,¹⁰⁵ amivel kizárta az alkotmánymódosító hatalom alkotmányos identitást átíró lehetőségét.¹⁰⁶ Ennek megfelelően a Legfelső Bíróság később több alkotmánymódosítást is elutasított,¹⁰⁷ köztük olyat is, amely az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatát hivatott megtiltani.¹⁰⁸ E mintát később követte például Banglades, Sri Lanka,¹⁰⁹ majd a maláj szövetségi bíróság is.¹¹⁰

Az alkotmányos identitás diskurzusa felől nézve érdekes, hogy miközben az identitással foglalkozó szerzők többsége annak dinamikus karaktere mellett érvel,¹¹¹ addig az alkotmány szellemiségét óvó fent idézett alkotmánybírói, illetve legfelső bírósági döntések éppen egy módosító szándéknak kívánnak ellenállni. Kérdéses, hogy mindez mennyire tud koherens keretben maradni olyan más metaforákkal, mint az élő alkotmány képe, amely azt feltételezi, hogy a bíróságok, alkotmánybírók értelmezésük során figyelembe veszik a változó társadalmi környezetet, és adaptálják az alkotmány szövegének interpretációját a változó körülményekhez. Nem jelenti-e ez azt, hogy ebből minél tágabb alkotmánymódosítói szabadságot kellene levezetni annak érdekében, hogy ezt a szabad adaptációt az alkotmánymódosító hatalom véghez tudja vinni? E ponton ugyanakkor egyrészt arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy az olyan metaforák, mint az élő organizmus képe (*living tree*)¹¹² is arra utal, hogy az alkotmányos struktúra is le van gyökerezve, így már ez a kép is magában

¹⁰³ 23/1990 (X. 31.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos véleménye.

¹⁰⁴ Fröhlich Johanna: Az alkotmány zárttsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In: Sente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. NKE, Budapest, 2014. 202.

¹⁰⁵ Halmi 2013: i.m. 39-43. Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 70.

¹⁰⁶ Kesavananda Bharati kontra Kerala Állam, 1973 SC.

¹⁰⁷ Indira Gandhi kontra Raj Narain, 1975 SC.

¹⁰⁸ Minerva Mills Ltd. Kontra Union of India, 1980 SC.

¹⁰⁹ Halmi 2013: i.m. 41.

¹¹⁰ V. Anbalagan: Malaysia's Federal court: 1988 amendment is against the Constitution. <http://www.constitutionnet.org/news/malaysias-federal-court-1988-amendment-against-constitution>

¹¹¹ Csink-Fröhlich: i.m. 28. Drinóczi Tímea: A tagállami identitás. MTA Law Working Papers 2018/8. 4-5.

¹¹² Sajó-Uitz: i.m. 66.

foglal bizonyos belső, múltból eredő korlátozásokat. Mindezt, ha úgy tetszik, az alkotmányos identitásnak, a társadalomnak az alkotmány fő elveiben megfogalmazásra került elköteleződéseiből összeálló stabil képnek feleltethető meg, amely ugyanakkor nem zárja ki a változás lehetőségét.

Amennyiben tehát abból indulunk ki, hogy az alkotmány több mint egyszerű államszervezeti és emberi jogi normák összessége, hanem olyan szöveg, ami egyszerre tükrözi a politikai közösség kulturális örökségét és jövőre irányulóan megfogalmazott elvárásait is, akkor valójában a társadalom identitásának kifejeződéséhez érkezünk. Mindez azonban korántsem statikus, hiszen, ahogy arra Gary Jacobsohn is felhívja a figyelmet, megannyi diszharmonikus összeütközés révén formálódik, folyamatosan dekonstruálásra és újraértelmezésre kerül, aminek csupán egyik lehetősége az, hogy fejlődhet az alkotmánymódosítások révén. Jacobsohn szerint ugyanis mindenféle identitásbeli változás nem szükségképpen csapódik le az alkotmány szövegében is, és fordítva: önmagában az alkotmány módosítása nem vezet feltétlenül az identitás megváltozásához. Az alkotmányos identitásnak ugyanis csak egyik eleme az alkotmány szövege, amelyhez második elemként hozzátartozik az értelmezési mező is, amit az alkotmánybírói gyakorlat fejt ki.¹¹³

Ez lehet a magyarázata annak, hogy Magyarországon bár új alkotmány került elfogadásra 2011-ben,¹¹⁴ az Alkotmánybíróság felfogásában azt nem valamiféle identitásbeli változás indokolta, így az Alkotmánybíróság a rendszerváltás után kialakult alkotmányjogi dogmatikát a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában automatikus jelleggel fenntartotta. E döntés központi gondolata, hogy a korábban elfogadott „alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások *értelemszerűen irányadók* [kiemelés tőlem: OE] az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is”.¹¹⁵ Az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén pedig „éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”,¹¹⁶ vagyis azt, amennyiben az Alkotmánybíróság úgymond

¹¹³ Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009. 102-107.

¹¹⁴ Sonnevend Pál – Jakab András – Csink Lóránt: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics. In: Armin von Bogdandy - Sonnevend Pál (szerk.): Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Hart Publishing, Oxford, 2015. 68.

¹¹⁵ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41].

¹¹⁶ Uo.

„kioptálni” szeretne a rendszerváltás óta felhalmozódott alkotmányossági gyakorlat egyes elemiből.

Úgy tűnik azonban, hogy az alkotmányozó részéről mégis fennállhatott valamiféle identitásváltoztatási szándék,¹¹⁷ legalábbis erre lehet következtetni abból, hogy a kontinuitás alkotmánybíróvási rögzítését követően az Alaptörvény negyedik módosítása a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjában rögzítette a korábbi alkotmánybíróvási határozatok hatályvesztését. Az erre reagáló 13/2013. (VI. 17.) AB határozatnak az alkotmányozói nyomás következtében korrigálnia kellett a korábbi határozatát, és ezért fordított alapállást vett fel: immár a „beoptálást” kell indokolni, vagyis az Alkotmánybíróvási határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában, az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetése alapján vizsgálja.¹¹⁸ Mindez a kontinuitás fenntartásának „finomhangolása” mellett részben szembehelyezkedett az alkotmánymódosítás cezúrát kikényszeríteni kívánó szándékával. E szembehelyezkedés, és így felhasználás okaként az Alkotmánybíróvási „a hazai és európai alkotmányjogi fejlődés eddig megtett útját”¹¹⁹ jelölte meg, ami álláspontom szerint úgy értelmezhető, hogy az Alkotmánybíróvási továbbra sem valamilyen identitásváltozás okozataként tekintett az új alkotmányos szövegre.¹²⁰

1.2. A magyar Alkotmánybíróvási és az alkotmányellenes alkotmánymódosítások

Az alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálatának kérdése felmerült a magyar szakirodalomban¹²¹ és az alkotmánybíróvási gyakorlatban is.

¹¹⁷ Pap András László felveti, hogy az Alaptörvény preferenciái a politikai közösség identitásától függetlenül kerültek megfogalmazásra. Ld. Pap András László: Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében. 42. <https://core.ac.uk/download/pdf/42946446.pdf>. Uitz Renáta: Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary’ I-CON 2015/1. 294.

¹¹⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32], [34].

¹¹⁹ Indokolás [32].

¹²⁰ Az alkotmányos kontinuitásról ld. Kukorelli István: Hány éves az Alaptörvény? Gondolat, Budapest, 2017. 14.

¹²¹ Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások elmélete ellenében érvelt például Sente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In: Sente – Gárdos-Orosz: i.m. 222–226.; Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ... alkotmányjogon innen. Alkotmánybíróvási Szemle 2011/1. 68.; Sente Zoltán – Jakab András – Patyi András – Sulyok Gábor: 19. § Az Országgyűlés. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 562–564. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatósága mellett lásd: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010/4. 4.; Drinóczi Tímea: Újra az

Ami az alkotmánybíróági határozatok normahierarchiában elfoglalt helyét illeti, közismert, hogy azok a törvények felett állnak a jogrendszerben, amit az indokol elsősorban, hogy hatályon kívül helyezők erejük van a törvényekre nézve, hiszen megsemmisíthetik azokat.¹²² Sőt, az alkotmánybíróági határozatok minden alattuk lévő normatív aktust megsemmisíthetnek,¹²³ kivéve azt – tehetjük hozzá –, amit maga az Alaptörvény von el az Alkotmánybíróóság hatásköréből.¹²⁴

Miközben törvény nem helyezheti hatályon kívül az Alkotmánybíróóság határozatát, az Alaptörvény azonban igen,¹²⁵ tehát az alkotmánybíróági határozatok az alkotmány szintje alatt állnak. És megfordítva: alkotmánybíróági határozat nem helyezheti hatályon kívül az alkotmányt. E tekintetben tehát alkotmánydogmatikai tételként az fogalmazható meg, hogy minthogy az értelmező norma az értelmezett norma alatt helyezkedik el, így az alkotmánybíróági határozatok az értelmezett alkotmány alatt állnak.¹²⁶

E tiszta elméleti helyzetet bonyolítandó kérdésként merülhet fel az, hogy az Alaptörvény módosításait – az alkotmánybíróági esetjog és fent bemutatott elméleti érvelési lehetőségek fényében – hogyan érinthetik az Alkotmánybíróóság határozatai.¹²⁷ Az Alaptörvény szerint egy aspektusból mindenképpen: az eljárási követelmények tekintetében.¹²⁸ Ezen túlmenően azonban a magyar Alkotmánybíróóságnak az alkotmány módosításaival kapcsolatos távolságtartó álláspontja már a testület működésének kezdete óta meghatározó volt. A 23/1994. (IV. 29.) AB végzésben¹²⁹ és a 293/B/1994. AB végzésben¹³⁰ a testület rögzítette az

alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján. Jogtudományi Közlöny 2015/7–8. 362.; Fröhlich: i.m. 202.

¹²² Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007. 187–188.

¹²³ Lásd a jogegységi határozatok felülbíráhatóságának a kérdését is. Karsai Dániel: A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata. Fundamentum 2006/1. 103–110. Potje László – Zakariás Kinga: A jogegységi határozatok alkotmánybíróági felülvizsgálata. Jogtudományi Közlöny 2010/10. 482–492.

¹²⁴ Ld. Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés. Chronowski Nóra és szerzőtársai szerint az Alkotmánybíróóság hatásköreit szűkítő passzus sérti a hatalommegosztás elvét és az alapjogok védelmének elvét is. Chronowski – Drinóczi – Zeller: i. m. 9.

¹²⁵ Lásd az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 5. pontját: Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.

¹²⁶ Jakab: i.m. 187–188.

¹²⁷ Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest, 2014. 244–254.; Bragyova András – Gárdos-Orosz Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam- és Jogtudomány 2016/3. 35–63. Bakó Beáta: Láthatatlan után inkoherens alkotmány. A korlátlan alkotmánymódosító hatalomról. Magyar Jog 2017/2. 102–116.

¹²⁸ Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés.

¹²⁹ ABH 1994, 375, 376.

¹³⁰ ABH 1994, 862, 862.

ún. inkorporációs szabályt, amelynek értelmében az Országgyűlés által kétharmaddal elfogadott szabályok beépülnek az alkotmányba, az Alkotmánybíróságnak pedig nincs hatásköre ennek felülbírálatára.¹³¹

Mindazonáltal 2011 után változni látszott az Alkotmánybíróság attitűdje,¹³² és a testület – az Alaptörvénynek az alkotmánymódosításokat explicit módon formális, eljárási kontrollra korlátozó negyedik módosításával bezárólag – három alkalommal foglalkozott érdemben az alkotmánymódosítások alkotmányosságával kapcsolatos dilemmával, majd a 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött Varga Zs. András által jegyzett párhuzamos indokolásban került elő ismét a kérdés.

Először, álláspontja fenntartása mellett, a végkielégítések 98%-os adójáról szóló 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban a nemzetközi *ius cogens* alkotmányozót is korlátozó jellegére hívta fel az Alkotmánybíróság a figyelmet.¹³³ Az ügy érdekessége, hogy az alkotmánymódosítás egy korábbi alkotmánybíróági döntést írt felül. Erre tekintettel a testület leszögezte: „[h]a az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényszöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen »együtműködése« esetén az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül, és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni, sérül az alkotmányos alapjogok védelme, a társadalom tagjai — alkotmányos jogaik védelmére szolgáló eszközök híján — kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek.»¹³⁴

Rokonítható mindez a kanadai alkotmány 33. cikkéből ismert ún. *notwithstanding* klauzulával, amely egyes alapjogok esetére felhatalmazza a parlamentet a bírósági döntések félretételére, illetve megkerülésére, és ezzel az alkotmányellenesnek talált jogalkotási aktus hatályban tartására. Analógia azért mégsem áll fenn: Kanadában ugyanis nem válik az

¹³¹ Halmai 2013: i. m. 48–49.

¹³² Szente Zoltán szerint a gyakorlat egységességre történő hivatkozás ellenére az Alkotmánybíróság valójában elmozdult korábbi felfogásától, lásd Szente Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *JeMa* 2013/2. 16–17.

¹³³ „A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen.” 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.

¹³⁴ Uo. 323.

alkotmány részévé a bíróság által alkotmányellenesnek talált jogszabály, és az alapjogok védelme érdekében, az eredetileg a parlamenti szuverenitást védő aktus hatálya csupán öt évig biztosított, amely után ismét szavaznia kell róla a parlamentnek. Végül, de nem utolsósorban pedig az is jelentőségre tarthat számot, hogy a szövetségi parlament még sosem élt ezzel a jogkörével, az egyes területi egységek pedig csupán kevés alkalommal. Mindez azonban már az alkotmányos kultúra területére továbbvezető kérdés.¹³⁵

A 61/2011. (VII. 13.) AB határozathoz csatolt különvéleményekből kiderül, hogy három alkotmánybíró, Bragyova András, Kiss László és Lévay Miklós is úgy vélték, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az alkotmánymódosítások alkotmányosságát. Bragyova András az alkotmány módosítására vonatkozó felhatalmazó rendelkezésen túlterjeszkedő módosítások alkotmányellenessége mércéjének az Alkotmány 8. cikk (1) bekezdését tartotta, amely szerint „[a] Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait”. Kiss László ún. „implicit örökkévalósági klauzulákat” azonosított be, és hasonló tartalmi korlátok mellett érvelt Lévay Miklós is, aki az alkotmány „lényeges magjának” elemei közül a demokratikus jogállamiság elvével és az emberi méltósághoz való joggal ítélte ellentétben állónak az Alkotmány új. 70/I. § (2) bekezdését.

Másodszor, az Átmeneti Rendelkezésekről szóló 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban, az Alkotmánybíróság érvényesítette az inkorporációs követelményt, és szembement az alkotmányozó szándékával: megsemmisítette az Átmeneti Rendelkezések (Ár.) jelentős részét. A testület szerint nem annak volt jelentősége, hogy a vizsgált jogszabály és az Alaptörvény kölcsönösen utaltak az Ár. alkotmányos rangjára,¹³⁶ hanem annak, hogy az „első, egységes Alaptörvénybe” az Ár. inkorporálódott-e.¹³⁷ E tekintetben a legszigorúbb álláspontot Stumpf István fogalmazta meg párhuzamos indokolásában, mivel szerinte az inkorporációs parancs lényegében tartalmi felülvizsgálatot tesz szükségessé, és az értelmezéssel feloldhatatlan, ellentmondásban álló alkotmánymódosító rendelkezés nem válhat az alkotmány részévé, ezért azt meg kell semmisíteni.

¹³⁵ Rosenfeld – Sajó: i.m. 713., 798–799. Az alkotmánybírói döntéseket felülrő klauzulák „nyugalmi állapota” fel-felbukkanó kérdése: Richard Mailey: Weak-Form Judicial Review as a Way of Legally Facilitating Constitutional Moments? <http://www.icconnectblog.com/2018/02/weak-form-judicial-review-as-a-way-of-legally-facilitating-constitutional-moments/>

¹³⁶ Az alkotmányozó az Alaptörvény első módosítása keretében igyekezett megoldani az Ár. kapcsán felmerülő alkotmányossági kérdéseket. Ennek érdekében az Alaptörvény Záró Rendelkezéseinek 5. pontjába a következő szöveg került be: „5. A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezik.”

¹³⁷ Szente 2013: i. m. 13., 17.

Harmadszor, az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló 12/2013. (V. 24.) AB határozatban kellett foglalkoznia a testületnek az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságával. Az Alkotmánybíróság azonban a vizsgálat tárgyát képező negyedik módosításban szereplő korlátozást elfogadva csupán formai szempontú vizsgálatot folytatott le. Az alkalmazott mércét több különvélemény is kifogásolta. Stumpf István álláspontja szerint, amelyhez Lévay Miklós is csatlakozott, az Alaptörvény módosítását csak a módosítás előtti szöveg alapján lehetett volna felülvizsgálni, nem pedig az Alaptörvénybe iktatott 24. cikk (5) bekezdésében¹³⁸ foglalt korlátozó szabály alapulvételével. Ezen kívül Bragyova András arra mutatott rá, hogy az új tiltó szabály léte éppen arra enged következtetni, hogy a negyedik módosítás előtt lehetőség volt a tartalmi vizsgálat lefolytatására. A többségi indokolás végül a „koherens értelmezés” útját jelölte meg,¹³⁹ mint amely kezelni hivatott a meglévő normaszöveget esetlegesen lerontó alkotmánymódosítások problematikáját.¹⁴⁰ Ezen kívül a testület ismét utalt a nemzetközi jog *ius cogens* normáira, Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaira és az uniós jogra.¹⁴¹

Legújabban, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését értelmező 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nyomán merült fel a kérdés, hogy az alkotmánybírósági határozatok milyen viszonyban állhatnak az alkotmánymódosító hatalom aktusaival.¹⁴² Bár a döntés maga az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését értelmezi, vagyis uniós jogi kontextusban bír relevanciával, Varga Zs. András párhuzamos indokolásában mégis arra utal, hogy még az Alaptörvény módosításával sem lehet lemondani az alkotmányos önazonosságról.¹⁴³ E kérdésfelvetés azért is releváns

¹³⁸ „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.”

¹³⁹ „...egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94].” 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [47].

¹⁴⁰ Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. *JeMa* 2013/3. 3–12.

¹⁴¹ Indokolás [48]. Vincze Attila ugyanakkor mindezt hiteltelen lebegtetésnek tartja: szerinte a döntésbe foglalt obiter dictumban megszólalt ugyan az Alkotmánybíróság „lelkiismerete”, de azt a testület „azonnal el is hallgattatja”. Vincze Attila: Odahull az eszme és a valóság közé: az árnyék az szuverenitás-átruházás az alkotmánybíróság esetjogában, *MTA Law Working Papers* 2014/23. 8.

¹⁴² Chronowski Nóra és Vincze Attila szerint a döntéssel az Alkotmánybíróság de facto Alaptörvény-módosítást vitt véghez. Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017/3. 122.

¹⁴³ „Mivel az önazonosságot alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés alapján jöttek létre, olyan jogi tények, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg.” Varga Zs. András párhuzamos indokolása, Indokolás [112].

lehet, mert Németországban, ahol örökkévalósági klauzula „áll ellen” az alkotmánymódosításoknak, szintén egyféle átkontextualizálódás történt: az eredetileg alkotmánymódosítások ellenében megfogalmazott örökkévalósági klauzulák alkotmányos identitássá értek, és mint identitásvétő, az uniós jogot lerontó hivatkozási alappá váltak.¹⁴⁴ Ehhez hasonlóan vethető fel az átkontextualizálódás lehetősége a későbbiekben ismertetendő 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kontrollrendszere vonatkozásában is:¹⁴⁵ mennyiben alkalmazható az az uniós jog *helyett* az Alaptörvény módosításaival szemben?¹⁴⁶

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreinek alaptörvényi „pontosítása” ellenére az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kérdésköre releváns alkotmányjogi dilemma maradt. Miközben szigorúan textualista értelemben az Alaptörvény S) cikk (2) bekezdése alapján amellet is lehet érvelni, hogy az Alaptörvény alapján az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom egybeesik,¹⁴⁷ mégis idekívánkozik a párhuzamos indokolásban felvetettek alapján és a fentiek továbbgondolásaként néhány megjegyzés.

Egyrészt, az Alaptörvény negyedik módosításával alkotmányos rangra emelt formai vizsgálat bevezetését megelőző gyakorlatból kiemelhető, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosításokkal kapcsolatosan feladta a kilencvenes években kialakult tartózkodó álláspontját. Az Átmeneti rendelkezések megsemmisítése esetén ugyanis az Alkotmánybíróság valójában eltekintett az Alaptörvény Záró rendelkezések 5. cikkétől, amely szerint az Ár. „az Alaptörvény részét képezi”.¹⁴⁸ Másrészt az alkotmánymódosítás felülbírálatát jelentette az Alaptörvény második módosításának megsemmisítése is, amely az Ár. rendelkezései közé kívánta iktatni a választási regisztrációt.¹⁴⁹ És végső soron a régi alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését kimondó záró rendelkezés értelmezése¹⁵⁰ szintén tartalmi felülvizsgálatként értékelhető.

¹⁴⁴ BverfG vom 15.12.2015., 2 BvR 2735/14.

¹⁴⁵ A határozat az alábbiakat említi: identitáskontroll és szuverenitáskontroll, valamint az alapjogok lényeges tartalma tiszteletben tartásának kontrollja.

¹⁴⁶ Vincze Attila és Chronowski Nóra amellet érvelnek, hogy az alkotmányos identitás „csak akkor vethető fel érvényes kategóriaként, ha ez minden relációban működik.” Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG ORAC, Budapest, 2018. 321.

¹⁴⁷ S) cikk (2) bekezdés: Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

¹⁴⁸ Chronowski – Drinóczi – Zeller: i. m. 9.. Lásd a szerzők „radikális megközelítés”-nek nevezett módszerét.

¹⁴⁹ Szente 2013: i. m. 18.

¹⁵⁰ A hatályvesztés egyértelmű rögzítése ellenében ld. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [32], [34].

Másrészt, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kontrollrendszeréből kiemelt jelentősége lehet az alapvető jogok lényeges tartalma kiemelésének.¹⁵¹ A határozat elsőként arra hívja fel a figyelmet, hogy az alapvető jogokat tiszteletben kell tartani és védelmük minden más megelőző, elsőrendű állami kötelezettség, majd a lényeges tartalom elvét, mint az alapvető jogok minimumkorlátját jelöli ki elvárásaként az uniós jogalkotási aktusokkal szemben,¹⁵² mint amely *ultima ratio* jelleggel és az alkotmányos párbeszéd tiszteletben tartása mellett vizsgálati mérceként hívható fel.¹⁵³ Ehhez kapcsolódóan úgy vélem, hogy a 12/2013. (V. 24.) AB határozatban megfogalmazott koherenciaigény sérelme legkézenfekvőbb módon a lényeges tartalom sérelme esetén lenne belátható. Ehhez nem szükséges az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését örökkévalósági klauzulának tételezni,¹⁵⁴ hanem csupán a meglévő alkotmányos rendszer olyan sarokpontjának,¹⁵⁵ ami végső határként, tartalmi korlátként szolgál az alkotmánymódosító hatalom számára is, és mint ilyen, nem üresíthető ki.¹⁵⁶ Ez összhangban állna a koherens értelmezés követelményének későbbi megjelenésével is. Ennek megfelelően a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatban például a testület hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozóan az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdésére tekintettel előírt feltételek „nem vezethetnek az Alaptörvényben biztosított jogok aránytalan sérelmére. Ennek megengedhetősége ugyanis oda vezetne, hogy egyes alaptörvényi rendelkezések egymást kiüresíthetnék. Az Alaptörvény koherens értelmezése [...] ugyanakkor azt követeli meg, hogy a XIX. cikk (3) bekezdése alapján előírható feltétel egyrészt nem üresítheti ki az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését (8.1.), amely az alapjogok egyenlőségét

¹⁵¹ A kontrollmechanizmus másik eleme, az egymásra tekintettel elvégezhető szuverenitáskontroll és identitáskontroll több kritikus szakirodalmi visszajelzést kapott, mondván, hogy az Alkotmánybíróság valamilyen alkotmányon kívüli (láthatatlan?) mércét alkalmaz. Minderre Vincze Attila már a 12/2013-as AB határozat apropóján felhívta a figyelmet, ld. Vincze 2013: i. m. 11. Lásd továbbá: Chronowski – Vincze: i. m. 117–132.; Drinóczi Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben, MTA Law Working Papers 2017/1.; Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről, JeMa 2017/1-2. 5–15.

¹⁵² Csuhány – Sonnevend: i. m. 263. Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. Fundamentum 2003/2. 33–34.

¹⁵³ Az alkotmányos párbeszéd intézményesített útjának az előzetes döntéshozatal kérése tekinthető. Kérdés, hogy több másik, így a német Szövetségi Alkotmánybírósághoz hasonlóan, a magyar testület az Európai Unió Bíróságához fordul-e majd. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat erről az opcióról nem beszél, de ki sem zárja azt.

¹⁵⁴ Az alkotmánymódosítások felülbíráltóságához kapcsolódóan a szakirodalomban megváltoztathatalan rendelkezésekre [Alaptörvény I. cikk (1) és (2) bekezdései] is található javaslat: Bragyova – Gárdos-Orosz: i. m. 53–56. Minderre az Alkotmánybíróság is utalt egyik döntésében „A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens* és azokon a nemzetközi szerződéseken alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese.” 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 320.

¹⁵⁵ Még több elemet javasolnak az alkotmány „lényeges magjához” tartozónak: Chronowski – Drinóczi – Zeller: i. m. 9.

¹⁵⁶ Egy példával illusztrálva: elképzelhetetlen egy esetleges halálbüntetésről szóló alkotmánymódosítás és a lényeges tartalom elvének összebékíthetősége.

biztosító szabály, másrészt pedig alapjog korlátozására a XIX. cikk (3) bekezdése szerinti feltétel előírása során is csak az I. cikk (3) bekezdésébe foglaltaknak megfelelően kerülhet sor (8.2.).”¹⁵⁷

Végül, a „formai” és a „tartalmi” vizsgálat kérdését is érdemes kritikai olvasat alá vetni. A rendelkezésre álló ügyek alapján ugyanis úgy tűnhet: bizonyos fokig az Alkotmánybíróság szabadon értelmezheti (minősítheti) egyes kérdések vizsgálatát formainak, illetve tartalminak. Így annak megállapítását, hogy az Ár. egyes szabályai nem átmeneti jellegűek voltak, az AB formai vizsgálatnak tekintette, valójában azonban kérdéses, hogy azt tartalmi vizsgálat nélkül el lehetett-e dönteni,¹⁵⁸ ezzel szemben ugyanakkor az Alaptörvény negyedik módosítása tekintetében az indítványozó ombudsman a „felülalkotmányozás” jelenségének vizsgálatát állította be formai vizsgálatként, de azt a testület tartalminak minősítette, és elutasító döntést hozott. A teljes képhez hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény S) cikk (3) bekezdése valójában az „eljárési követelmények” vizsgálhatóságát fogalmazza meg, szemben az alkotmánybírósági gyakorlatban bevett „formai érvénytelenség”, illetve „közjogi érvénytelenség” kategóriáival. Utóbbi terminusok pedig olyan műhelykifejezések, amelyek a szigorúan vett eljárási kérdéseknél több, illetőleg a későbbiek során kifejleszthető dimenziókat, jelentésrétegeket hordozhatnak magukban.¹⁵⁹

¹⁵⁷ 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [62].

¹⁵⁸ Sonnevend – Jakab – Csink: i.m. 57.

¹⁵⁹ Ezt a nyitott szövedékű szóhasználatot, mint „fogalmi pongyolaságot” utasítja el Pokol Béla a 12/2013-as döntéshez fűzött párhuzamos indoklásában: „Egy másik problémát abban látok az indoklásban, hogy az eljárási érvénytelenségnek a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban kialakult hibás elnevezését „közjogi érvénytelenségnek” nevezve változatlanul fenntartja. Az alapjogi biztos épp e kitágítás révén létrejött fogalmi homályosságot használta fel arra, hogy a „szűkebb” formai érvénytelenség mellett a „közjogi érvénytelenség tágabb fogalmát” megalkossa, és ebbe burkolja bele érvelését az Alaptörvény és az alaptörvény-módosítás tartalmi felülvizsgálatának lehetőségéről.” 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [69].

2. Alkotmányos identitás és uniós jog

„*Chaque État membre souhaite néanmoins se réserver la possibilité, au moins sur le plan théorique, de défendre ses valeurs et ses principes propres.*”

Olivier Dutheillet de Lamothe¹⁶⁰

Talán nem túlzás azt állítani, hogy az alkotmányos identitás kérdésköre az európai uniós joganyag sarokkövének számító elsőbbség elvének eltérő megítélésében gyökerezik. Az Európai Unió oldaláról jelentkező közjogi kihívást az Európai Unió Bírósága (EUB) a Costa-ügyben fogalmazta meg,¹⁶¹ amelyben az a kérdés merült fel, hogy az 1957-ben törvénnyel kihirdetett EGK Római Szerződést egy később, 1962-ben elfogadott nemzeti törvény leronthatja-e. A kérdéssel szembesülő milánói bíróság párhuzamosan kereste meg az olasz Alkotmánybíróságot és az EUB-t is a dilemma feloldása érdekében. A Corte costituzionale a kérdést a dualista rendszer sajátosságaiból kiindulva két olasz törvény konfliktusaként értékelte, és a *lex posterior derogat legi priori* elvnek megfelelően a későbbi olasz jogszabály javára oldotta fel a dilemmát.¹⁶²

Ezzel szemben az EUB válaszában az uniós jog speciális természetét értelmezve megkülönböztette az uniós jogot a klasszikus nemzetközi jogtól, és megállapította, hogy az államok „bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat” és „tényleges hatalommal felruházott Közösség[et] hoztak létre.”¹⁶³ Az EUB gyakorlata tehát olyan *sui generis* jogrendként tételezte az uniós jogot, amelynek hatékony érvényesülését a tagállami jogrendszerek nem ronthatják le.¹⁶⁴ Ebből adódóan a később elfogadott tagállami jogszabályok nem kérdőjelezhetik meg az uniós jog érvényesülését. Az eset folyamánként végül a Frontini-ügyben¹⁶⁵ az olasz Alkotmánybíróság maga is elismerte, hogy a közösségi

¹⁶⁰ Olivier Dutheillet de Lamothe: Le Conseil constitutionnel et le processus d'intégration communautaire. In: L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui : mélanges en l'honneur de Jean Pierre Puissechet, Paris, A. Pédone, 2008. 95.

¹⁶¹ C-6/64. Costa v ENEL ECLI:EU:C:1964:66.

¹⁶² Berke Barna: Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások. Magyar Jog 1995/4. 240.

¹⁶³ Uo.

¹⁶⁴ A másik jelentős jogelv a közvetlen hatály elve, amely témánk szempontjából kevésbé releváns: C-26/62. Van Gend & Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen ECLI:EU:C:1963:1.

¹⁶⁵ 183/1973. sz. ügy Frontini v Minister delle Finanze [1974] 2 CMLR 372. Az olasz Alkotmánybíróság uniós joghoz fűződő viszonyára lásd még: 170/84. sz. ügy Granital v Amministrazione delle Finanze dello Stato [1984] 21 CMLR 756., illetve a 232/89. sz. ügy Spa Fragn v Amministrazione delle Finanze dello Stato [1989] RDI 72.

(uniós) jogszabályoknak minden tagállamban egységesen kell kötelező erővel érvényesülniük, azonban fenntartotta arra vonatkozó jogát, hogy alkotmányellenessé nyilvánítson bármilyen uniós jogot átültető jogszabályt, ha az sérti az elidegeníthetetlen emberi jogokat, illetve az olasz alkotmányos berendezkedés alapelveit.

A szupremácia elve tekintetében különálló aspektusként merült fel az uniós tagság előtt megkötött nemzetközi szerződések és az uniós jog közti esetleges kollíziók kérdése is. A lehetséges normakonfliktusra az EUMSZ 351. cikke a következő választ fogalmazza meg: „[a]z egyrésztől egy vagy több tagállam, másrésztől egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket a Szerződések rendelkezései nem érintik.” Az EUB esetjoga ugyanakkor két irányból is megszorító értelmezést alkalmazott ezzel a szabállyal kapcsolatosan. Egyrészt az EUMSZ 351. cikkben szereplő jogokat és kötelezettségeket úgy értelmezte, hogy amennyiben azok szembemennek az uniós joggal, akkor csak annyiban látták teljesíthetőnek, amennyiben az a harmadik államok jogait és a tagállamok kötelezettségeit jelentik. Másrészt, kizárta ebből a körből a tagállamok egymással kötött korábbi szerződéseit.¹⁶⁶ Ezen túlmenően pedig a Kadi-ügyben külső korlátot állított az így fennmaradó tagállami kötelezettségek teljesítése tekintetében is: az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (1) bekezdését,¹⁶⁷ amely a jelenlegi EUSZ 2. cikk elődjének tekinthető. Vagyis az EU alapértékeivel semmiféle nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítése nem mehet szembe, még akkor sem, ha azt a csatlakozás előtt vállalta a tagállam.¹⁶⁸

Az elsőbbség elvének gyakorlati következményét a Simmenthal II. ügyben fogalmazta meg az EUB, amelyet szintén az olasz jogrendszerben felmerülő kérdésre adott válaszként. A dilemmát az képezte, hogy kollízió esetén konkrétan mit kell tennie a nemzeti bírónak, amennyiben nem áll jogában a jogszabályok megsemmisítése. Meg kell-e várnia azt, amíg az uniós joggal ellentétes jogszabályt a nemzeti parlament hatályon kívül helyezi, vagy az alkotmánybíróság megsemmisíti? Az EUB válasza a félretételi kötelezettség volt. Ennek értelmében „a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a

¹⁶⁶ C-10/61. Európai Bizottság v Olaszország ECLI:EU:C:1962:2.

¹⁶⁷ Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.

¹⁶⁸ C-402/05P. Kadi and Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság ECLI:EU:C:2008:461. 303. pont.

tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében [...] azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik.”¹⁶⁹ Az elsőbbség elve tehát nem érinti a belső normák érvényességét, hiszen azok tisztán belső jogi helyzetek eldöntésére továbbra is alkalmazhatók, viszont uniós jogi ügyekben az alkalmazásukat kizárja.¹⁷⁰ Megjegyzendő azonban az is, hogy a tagállami lojalitás követelményéből az következik, hogy a csak uniós jogi helyzetekre alkalmazandó, de uniós jogot sértő jogszabályt ki is kell iktatni a nemzeti jogrendszerből.¹⁷¹

Ebből a perspektívából szemlélve csak idő kérdése volt annak a problémának a felbukkanása, hogy mi történik, amennyiben egy tagállami alkotmány és az uniós jog közti kollízió merülne fel.¹⁷² E kérdés végül az Internationale Handelsgesellschaft ügyben bukkant a felszínre, amelyben az EUB megállapította, hogy az alkotmányos szabályok érvényesülése sem ronthatja le az uniós jog egységes és hatékony érvényesülését: „[a] nemzeti jog szabályainak vagy fogalmainak igénybevétele a Közösség intézményei által elfogadott intézkedések érvényességének megítélésekor hátrányos hatással járna a közösségi jog egységességére és hatékonyságára. Az ilyen intézkedések érvényességét csak a közösségi jog alapján lehet megítélni.”¹⁷³ Ez az elsőbbség elvének abszolút felfogását jelenti,¹⁷⁴ amit a tagállami alkotmánybíróságok annak relatív felfogásával igyekeztek ellensúlyozni.

2.1. Alkotmányos identitás külföldön

Miközben az uniós jog szupremáciája az ún. egyszerű joggal szemben generálisan elismert az Európai Unió tagállamaiban, e viszonyrendszer sokkal változatosabb képet mutat a tagállami alkotmányjogok tekintetében. Ez utóbbit vizsgálva Christoph Grabenwarter három csoportba

¹⁶⁹ C-106/77. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA ECLI:EU:C:1978:49.

¹⁷⁰ Csuhány Péter – Sonnevend Pál: 2/A. § [Európai Unió] In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 250.

¹⁷¹ C-104/86. Bizottság v Olaszország ECLI:EU:C:1988:171.

¹⁷² Kukorelli István: Opponensi vélemény Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve című akadémiai doktori értekezéséről. Közjogi Szemle 2016/4. 97.

¹⁷³ C-11/70. Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel ECLI:EU:C:1970:114.

¹⁷⁴ A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő döntések megerősítették a korábbi doktrínát, lásd: C-409/06. Winner Wetten GmbH v Bürgermeisterin der Stadt Bergheim ECLI:EU:C:2010:503. 61. pont: „Nem engedhető meg ugyanis, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányi szintű– rendelkezései hátrányos hatással járjanak az uniós jog egységességére és hatékonyságára.” Hasonló érvelésért ld. a C-399/11. Stefano Melloni v Ministero Fiscal ECLI:EU:C:2013:107. 59. pont.

osztályozta a tagállamokat.¹⁷⁵ Ennek értelmében egyes tagállamok, így például Hollandia és Ausztria¹⁷⁶ teljes mértékben elismerik az uniós jog elsőbbségét, mint amelyet nem az alkotmányból vezetnek le, hanem az uniós jogból eredően, adottságként kezelik azt. Ehhez képest a tagállamok egy másik csoportja az uniós jog korlátozott elsőbbségét ismerik el az alkotmányjog fölött: az uniós jog elsőbbségét a tagállami alkotmány biztosítja önmaga fölött is, de megszorításokkal, azaz alkotmányossági fenntartások mellett. Ebbe a körbe tartozik például Olaszország (*contro-limiti* doktrína),¹⁷⁷ Spanyolország (*primacia* elismerése, de az alkotmányjogi *supremacia* fenntartása mellett),¹⁷⁸ illetve az alábbiakban részletesen ismertetésre kerülő Németország is. És végül a harmadik csoportba azok a tagállamok sorolhatók, amelyek egyértelműen az alkotmány elsőbbségét vallják. E körben Görögországot, illetve Franciaországot említi a szerző.

Témánk szempontjából az utóbbi két csoportnak van kiemelkedő jelentősége, hiszen mindkettőben megjelent az alkotmányos identitáshoz kapcsolódó fenntartás megfogalmazása. Az alábbiakban e kettőből kerül bemutatásra részletesebben egy-egy tagállami judikatúra. A két kiválasztott ország Franciaország és Németország, amelyek bemutatását az eltérő csoportba történő besoroláson túlmenően az alábbi szempontok indokolják. Mindkét tagállam az alapító hatok egyike, így a jogrendszereik által adott válaszok végigkísérik az egész integrációs folyamatot.¹⁷⁹ A két állam jogi kultúrája ugyanakkor alapvető eltéréseket mutat, elegendő pusztán a francia monista, illetve a német dualista megközelítésre, vagy éppen a két ország fő bírói fórumainak eltérő hatásköreire gondolni. A francia Alkotmánytanács ugyanis az ún. elsőbbségi alkotmányossági kérdés 2008-as bevezetéséig csupán előzetes normakontrollt folytatott, rövid, egy hónapos határidőn belül, általános alkotmányos felhatalmazás alapján, ezzel szemben a német Szövetségi Alkotmánybíróság elsősorban utólagos normakontroll során, alkotmányjogi panasz eljárás keretében, indítványhoz kötöten

¹⁷⁵ Christoph Grabenwarter: National Constitutional Law Relating to the European Union. In: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): Principles of European Constitutional Law. Hart&CH Beck, Oxford, 2010. 85-91. A hazai szakirodalomban is ismert csoportosítást ld. Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), Európai Jog 2007/2. 4-6.

¹⁷⁶ Vincze Attila: Az osztrák alkotmánybíróság döntése az Alapjogi Charta alkalmazandóságáról. Alkotmánybírósági Szemle 2013/1. 128.

¹⁷⁷ Federico Fabbrini – Oreste Pollicino: Constitutional Identity in Italy: Institutional Disagreements at a Time of Political Change. 9. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3397913

¹⁷⁸ A spanyol Alkotmánybíróság 1/2004. sz. döntése, 2004. december 13. Lános Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. Pázmány Law Working Papers 2011/17. 20.

¹⁷⁹ E két tagállam legfőbb bírói fórumainak modell jellegét emelte ki Kovács Péter is: „az európai alkotmánybíróságok egymáshoz hasonló megközelítést tettek magukévá, s közülük gyakran hivatkoznak a német alkotmánybíróság, a francia alkotmánytanács megközelítésére.” 1053/E/2005. AB határozat, Kovács Péter párhuzamos indokolása.

vizsgálódik. Részben talán ebből is adódhat, hogy egészen más megközelítésről tesznek tanúbizonyságot.¹⁸⁰ Témánk szempontjából különösen figyelemre méltó, hogy mennyire más identitás koncepciókat dolgoztak ki, így mint látható lesz, a francia modell, amelyben először került megfogalmazásra az alkotmányos identitás fenntartása, alapvetően integrációbarát megközelítésű, nyitott identitással dolgozik, amelynek egyik kulcsa az identitás elemeinek teljesen ködfátyolban tartása. Ezzel szemben a német modell zártabb struktúra, amelyből kemény defenzív stratégia is ki tud bontakozni. A kettő közül megkockáztatható, hogy a francia koncepció az identitás azonosság jellegére (*sameness*), míg a német koncepció az időbeli folytonosságra (*selfhood*) helyezi a hangsúlyt, amely két elképzelés a szakirodalomban szinkronikus és diakronikus identitásként is megkülönböztetésre került.¹⁸¹

2.1.1. Implicit és változtatható: a francia modell

A francia Alkotmánytanács gyakorlatában az alkotmányos identitás kérdésköre, mint az alkotmányos identitás inherens szabályai és elvei (*règles et principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France*) a 2006-540 DC határozatban jelent meg,¹⁸² amelyet követően tizenöt további határozatban merült fel a formula mint az uniós jog korlátja. E döntésével az alkotmánybírói funkciót ellátó testületek körében a francia Alkotmánytanács részéről elsőként került sor egy ilyen típusú korlát megfogalmazására. Ennek inspirációs forrása, ahogy arra az ügy hivatalos kommentárja is utal,¹⁸³ az európai Alkotmányszerződés volt, amelyből később a Lisszaboni szerződésbe is átkerült a nemzeti identitás védelmét megfogalmazó klauzula.

Az alkotmányos identitás vizsgálatának kései megjelenése részben vélhetően arra a triviális okra vezethető vissza, hogy az integráció mélyülésének legújabb állomásáig egészen egyszerűen nem merült fel ez a fogalmi konstrukció az uniós joggal összefüggésben,¹⁸⁴ azonban az alkotmányozó konvent keretében lefolytatott viták nyomán a figyelem előterébe

¹⁸⁰ Francois-Xavier Millet: L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres. L.G.D.J., 2013. 27, 87.

¹⁸¹ Jan-Herman Reestman: The Franco-German constitutional divide: reflections on national and constitutional identity. E.C.L. Review 2009, 5(3). 376.

¹⁸² 2006-540 DC 2006. július 27. 19. pont.

¹⁸³ Les Cahiers du Conseil constitutionnel. Cahier n° 21. Commentaire de la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006. 3.

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier21/ccc_540dc.pdf

¹⁸⁴ Édouard Dubout: « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supraconstitutionnalité ? Revue française de droit constitutionnel 2010/3. 453. A szerző szerint „Európa tudatosította Franciaországot az identitásáról.”

került.¹⁸⁵ Ezt leszámítva a francia kontextus megértéséhez figyelembe szükséges venni az Alkotmánytanács szűk felülvizsgálati hatáskörét, amely egy hónapos határidő mellett teszi kötelezővé az organikus törvények, és lehetővé az egyszerű törvények előzetes normakontrollját,¹⁸⁶ a francia jogrend monista jellegét, és ehhez kapcsolódóan a különálló uniós klauzula kései megjelenését a Maastrichti szerződéshez kapcsolódóan az Alkotmány 88-1. cikkében. Utóbbi alapvetően új közjogi helyzetet eredményezett, és megteremtette a lehetőségét annak, hogy az Alkotmánytanács maga is közreműködjön az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosításában, illetve alkotmányossági ellenőrzésében. Ezt megelőzően, ahogy azt Anne Levede megállapítja,¹⁸⁷ a francia Alkotmánytanács és az EUB viszonyát leginkább az ignorancia, illetve egymás kölcsönös banalizálása jellemezte, amit jól jelez, hogy a francia Alkotmánytanács nem reagált semmit az EUB Costa, illetve Van Gend en Loos ítéleteire, és egyszerűen nemzetközi jognak tekintette az uniós jogot.

Az Európai Unió 1992-es létrehozásáig ugyanis az ún. „alkotmányos tömb”¹⁸⁸ (*bloc de constitutionnalité*) részeként csupán az 1946-os alkotmány preambuluma 15. pontja utalt az Európai Közösségekben való részvételre, amelynek értelmében Franciaország hozzájárul szuverenitása korlátozásához a béke megteremtése érdekében. Ezen túlmenően a francia jogrendben a közösségi (uniós) jog autoritását, így például a rendeletek közvetlen alkalmazását is az 1958-as Alkotmány 55. cikke biztosította. Ennek értelmében a ratifikált nemzetközi szerződések közzétételüket követően a belső jog feletti autoritással rendelkeznek, amennyiben teljesül a viszonyosság elve, azaz, hogy a nemzetközi szerződést a másik fél is alkalmazza. A monista elmélet értelmében tehát nincs szükség külön inkorporációra a nemzetközi jogi egyezmények érvényesüléséhez, az Alkotmány 55. cikke pedig ezen

¹⁸⁵ CONV 375/1/02 REV 1. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00375-re01.en02.pdf> “Recommendation: The provisions contained in TEU Article 6(3) that the Union respects the national identity of the Member States should be made more transparent by clarifying that the essential elements of the national identity include, among others, fundamental structures and essential functions of the Member States notably their political and constitutional structure, including regional and local self-government; their choices regarding language; national citizenship; territory; legal status of churches and religious societies; national defence and the organisation of armed forces.” 12.

¹⁸⁶ Franciaország Alkotmánya 61. cikk.

¹⁸⁷ Anne Levede: Le Conseil constitutionnel et l'Union européenne. Cahiers du conseil constitutionnel, hors série - colloque du cinquantenaire, 3 novembre 2009. Elérhető: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-l-union-europeenne>

¹⁸⁸ Ádám Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. PhD értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2006. 420. Paksy Máté: A kör hatszögesítése avagy a francia konstitucionalizmus útja az alkotmányos dialógusig. Politikatudományi Szemle 2016/3. 121. Az alkotmányos tömb több alkotmányos szöveget foglal magába, amelyek az alkotmányossági vizsgálat alapját képezik. Ilyen maga az 1958-as Alkotmány, az 1946-os Alkotmány preambuluma, Az emberi és polgári jogok 1789-es nyilatkozata, valamint a 2004-es Környezetvédelmi Charta.

túlmenően az esetleges kollíziós helyzeteket is rendezzi azzal, hogy kimondja: jóváhagyott nemzetközi szerződések „kihirdetésük után a törvénynél magasabb szintűek”.¹⁸⁹

A francia Alkotmánytanács a saját hatáskörét értelmezendően a terheesség-megszakításról szóló törvény és az Emberi Jogok Európai Egyezményének konfliktusát vizsgálva 1975-ben megállapította, hogy az Alkotmány 61. cikke alapján a nemzeti jogszabályoknak csupán az Alkotmánnyal való összhangját vizsgálja, és nem tekinti feladatának a nemzetközi szerződésekbe való ütközés (és így a közösségi [unió] jogba való ütközés) vizsgálatát.¹⁹⁰ Ez utóbbi feladat, és így az Alkotmány 55. cikkében megjelenő normahierarchia érvényre juttatása, az állam bíróságaira tartozik a konkrét jogviták eldöntése során.¹⁹¹ E feladatra ugyanakkor, amint azt a szakirodalom kielemezte, eltérő nyitottsággal válaszolt a rendes bírósági szervezet csúcán álló *Cour de cassation* és a közigazgatási bíróságok csúcán álló *Conseil d'État*.¹⁹² Utóbbi ugyanis egészen 1989-ig, vagyis a Simmenthal döntés megszületését követően sem volt hajlandó félretenni az uniós joggal ellentétes, de később megszületett nemzeti jogszabályt.

A rendszer működésének mintegy előfeltételeként az Alkotmánytanács az Alkotmány 54. cikke alapján megvizsgálja a nemzeti jogszabályok és az alkotmány közé beékelődő nemzetközi szerződések, így az alapító szerződés és módosításainak alkotmányosságát. E normakontroll keretében az Alkotmánytanács azt vizsgálja, hogy a közösségi (uniós) nemzetközi kötelezettség-vállalás veszélyt jelenthet-e a szuverenitás gyakorlásának lényegi feltételeire (*les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*).¹⁹³ E vizsgálatot lefolytatta a Maastrichti szerződés,¹⁹⁴ az Amszterdami szerződés,¹⁹⁵ az európai alkotmánytervezet,¹⁹⁶ valamint a Lisszaboni szerződés¹⁹⁷ vonatkozásában is. E döntések érdekessége, hogy az Alkotmánytanács mind a négy alkalommal talált olyan elemeket,

¹⁸⁹ Heka László et al. (ford.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolter Kluwer, Budapest, 2016. 351.

¹⁹⁰ 74-54 DC 1975. január 15. Ennek egyik oka az is lehetett, hogy az Alkotmánytanács eljárására szabott egy hónapos határidő ezt eleve lehetetlenné tette.

¹⁹¹ Guy Canivet: Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois de transposition des directives communautaires. colloque à Budapest, 1-3 octobre 2009. Elérhető: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/le-controle-du-conseil-constitutionnel-sur-les-lois-de-transposition-des-directives-communautaires>

¹⁹² Berke: i.m. 245-246. Fazekas Flóra: A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében. Phd értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2009. 98.

¹⁹³ E teszt első megjelenése az egyes költségvetési rendelkezések módosításáról szóló 1970. április 22-i Luxemburgi szerződés vizsgálatához kötődik: 70-39 DC 1970. június 19. 9. pont.

¹⁹⁴ 92-308 DC 1992. április 9. (Maastricht I. döntés)

¹⁹⁵ 97-394 DC 1997. december 31.

¹⁹⁶ 2004-505 DC 2004. november 19.

¹⁹⁷ 2007-560 DC 2007. december 20.

amelyek az Alkotmány módosítását tették szükségessé. Ilyen volt például a monetáris unióban való részvétel, illetve a helyhatósági választásokon való részvétel, a Tanácsban alkalmazandó minősített többségre való áttérés, a terrorizmus elleni küzdelem keretében a pénzügyi eszközök befagyasztásának lehetősége, az Európai Ügyészség létrehozásának lehetősége, vagy éppen a Parlament szubszidiaritási-eljárásban történő részvétele.¹⁹⁸

A Maastrichti döntéssel kezdődő ítélkezési gyakorlat feladta a korábban alkalmazott szemantikai különbségtételt a szuverenitás korlátozásáról és a szuverenitás átruházásáról,¹⁹⁹ és már csak általánosan a hatáskörök átruházása (*transferts de compétences*) kifejezést használja.²⁰⁰ Az ítéletek alapján Franciaország részt vehet nemzetközi szerződés alapján az Európai Unióban, aminek az az alkotmányossági feltétele, hogy a szuverenitás gyakorlásának lényegi feltételei ne sérüljenek. Ez ugyanakkor nem egy abszolút korlát, hiszen a részvételt lehetővé tevő hatáskörátruházás nem veszélyezteti a nemzeti szuverenitást, amennyiben a hatáskörgyakorlásra vonatkozó szabályok módosulása esetén az alkotmányozó hozzájárul ahhoz az alkotmány módosítása révén. A *Kompetenz-Kompetenz* végső letéteményese tehát tagállamként is Franciaország marad, az Unió szerveinek pedig az átruházott döntések keretein belül kell maradniuk.

E tekintetben az uniós jogi aktusok közül külön kiemelendő az irányelvek természete, hiszen azt implementálni szükséges egy nemzeti jogszabályba. Márpedig egy nemzeti törvény és egy implementáló törvény közti kollíziót már a 88-1. cikk megjelenése előtt sem lehetett egyértelműen feloldani a nemzetközi jog javára normahierarchiát megállapító 55. cikk alapján. Továbbá még problematikusabb a helyzet akkor, ha a tagállam elmulasztotta elvégezni az irányelv átültetését, hiszen ekkor egy belső törvény és egy nem implementált irányelv kerülhet kollíziós helyzetbe. Az ilyen helyzetre az EUB esetjoga részéről az irányelv közvetlen hatályának kidolgozása volt a válasz, amelynek értelmében a kellően egyértelmű, feltétel nélküli és alkalmazásához semmilyen további jogalkotási lépését nem igénylő irányelvi rendelkezésekre hivatkozni lehet a tagállami bíróságok előtt, amelyeknek

¹⁹⁸ Dominique Rousseau: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: Laurence Bourgeois-Larsen: L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Pedonne, Paris, 2011. 95. Rousseau az alkotmányos identitás védelme és a szubszidiaritás vizsgálat közti kapcsolatot a tagállami autonómia védelme belső és külső oldalaként fogalmazza meg.

¹⁹⁹ Levade: i.m.

²⁰⁰ 2007-560 DC 2007. december 20. 14. pont. Vincze – Chronowski 2018: i.m. 220.

kötelességük azt alkalmazni az azzal ellentétes nemzeti jogszabállyal szemben.²⁰¹ Ezzel szemben azonban a *Conseil d'État* egészen 1992-ig következetesen arra hivatkozott, hogy az irányelv a definíciója szerint csak a tagállamokra vonatkozólag állapít meg kötelezettséget, így nem alkalmas arra, hogy implementáció nélkül értelmezhetővé váljon a nemzeti normahierarchiában bármilyen precíz szabályt is tartalmazzanak.²⁰²

E problematikát érintően végül a 88-1. cikk²⁰³ megjelenése sarkallta arra az Alkotmánytanácsot, hogy felülvizsgálja korábbi gyakorlatát a törvények alkotmányossági vizsgálatának tekintetében.²⁰⁴ Erre az adott alkalmat, hogy 2004-ben több irányelvet implementáló francia törvény alkotmányossága is az Alkotmánytanács elé került.²⁰⁵ A gyakorlat felülvizsgálatára két vonatkozásban került sor: egyrészt az átültetés uniós jognak való megfelelése, másrészt az irányelvet átültető jogszabály alkotmányossági vizsgálata tekintetében.

Ami az első szempontot illeti, az Alkotmánytanács rögzítette, hogy az Alkotmány 88-1. cikkét az irányelvek megfelelő átültetésére vonatkozó alkotmányos parancsként (*exigence constitutionnelle*)²⁰⁶ értelmezi. Ebből következően az Alkotmánytanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy hajlandó megállapítani az irányelvnek nem megfelelő átültető jogszabály alkotmányellenességét (minthogy az a 88-1. cikkbe ütközik), amennyiben az implementáló törvény nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az irányelvvvel (*manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer*).²⁰⁷ Minden egyéb esetben azonban a rendes bíróságok feladata az átültetés megfelelőségének a vizsgálata, az Alkotmánytanács rendelkezésére álló egy hónapos eljárási határidő ugyanis nem teszi lehetővé az irányelv

²⁰¹ C-41/74. Yvonne van Duyn v Home Office ECLI:EU:C:1974:133. C-91/92. Faccini Dori v Recreb Srl ECLI:EU:C:1994:292.

²⁰² Berke: i.m. 247-248.

²⁰³ A jelenleg hatályos szöveg első mondata szerint: „A Köztársaság részt vesz az államok szabad egyesülésén alapuló Európai Közösségekben és az Európai Unióban, abból a célból, hogy az alapító szerződések értelmében egyes hatásköreiket együttesen gyakorolják az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés, valamint a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés értelmében”.

²⁰⁴ Marc Guerrini: *L'identité constitutionnelle du point de vue français*. In: Marie-Odile Peyroux-Sissoko – Peter Kruzlicz: *Constitutions nationales et valeurs européennes*. Centre Universitaire Francophone, 2015. 157.

²⁰⁵ Ezt megelőzően 2002-ben a Conseil d'État előtt már felmerült az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat átültethetősége, amely megállapította, hogy alkotmányos aggály esetén az átültetéshez az Alkotmány módosítása szükséges. Jelenleg az Alkotmány 88-2. cikke tartalmaz erre egy felhatalmazó rendelkezést: „Törvény állapítja meg az Európai Unió intézményei által elfogadott európai letartóztatási határozatokra/utasításokra vonatkozó szabályokat.”

²⁰⁶ 2004-496 DC 2004. június 10. 7. pont.

²⁰⁷ 2006-543 DC 2006. november 30. 7. pont. Az uniós jog megfelelő átültetését biztosította az Alkotmánytanács egy további ügyben is, ld. 2008-564 DC 2008. június 19.

értelmezésének EUB-hez történő felterjesztését, vagyis azt, hogy a saját eljárásában detektálni tudja a nem nyilvánvalóan téves átültetéseket.

Ami a második szempontot illeti, a 88-1. cikkben foglalt alkotmányos parancsból az következik, hogy csak akkor tagadható meg az átültető törvény alkotmányosságának elismerése, ha a közvetlen hatály feltételeit kielégítő, vagyis a nemzeti bíróság előtt a jogalanyok által felhívható normatartalom konkrétan szemben áll az Alkotmány kifejezett rendelkezésével (*disposition expresse contraire de la Constitution*).²⁰⁸ Amennyiben ilyen kifejezett ellentmondás nincs, úgy az EUB hatásköre megvizsgálni azt, hogy az irányelv az átruházott hatásköröknek és az alapító szerződésben garantált alapjogoknak megfelel-e.

Ez a 2004-ben három további alkalommal használt mérce²⁰⁹ 2006-ban változott át a Franciaország alkotmányos identitásának inherens részét képező szabályokra és elvekre.²¹⁰ Ez alapján az implementáló törvény alkotmányossága akkor kérdőjelezhető meg, ha az alkotmányossági „kemény magot” sérti az átültető törvénybe foglalt közvetlen hatállyal bíró irányelvi normatartalom, vagyis az irányelv kellően egyértelmű és feltétel nélkül alkalmazandó rendelkezése.

Ez azt jelenti, hogy az alkotmány kisebb sérelmére a rendszer nyitott, és az Alkotmánytanács vizsgálati spektrumából eleve kívül rekednek az átültető törvény közvetlen hatállyal nem bíró, egyéb normái. E szűk vizsgálati spektrum ugyanakkor más tekintetben bővülni látszik: amíg a 2006-os döntés az uniós jogi aktusok közül még csupán az *irányelvet* átültető nemzeti jogszabályok felülvizsgálatát célozta, illetve annak keretében is csupán a közvetlen hatály feltételrendszerét kielégítő normákat, az alkotmányos identitás sérelmének vizsgálata 2017-ben kiterjesztésre került a Kanadával kötendő szabadkereskedelmi megállapodáson (CETA) keresztül az EU által kötött *nemzetközi egyezményekre*,²¹¹ 2018-ban pedig a GDPR *rendelet* nemzeti jogban való végrehajtásához kapcsolódó nemzeti rendelkezésekre,²¹² valamint az uniós *határozatok*²¹³ feltétlen és pontos rendelkezéseit végrehajtó nemzeti aktusokra is.

²⁰⁸ 2004-496 DC 2004. június 10. 7. pont.

²⁰⁹ 2004-497 DC 2004. július 1. 18. pont; 2004-498 DC 2004. július 29. 4. pont; 2004-499 DC 2004. július 29. 7. pont.

²¹⁰ Dubout szerint a kezdeti megfogalmazás csak terminológiai tapogatózás (*tâtonnements terminologique*) volt. Dubout: i.m. 454.

²¹¹ 2017-749 DC 2017. július 31.

²¹² 2018-765 DC 2018. június 12.

²¹³ 2018-750/751 DC 2018. december 7.

Mindazonáltal, még a súlyos, az alkotmányos identitás inherens részét képező szabályokat és elveket érintő sérelmek is feloldhatók, amennyiben az alkotmányozó ahhoz hozzájárul (*sauf à ce que le constituant y ait consenti*).²¹⁴ Anne Levade szerint a jogkövetkezményeket tekintve ezzel a megoldással kapcsolta össze az Alkotmánytanács az Alkotmány 54. és 61. cikke alapján lefolytatott vizsgálatokat.²¹⁵ E dogmatika alapját az alkotmányozó hatalom szuverén felfogása képezi, amelyet csupán időben,²¹⁶ valamint két tárgykör, az államforma és a terület sérthetlensége²¹⁷ tekintetében korlátoz az Alkotmány. Mindezt alátámasztja az Alkotmánytanács Maastricht II. döntése, amelyben a testület kifejtette, hogy „az alkotmányozó hatalom szuverén; az általa megfelelőnek ítélt formában hatályon kívül helyezheti, módosíthatja vagy kiegészítheti az alkotmányos értékű rendelkezéseket.”²¹⁸ Az Alkotmánytanács ebből kiindulva nem vizsgálja az alkotmánymódosítások alkotmányosságát,²¹⁹ így amennyiben az uniós jog miatt – akár az alapszerződés módosítása, akár a másodlagos uniós jog miatt – megállapítja az alkotmány sérelmét, az alkotmányozó hatalom szuverén döntésére bizza a kollíziós helyzet feloldását.

Az átültető jogszabályok alkotmányossági vizsgálata vonatkozásában további jelentős állomásnak ígérkezett 2008-ban az ún. elsőbbségi alkotmányossági kérdés bevezetése (*question prioritaire de constitutionnalité - QPC*) az Alkotmány 61-1. cikkébe. Ennek értelmében mindkét legfelső bírósági fórum a törvények utólagos normakontrollját kezdeményezheti, amennyiben az eljárásban résztvevő fél arra hivatkozik, hogy az alkalmazott törvény az Alkotmányban biztosított jogát vagy szabadságát sérti. Ahhoz azonban, hogy a bírói fórumok az Alkotmánytanács eljárást kezdeményezzék, ők maguk is előzetesen megítélik az átültető jogszabályok alkotmányosságát. A *Conseil d'État* 2007-es *Arcelor* ítélete alapján úgy tűnt, hogy az alapjogok biztosítása körében a testület mindig

²¹⁴ 2006-540 DC 2006. július 27. 19. pont.

²¹⁵ Levade: i.m.

²¹⁶ Franciaország Alkotmány 7. cikk: „Nem alkalmazható az alkotmánynak a 49., az 50., sem pedig a [z alkotmány módosítási eljárásról szóló] 89. cikke a köztársasági elnöki tisztség megüresedése, illetve az alatt az időszak alatt, amely a köztársasági elnök akadályoztatásának véglegessé nyilvánítása és utódjának megválasztása között telik el.”

²¹⁷ Uo. 89. cikk.

²¹⁸ „[L]e pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ;” DC 92-312 1992. szeptember 2. (Maastricht II. döntés) 19. pont.

²¹⁹ „[L]e Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ;” („az Alkotmánytanács nem rendelkezik sem az Alkotmány 61. cikke, sem a 89. cikke vagy bármely más rendelkezése alapján hatáskörrel alkotmánymódosítások felülvizsgálatára;”) DC 2003-469 2003. március 26. 2. pont.

értékelni fogja az uniós jogban érvényesülő védelmi szintet.²²⁰ Az Alkotmánytanács gyakorlatából azonban az tűnik ki, hogy ilyen összemérésre nincs szükség, hanem azt szükséges megvizsgálni, hogy a sérülni vélt alkotmányos elvet védelemben részesíti-e az uniós jog is, és amennyiben igen, úgy vélelmezi a megfelelő védelmi szint teljesülését.²²¹ Ezzel összhangban például a hatáskörének hiányát állapította meg az Alkotmánytanács a szólásszabadság, a véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a vállalkozás szabadsága elveinek vonatkozásában, mivel azok érvényesülését az uniós jog is biztosítja.²²² Az ekvivalencia elvének ilyen érvényesítéséből azonban az is következik, hogy valójában az alkotmányos identitás inherens részét csak olyan elvek és szabályok képezhetik, amelyek érvényesülését az uniós jog nem biztosítja. Vagyis az alkotmányos identitás egy szűk fogalom, amelynek tartalma valamilyen sajátos, csak az adott tagállamra érvényes alkotmányos előírás lehet.²²³

Ezzel együtt az Alkotmánytanács az eddig vizsgált tizenhat esetben egyszer sem állapította meg az alkotmányos identitás inherens elveinek és szabályainak sérelmét, továbbá definíciót sem adott, és példákat sem hozott fel e fogalom meghatározására. A francia Alkotmánytanács alapvetően azt a negatív elvárást fogalmazza meg mindig, hogy az irányelv implementálása és egyéb uniós aktusok végrehajtásához kapcsolódó nemzeti szabályozás ne sértse a francia alkotmányos identitást.²²⁴ Emellett pedig mindig megismétli: még ha egy ilyen elv vagy szabály sérelme fel is merülne, ez akkor sem egy abszolút korlát az uniós jog érvényesülése előtt, mivel a sérelem az alkotmányozó hatalom hozzájárulásával kiküszöbölhető.

2.1.2. Explicit és állandó: a német modell

A Maastrichti szerződés elfogadásáig a német Alaptörvény sem tartalmazott önálló európai uniós klauzulát, hanem a tagságot a 24. cikkben foglalt nemzetközi szervezetekre vonatkozó felségjog átruházási lehetőség tette lehetővé.²²⁵ A nemzetközi jog érvényesülése vonatkozásában a német jogrendszer mérsékelt dualista megközelítésűnek nevezhető

²²⁰ Somssich Réka: Az alkotmányos identitás a francia és a belga alkotmánybírói gyakorlatban. Alkotmánybírói Szemle 2018/2. 12.

²²¹ Dubout: i.m. 454.

²²² 2018-768 DC 2018. július 26.

²²³ Guerrini: i.m. 159-160. Drinóczi 2018: i.m. 3.

²²⁴ A szakirodalom ebbe a körbe a laicitás elvét, a republikanizmust, a szabadság, egyenlőség, testvériség eszméjét érti bele, amelyek az organikus történelmi fejlődés eredményeiként kristályosodtak ki. Drinóczi 2018: 8. Trócsányi: i.m. 74.

²²⁵ Vincze – Chronowski 2018: i.m. 53.

tekintettel arra, hogy a nemzetközi jog általános szabályai az Alkotmány 25. cikke erejénél fogva a törvények fölött állva a szövetségi jog részét képezik. Ezen túlmenően a nemzetközi kötelezettségvállalásokat külön jogalkotási aktussal kell a német jogrendszerbe emelni, amilyen a Római szerződést ratifikáló törvény is.²²⁶

Az önálló Európa-klauzula a 23. cikkbe került, amelynek értelmében a Német Szövetségi Köztársaság az EU létrehozásán keresztül hozzájárul az „egyesült Európa megvalósításához”. Az Európai Unió tartalmi jellemzői tekintetében a német Alaptörvény meghatározza, hogy azt kötelezik a demokratikus, jogállami, társadalmi és a föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve, továbbá az a kötelezettség, hogy az Alaptörvény által biztosított jogvédelem lényegéhez hasonló jogvédelmet kell biztosítani. A tagság formai feltételeként a klauzula utal az Alaptörvény módosításának formai szabályát rögzítő 79. cikk (2) bekezdésre, amely a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács kétharmados támogatottságát igényli. Ezen túlmenően pedig a klauzula meghatározza az alkotmány integráció által nem érinthető magját is az alaptörvény 79. cikk (3) bekezdésére utalással. Utóbbi kiveti az alkotmánymódosítással megváltoztatható alkotmányos rendelkezések köréből a föderatív államszervezetet, a tartományok törvényhozásban való közreműködését, az Alaptörvény első cikkét (emberi méltóság sérthetlensége, a kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség, a sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogok közvetlenül hatályos természete), valamint az Alaptörvény 20. cikkében foglalt alkotmányos alapelveket (demokratikus és szociális szövetségi állam, népszuverenitás elve, hatalommegosztás elve, jogállamiság elve) és az ellenállási jogot.

Az európai uniós tagsággal összefüggésben az alkotmányos identitás (*Verfassungsidentität*) védelmének gondolata csak a Lisszaboni szerződést felülvizsgáló alkotmánybíróági döntésben szerepel,²²⁷ azonban e fogalmi konstrukciótól függetlenül az identitás fogalma a német alkotmányelméleti irodalomra²²⁸ is tekintettel már korábban megjelent az egyes fenntartásokat megfogalmazó alkotmánybíróági döntésekben.

E korábbi döntések azért is kiemelt jelentőségűek, mivel éppen német vonatkozásban került megfogalmazásra az EUB részéről az elsőbbség elvének abszolút felfogása,²²⁹ amelynek

²²⁶ 1957. július 27-i törvény.

²²⁷ BVerfGE 123, 267.

²²⁸ Monika Polzin: Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. I-CON 2016/1. 418-421.

²²⁹ Az elsőbbség elvét a törvényekkel szemben már 1971-ben elismerte a Lütticke ítélet. BVerfGE 31, 145.

értelmében az alapjogok nem képezhetik gátját az uniós jog érvényesülésének. Az ezt megfogalmazó Internationale Handelsgesellschaft ügyben²³⁰ született ítélet folyományaként a frankfurti Közigazgatási Bíróság a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordult a közösségi rendeletek normakontrollja végett. Az ennek eredményeként 1974-ben elfogadott Solange I. döntés²³¹ úgy összegezhető, hogy „addig, amíg” az európai integráció nem rendelkezik az alapvető jogok megfelelően kodifikált katalógusával, addig a két jogrendszer között átmenetileg ellentét állhat fenn, és ezért az Alkotmánybíróság fenntartotta magának a jogot arra, hogy felülvizsgálja az Alaptörvényben biztosított alapjogokat sértő közösségi (uniós) jogot.²³² A közjogi kihívásra született német alkotmánybírósági válasz tehát az ún. *alapjogi fenntartás* volt, amelynek célja a német alkotmányosság védelme volt. Ennek keretében uniós kontextusban először hangsúlyozta a karlsruhei testület az identitás védelmét (*die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht*). Minthogy ugyanis az Alaptörvény 24. cikke alapján nem ratifikálható olyan nemzetközi szerződés, ami az alkotmányos alapstruktúra megváltoztatását eredményezi, abból az következik, hogy a már ratifikált nemzetközi szerződés keretében sem válhat lehetővé az, hogy olyan másodlagos jog jöjjön létre, ami ellentétes az alapstruktúrán nyugvó identitással. Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az integráció korai fázisában az identitás esetleges sérelme annyiban volt integrációkritikus, hogy az valójában az integráció további mélyülésének, az alapjogi dimenzió kidolgozásának igényét jelentette.²³³

Az emberi jogi rezsím hiányának feloldásaként²³⁴ az EUB kifejlesztette az ún. közös európai alkotmányos hagyomány elvét, elismerte az emberi jogokat mint a közösség általános jogelvét,²³⁵ és hivatkozni kezdett a tagállamok által ratifikált nemzetközi emberi jogi

²³⁰ C-11/70. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ECLI:EU:C:1970:114.

²³¹ BVerfGE 37, 271.

²³² Az eljárás lefolytatását az tette lehetővé, hogy a közösségi rendeleteket, és általában a közösségi jogi aktusokat a saját eljárása szempontjából törvénynek, illetve törvényi szintű aktusnak minősítette. Fazekas: i.m. 68.

²³³ Ezzel szemben az alkotmányos identitás védelmének legújabb megjelenése ellentétes, euroszeptikus irányt képvisel, mint amely a tagállami alkotmányos autonómiát igyekezik védeni a mélyülő európai integráció szemben. Leonard F.M. Besselink: National and constitutional identity before and after Lisbon. Utrecht Law Review 2010/3. 36.

²³⁴ A szakirodalmi konszenzussal szemben Giacomo DelleDonne és Federico Fabbrini úgy vélik, hogy az EUB kifejlesztése nem a német és olasz alkotmánybírósági döntésekre válaszként született, hanem az emberi jogok iránt fogékonyabb transznacionális légkör eredménye volt. Giacomo DelleDonne – Federico Fabbrini: The Founding Myth of European Human Rights Law: Revisiting the Role of National Courts in the Rise of EU Human Rights Jurisprudence. E.L. Rev. 2019/2. 178. Turkuler Isiksel szerint az uniós emberi jogi rezsím megszületése valójában a piaci fundamentalizmus megerősítését szolgálta. Isiksel: i.m. 130.

²³⁵ C-29/69. Erich Stauder v Ulm – Sozialamt ECLI:EU:C:1969:57.

egyezményekre,²³⁶ kiemelten pedig az Emberi Jogok Európai Egyezményére.²³⁷ E későbbi jogfejlődés eredményeként az 1986-ban megszületett a Solange II. döntés,²³⁸ amely az integráció mélyülésére tekintettel visszavonulót fűjt, és elismerte az uniós alapjogvédelmi hiányosságok időközbeni kiküszöbölését. Ennek értelmében a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította, hogy „addig, amíg” a közösségi (uniós) jog és az EUB jogalkalmazása általánosan szavatolja az alapjogok hatékony védelmét oly módon, hogy ez a védelem a német alkotmány által előírt jogvédelemmel lényegében azonos szintűnek tekintendő, addig a Szövetségi Alkotmánybíróság nem vizsgálja felül a közösségi (uniós) aktusokat.

Az alapjogi fenntartás kifulladását jól jelzi az ún. banánpiaci rendtartás ügyében hozott alkotmánybírósági döntés,²³⁹ amelyben a testület azt a követelményt szabta az alkotmányjogi panaszt benyújtóknak, valamint a normakontrollt kérő bíróságoknak, hogy a másodlagos joggal kapcsolatos alapjogsérelem alátámasztására azt kell bizonyítaniuk, hogy az uniós jogban érvényesülő jogvédelem általánosan a Solange II. döntésben meghatározott szint alá süllyedt.²⁴⁰ Mindez ugyanakkor teljesíthetetlen feladatnak tűnik,²⁴¹ különösen, ha arra gondolunk, hogy az alapjogok védelme csak tovább erősödött az EUB gyakorlatában az Alapjogi Charta elfogadását követően.²⁴²

Ezt követően a német Szövetségi Alkotmánybíróság az ún. *ultra vires* tesztet fejlesztette ki a Maastrichti Szerződés felülvizsgálatakor.²⁴³ Ennek értelmében az Alkotmánybíróság fenntartotta magának annak vizsgálatát, hogy az Európai Unió intézményei túlterjeszkednek-e az alapító szerződésben rájuk ruházott hatáskörökön, minthogy a *nemo plus iuris elvnek* megfelelően csak azon belül, *intra vires* járnak el kötelező jelleggel, azon túlmenően azonban az Alkotmánybíróság megállapíthatja az uniós jog németországi alkalmazásának tilalmát.²⁴⁴

²³⁶ C- 4/73. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v Bizottság ECLI:EU:C:1974:51.

²³⁷ C-44/79. Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz ECLI:EU:C:1979:290.

²³⁸ BVerfGE 73, 339.

²³⁹ BVerfGE 102, 147.

²⁴⁰ Matthias Cornils: BVerfGE 37, 271 – Solange I. Von den Grenzen des Anwendungsvorranges des Europarechts: Der unabdingbare Grundrechtsstandard des Grundgesetzes. In: Jörg Menzel – Ralf Müller-Terpitz (szerk.): Verfassungsrechtsprechung. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017. 259-260.

²⁴¹ Fazekas: i.m. 79.

²⁴² Varju Márton: Jogértelmezés és kontextus: Az Európai Bíróság újabb alapjogi ítélezési gyakorlata. Fundamentum 2016/1. 5-21. Ld. például az adatvédelem témakörét: C-293/12. Digital Rights Ireland ECLI:EU:C:2014:238.

²⁴³ BVerfGE 89, 155.

²⁴⁴ Ezt az elméleti lehetőséget alkalmazta a cseh Alkotmánybíróság a Landtova ügyben (Pl. ÚS 5/12 szlovák nyugdíjak XVII, 2012. január 31.), és a dán Legfelső Bíróság az Ajos ügyben (15/2014. Ajos 2016. december 6.). Jan Komárek: Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution. VerfBlog, 2012/2/22, <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires->

Azt már a Maastricht döntésben jelezte a testület, hogy a másodlagos jog alkalmazhatóságának megállapítása során a hatáskörét az EUB-vel együttműködési viszonyban (*Kooperationsverhältnis*)²⁴⁵ gyakorolja. A teszt ugyanakkor a későbbiekben tovább finomodott a Honeywell-ügyben, amelyben a Szövetségi Alkotmánybíróság az *ultra vires* megállapíthatóságához a „nyilvánvaló hatáskörtúllépés” (*offensichtliche Kompetenzüberschreitung*) követelményét fűzte, valamint azt, hogy a hatáskör túllépésének a tagállamok hátrányára történő strukturális eltolódást kell jelentenie (*der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten führt*).²⁴⁶ A rendelkező rész 1. pont b) alpontja szerint mindezt meg kell előznie az Európai Unió Bíróságához felterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek is, amit ez idáig kétszer meg is tett az Európai Központi Bank két kötvényvásárlási programja, az OMT²⁴⁷ és a PSPP²⁴⁸ vizsgálata keretében. Az EUB mindkét esetben elutasította az uniós jog sérelmét,²⁴⁹ ezt követően pedig a Szövetségi Alkotmánybíróság az *ultra vires* kontroll fenntartása mellett ugyan, de megállapította,²⁵⁰ hogy a német központi banknak részt kell vennie az EKB programok végrehajtásában, amíg azok az EUB által megszabott értelmezési kereten belül maradnak.²⁵¹

Végül a harmadik teszt, amit a Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszabon határozatban kidolgozott, az ún. alkotmányos identitás tesztje. Amíg az integráció korai fázisában az identitás esetleges sérelme az integráció mélyülésének kedvezett, addig az identitás fogalmának fenntartás formájában történő újjáéledésének már integrációt korlátozó jellege van: a tagállami alkotmányos autonómiát védi az európai integrációval szemben.²⁵² Az identitáskontroll azt teszi lehetővé, hogy az Alkotmánybíróság megvizsgálja, hogy az

revolution/. Ole Terkelsen: The Ajos Case and the Danish Approach to International Law. *European Public Law* 2018/2. 183–194.

²⁴⁵ BVerfGE 89, 155. 80.

²⁴⁶ BVerfGE 126, 286. Matthias Cornils: BVerfGE 89, 155 – Maastricht. Gerichtskooperation im Staatenverbund: Das wächteramt des BVerfG über die Kompetenzen der Europäischen Union. In: Menzel – Müller-Terpitz: i.m. 542.

²⁴⁷ BVerfGE 134, 366.

²⁴⁸ BVerfGE 146, 216.

²⁴⁹ C-62/14. Peter Gauweiler, Bruno Bandulet és társai, Roman Huber és társai, Johann Heinrich von Stein és társai, a Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag és a Deutscher Bundestag ECLI:EU:C:2015:400.

²⁵⁰ BVerfGE 142, 123.

²⁵¹ Az OMT program vizsgálata érdekében a felterjesztő végzés nyílt fenyegetésként volt olvasható az EUB irányában. Lásd: Vincze – Chronowski 2018: 205.

²⁵² Köhalmi Barbara – Nagy-Nádasdi Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokalizációs határozat tükrében. *Fundamentum* 2017/1-2. 48-49.

alkotmány érinthetetlen rendelkezései sérülnek-e.²⁵³ Az identitás megváltoztatása ugyanis az alkotmányozó hatalom átvételét jelentené, amely azzal jár, hogy kiürül a demokrácia elve és az emberi méltóságban gyökerező egyenlő választójog.²⁵⁴ Ez az alapjogi referencia, az Alaptörvény 38. cikkében biztosított választójog az, amely megalapozza az uniós közhatalmi aktusok ellen előterjeszhető alkotmányjogi panaszokat, hiszen az egyes felségjogok átruházása azzal a veszéllyel járhat, hogy kiürül az egyes állampolgárok részvételi joga a demokratikus politikai folyamatok alakításában.²⁵⁵ E levezetés annyiban nem meglepő, hogy már az *ultra vires* tesztet megfogalmazó Maastricht döntésben is megjelent abban az összefüggésben, hogy az Európai Unió általános hatásköri felhatalmazásával (*Generalermächtigung*)²⁵⁶ szemben a demokratikus legitimitációt biztosító választójog biztosítja az alkotmányos védelmet. A Lisszabon döntésben ehhez a Szövetségi Alkotmánybíróság *expressis verbis* hozzátette, hogy a német Alaptörvény nem ad lehetőséget a *Kompetenz-Kompetenz* átruházására, és az EUMSZ 352. cikkében szereplő rugalmassági klauzulát sem lehet így értelmezni.²⁵⁷

A Lisszabon döntés a demokratikus államiság kereteinek biztosításaként a *Grundgesetz* 79. cikke (3) bekezdésének érinthetetlen rendelkezésein felül öt további területet nevesített az alkotmányos identitáshoz kapcsolódóan: a büntetőjogot, a katonai és polgári erők alkalmazásának monopóliumát, az államélet alapvető pénzügyi döntéseit, a szociális állam keretében biztosítható életkörülményekről szóló döntéseket, valamint a különös kulturális fontossággal bíró területeket alakítását, mint a családjogot, a vallási közösségeket, az iskolai és képzési rendszert.²⁵⁸ A szuverén államok által megvalósított hatáskör-átruházás ugyanis nem jöhet létre oly módon, hogy a tagállamok számára nem marad megfelelő mozgástér (*ausreichender Raum*)²⁵⁹ a gazdasági, kulturális és szociális élet politikai meghatározásához. Az átruházott hatáskörökkel – különösen a szabadság, biztonság és jog térségére irányadók –

²⁵³ Andreas Voßkuhle: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. *European Constitutional Law Review* 2010/6. 196-198.

²⁵⁴ Dieter Grimm: Defending sovereign statehood against transforming the European Union into a state. *E.C.L. Review* 2009/3. 360-362.

²⁵⁵ Vincze – Chronowski 2018: i.m. 217.

²⁵⁶ BVerfGE 89, 155. 105.

²⁵⁷ BVerfGE 123, 267. 142.

²⁵⁸ Uo. 252. E területet Matthias Cornils az integráció tartalmi korlátainak tekinti. Matthias Cornils: BVerfGE 123, 267 – Lissabon. Mitgliedstaatlichkeit vorbehalten: Europa am Endpunkt der Integration? In: Menzel – Müller-Terpitz: i.m. 856.

²⁵⁹ Uo. 249.

az uniós intézményeknek úgy kell élniük, hogy tagállami szinten fennmaradjanak az élő demokrácia (*lebendige Demokratie*)²⁶⁰ keretfeltételei.

A határozat visszatérő eleme tehát a tagállami demokrácia megőrzése iránti igény, amelyet a demokratikus legitimáció, illetőleg a választójog tényleges érvényesülése biztosít. Ennek kárára nem növelhető tovább az Európai Unió hatékonysága sem, ezért a Lisszaboni szerződésbe beiktatott áthidaló klauzulák, mint az EUMSZ 48. cikk (7) bekezdésében megjelenő áttérési lehetőség a minősített többségű döntéshozatalra olyan szerződésmódosításnak minősül, amelyhez nem elégséges a német törvényhozás tájékoztatása, hanem annak megerősítő törvényt kell elfogadnia az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdésének megfelelően.²⁶¹ A demokratikus legitimáció védelmét az Alkotmánybíróság *ultra vires* és alkotmányos identitással kapcsolatos fenntartásai biztosítják, amelyek nélkül az európai jog iránti nyitottság és a lojalitási klauzula mellett a szuverén tagállami lét alapjai nem biztosíthatók a mélyülő integráció ellenében. Ennek körében pedig az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy az alkotmányos identitás védelmét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése is biztosítja, és ebből adódóan a nemzeti alkotmányos identitás védelem és az uniós jogban biztosított alkotmányos identitás védelem „kéz a kézben” járnak.²⁶²

Az identitás sérelmének kérdése felmerült az OMT határozatban is elsősorban a költségvetési joggal összefüggésben. E döntés kulcsfontosságúnak tekinthető abban az értelemben, hogy az alkotmányossági vizsgálatot megelőzően a Szövetségi Alkotmánybíróság felfüggesztette az eljárását, és előzetes döntéshozatalt kezdeményezett az EUB állásfoglalásának megismerése végett.²⁶³ A felterjesztő döntés érdekessége,²⁶⁴ hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság szakítani látszott az imént felvázolt „kéz a kézben” történő identitásvédelemmel. Kifejtette, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő nemzeti identitás nem egyezik meg az alkotmányos identitás koncepcióval, mivel előbbi mérlegelhető, míg utóbbi nem, annak védelme pedig csupán az Alkotmánybíróság feladata.²⁶⁵ Ezen integrációkritikus szembenállásnak megfelelően a végső határozatban a testület megállapította, hogy minden alkotmányos szerv köteles az uniós szervek minden olyan intézkedésével szembehelyezkedni, amely az

²⁶⁰ Uo. 351.

²⁶¹ Bárd Petra: A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni szerződésről. *Fundamentum* 2009/4. 151.

²⁶² BVerfGE 123, 267. 240.

²⁶³ BVerfGE 134, 366.

²⁶⁴ Monica Claes – Jan-Herman Reestman: The protection of national constitutional identity and the limits of European integration at the occasion of Gauweiler case. *German Law Journal* 2015/4. 931.

²⁶⁵ BVerfGE 134, 366. 29.

alkotmányos önazonosság sérelmével járhat. Ehhez kapcsolódóan a testület megismételte, hogy mind az *ultra vires* kontroll, mind pedig az identitáskontroll oda vezethet, hogy a másodlagos uniós aktust alkalmazhatatlanná nyilváníthatja (*für unanwendbar erklärt werden*).²⁶⁶ A határozat ugyanakkor foglalkozott a két mechanizmus egymáshoz fűződő viszonyával is, és bár két független vizsgálatként tartotta fenn őket, az *ultra vires* kontrollt egyúttal az identitáskontroll speciális eseteként nevesítette. Ennek értelmében a kellően súlyos hatáskörtúllépés (*hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen*)²⁶⁷ az identitás sérelmét is jelenti. Ezzel együtt más a vizsgálati spektrum, mivel az identitáskontroll elvégzése az uniós jog szubsztantív vizsgálatát jelenti, aminek keretében az alkotmányos identitás elemei az uniós jog abszolút korlátját jelentik („*absoluten Grenze*“ *der Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG*).²⁶⁸ Mindazonáltal az OMT határozat alapján mindkét kontroll mechanizmust az integrációra nyitottan és önmérsékletet tanúsítva kell alkalmazni,²⁶⁹ amely adott esetben előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését igényelheti az identitáskontroll esetében is.²⁷⁰ Az EUB által adott értelmezést pedig az Alkotmánybíróságnak egészen addig tiszteletben kell tartania, amíg az nem tűnik az alkalmazott módszertan alapján objektíve önkényesnek (*objektiv willkürlich*).²⁷¹ Ez irányadó az EUB jogfejlesztésére is, még akkor is, ha azt egyébként súlyos érvekkel lehet megtámadni. Ennek megfelelően a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a költségvetésért viselt felelősség az alkotmányos identitás része,²⁷² azonban az EUB által adott értelmezés keretein belül Németország részt vehet az OMT program végrehajtásában azzal, hogy a német alkotmányos szerveknek, így elsősorban a kormány és a *Bundestag* felelőssége a program végrehajtásának nyomon követése, illetve ellenőrzése.²⁷³

Témánk szempontjából kitüntetett jelentősége van egy 2015. decemberi határozatnak,²⁷⁴ amelyben a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapította 79. cikk (3) bekezdése által módosíthatatlan rendelkezésként azonosított 1. cikkben nevesített az emberi méltósághoz való jognak, és így az alkotmányos identitásnak a sérelmét, megakadályozva egy európai

²⁶⁶ BVerfGE 142, 123. 155.

²⁶⁷ Uo. 153.

²⁶⁸ Uo.

²⁶⁹ A döntés egyik kommentátora szerint az OMT-határozat sokkal integrációra nyitottabb megközelítést tartalmaz, mint ami a korábbi Lisszabon-határozat alapján következett volna. Walter Frenz: No judicial Brexit of the German Federal Constitutional Court. E.L. Rev. 2017, 42(4), 580-581.

²⁷⁰ BVerfGE 142, 123. 156.

²⁷¹ Uo. 161.

²⁷² Uo. 210.

²⁷³ Uo. 220.

²⁷⁴ 2 BvR 2735/14.

elfogatóparancs végrehajtását. Az alapügy szerint egy amerikai állampolgárt távollétében²⁷⁵ Olaszországban harminc év szabadságvesztésre ítélték bünszervezetben elkövetett kábítószerrel összefüggő bűncselekmények miatt. Mivel a férfit Németországban fogták el, az olasz hatóságok európai elfogatóparancsot bocsátottak ki, aki az átadás megengedhetősége tárgyában döntő düsseldorfi bíróság döntése ellen alkotmányjogi panasszal élt. Az ügyben felmerülő horizontális alapjogvédelmi kérdésekkel összefüggésben a Szövetségi Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Európai Unió tagállamainak egymás jogrendszere iránt kölcsönös bizalommal kell lenniük, illetve maga az európai elfogatóparancs szabályozása is megfelel az emberi méltóságból fakadó követelményeknek.²⁷⁶ Ezzel együtt azonban az egyes konkrét európai elfogatóparancsok végrehajtása során is tiszteletben kell tartani az emberi méltóságból eredő követelményeket (*Schuldprinzip*),²⁷⁷ az eljáró bíróságnak pedig vizsgálnia kell az alkotmányossági standardok teljesülését, különösen akkor, ha az átadandó személy bizonyítékokat szolgáltat arra vonatkozólag, hogy az átadást követően nem lesz eljárásjogi lehetősége arra, hogy az elfogatóparancsot kibocsátó tagállam bírósága előtt újabb bizonyítékok mérlegelését kérje.

E döntés példátlanul tekinthető az Európai Unió történetében, hiszen az EUB gyakorlata az ún. Melloni-doktrína alapján erősen bekorlátozta a tagállami magasabb védelmi szint lehetőségét.²⁷⁸ Miközben tehát az EUB esetjoga szerint a tagállami alkotmányok nem ronthatják le az uniós jog érvényesülését,²⁷⁹ ezzel szemben a 2015. decemberi döntés megakadályozta egy európai elfogatóparancs alkalmazását az Alkotmány 1. cikkének sérelmére, illetve egyben a német alkotmányos identitás sérelmére hivatkozással. Nem világos ugyanakkor, hogy miért volt szükség az ügy identitáskérdéssé transzferálására, hiszen önmagában az emberi méltóság, mint alapjogi mérce beiktatása is megakadályozhatta volna

²⁷⁵ Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 5. cikk. 1. pontja szerint „ha az európai elfogatóparancsot az érintett személy távollétében hozott határozatban kiszabott büntetés vagy szabadságvonással járó intézkedés végrehajtása céljából bocsátották ki, és ha az érintett személyt személyesen nem idézték vagy más módon nem értesítették annak a tárgyalásnak az időpontjáról és helyéről, amely a távollétében hozott határozathoz vezetett, az átadás ahhoz a feltételhez köthető, hogy a kibocsátó igazságügyi hatóság megfelelőnek ítélt garanciát nyújt arra, hogy annak a személynek, aki ellen az európai elfogatóparancsot kibocsátották, lehetősége lesz a kibocsátó tagállamban az ügy újratárgyalását kérni és a bírósági tárgyaláson jelen lenni;”.

²⁷⁶ 2 BvR 2735/14. 84. pont.

²⁷⁷ Zakariás Kinga: Az emberi méltósághoz való jog. Összehasonlító jogi elemzés a német és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében. Pázmány Press, Budapest, 2019. 65-67, 141.

²⁷⁸ C-399/11. Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal ECLI:EU:C:2013:107.

²⁷⁹ C409/06. Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim ECLI:EU:C:2010:503. 61. pont.

az elfogatóparancs végrehajtását.²⁸⁰ Mindazonáltal úgy tűnik, hogy az EUB receptív volt a német Alkotmánybíróság döntésére,²⁸¹ és 2016. áprilisi ítéletében – igaz az alkotmányos identitás kérdéskörének említése nélkül – az Aranyosi és Căldăraru ügyekben²⁸² eseti mérlegelés mellett már elfogadta a horizontálisan magasabb alapjogi mérce alkalmazhatóságát.²⁸³

Mi következik mindebből az alkotmányos identitás német karakterológiájának értelmezésére vonatkozólag? Egyrészt úgy tűnik, hogy a jövőre nézve az identitáskontroll az emberi méltósághoz való jogon keresztül magába olvasztja az alapjogi fenntartást, és ugyanez igaz lehet az *ultra vires* kontroll vonatkozásában is, hiszen utóbbi az OMT döntésben sajátos identitáskérdésként került értelmezésre.²⁸⁴ Másrészt külön ki kell emelni, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság döntéseiben kulcsszerepet játszó demokrácia elvet, illetve a demokratikus legitimitációt biztosító választójogot, amelyre alkotmányjogi panaszok alapíthatók, és amelyen keresztül az Alkotmánybíróság az örökkévalósági klauzulásban foglaltak sérelmét vizsgálja. Mindazonáltal sem az emberi méltóság, sem a választójog tekintetében nem merül fel olyan speciális német jelentés, ami más tagállamokkal szemben *differentia specificát* alapozna meg, hanem az ún. örökkévalósági klauzula természetének megfelelően mindez valójában az állam időbeli önazonosságára, az államiság védelmére irányítja a figyelmet. Ahogy a Lisszabon-határozatban fogalmazott a testület: „Az Alaptörvény nemcsak feltételezi Németország szuverén államiságát, hanem garantálja azt is.”²⁸⁵

Mindebből az is következik, hogy a német alkotmányos identitás sokkal kevésbé flexibilis, mint a francia, hiszen amíg Franciaországban bármiféle identitássérelmet kiküszöbölhet az alkotmány módosítása, addig a német dogmatika szerint ilyesmire nem kerülhet sor, hiszen az örökkévalósági klauzulához rendelt alkotmányos identitás annak ellenáll.

²⁸⁰ Éppen ezért az alkalmazott érveléstechnikát Claus Dieter Classen a helyzet túldramatizálásaként értékelte. Ld. Claus Dieter Classen: Zu wenig, zu fundamentalisch – zur grundrechtlichen Kontrolle “unionsrechtlich determinierter” nationaler Hoheitsakte. EuR 2016. 312.

²⁸¹ Mathias Hong: Human dignity, identity review of the European arrest warrant and the Court of Justice as a listener in the dialogue of courts: Solange-III and Aranyosi. E.C.L. Review 2016/3. 560-563.

²⁸² C-404/15. Aranyosi és C-659/15 Căldăraru egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:198.

²⁸³ Koen Lenaerts: La vie après l’avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet not Blind) Trust. Common Market Law Review 2017/54. 805.

²⁸⁴ Mindazonáltal az európai bankfelügyelettel kapcsolatosan 2019. július 30-án meghozott döntésében a német Szövetségi Alkotmánybíróság mindkét tesztet külön-külön lefolytatta, és megállapította, hogy az uniós szintű bankfelügyelet szabályozása nem képez *ultra vires* aktust és nem sérti az alkotmányos önazonosságot. 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14.

²⁸⁵ „Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch.” BVerfGE 123, 267. 216. pont.

Végül pedig a német alkotmányos identitás explicit jellegére is érdemes ráirányítani a figyelmet. A francia hallgatással szemben ugyanis a német alkotmányos identitás konkrét alkotmányos szabályokkal került beazonosításra. Hozzá kell tenni azonban azt is, hogy ennek elemei bár lezártak tűnnek, de értelmezéssel esetről estre tovább is fejlődhetnek a Lisszabon határozatban beazonosított öt különleges államéleti terület megnevezése révén.

2.2. Alkotmányos identitás Magyarországon

Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz, amit a témában rendezett népszavazáson a választópolgárok 83.76%-a támogatott. Az EU tagsághoz kapcsolódó alaptörvényi rendelkezés, az Alaptörvény E) cikke, illetve korábban az Alkotmány 2/A. §-a, amelyet az Országgyűlés 361 igen szavazattal, 4 nem ellenében, tartózkodás nélkül fogadott el 2002. december 17-én.²⁸⁶ A különálló alkotmányos jogalapot a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről rendelkező 1994. évi I. törvényt vizsgáló 30/1998. (VI. 25.) AB határozat tette szükségessé.²⁸⁷ E határozat értelmében az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését sérti az olyan nemzetközi kötelezettségvállalás, amely a közösségi jog alkalmazását kötelezővé teszi, miközben Magyarország nem uniós tagállam, és így nincs ráhatása a közösségi jog kialakulására.

A különálló alkotmányos alap²⁸⁸ *lex specialis* a nemzetközi jogra vonatkozó Q) cikkhez képest. Ennek megfelelően, és összhangban az EUB gyakorlatával, az Alkotmánybíróság nem tekinti nemzetközi jognak az uniós jogot, hiszen ha annak tekintené, akkor nem is lenne szükség külön az Alaptörvény E) cikkére. Ezzel együtt az Alaptörvény E) cikke is utal az alapító szerződések nemzetközi jogi jellegére, továbbá az Alkotmánybíróságnak is volt olyan döntése, amelyik azok nemzetközi jogi eredetét hangsúlyozta,²⁸⁹ illetve az alapító szerződéseket kihirdető törvényt mint nemzetközi szerződést kihirdető törvényt felül is

²⁸⁶ Csuhány – Sonnevend: i.m. 239, 269.

²⁸⁷ ABH 1998, 220, 234.

²⁸⁸ A 2/A. § szövegtörténeti áttekintéséhez ld.: Csuhány – Sonnevend: i.m. 239-244.

²⁸⁹ 61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 550. „Az Alkotmánybíróság hatáskörei szempontjából az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdései szerinti nemzetközi szerződések a hatálybalépésüket követően az uniós jog részét képezik, azonban ettől még nemzetközi szerződési eredetüket sem veszítik el.” 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [18].

vizsgálja a testület.²⁹⁰ Mindazonáltal hatásköre szempontjából, tárgyukra tekintettel, az Alkotmánybíróság elhatárolta az alapító szerződéseket a klasszikus nemzetközi jogi aktusoktól.²⁹¹ E megközelítést Kovács Péter a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény alkotmányossági kontrollját elvégző 1053/E/2005. AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában az uniós jog *sui generis* jellegével indokolta. Ennek értelmében az „a közösségi alapító és módosító szerződések (az ún. eredeti jog) illetve az intézményi rendeletek, irányelvek, egyéb normák és aktusok (az ún. másodlagos vagy levezetett jog) az egységes – következésképpen egységesen is kezelendő – európai jog (közösségi jog) alkotó elemeit képezik. Szerződési eredetük dacára az európai jog (közösségi jog) normái sokkal közelebb állnak a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz: ez különösen a primátus és a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságai révén történő érvényesülésben nyilvánul meg.”²⁹² A Q) cikktől való eltérést jelzi továbbá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdése is, amely az alapító szerződések kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához, vagyis alkotmányozó többséghez köti.²⁹³

Az Alaptörvény E) cikke egy önálló alkotmányos parancs,²⁹⁴ amelynek funkciója, hogy megnyitja a jogrendszert az uniós jog irányába és folyamatosan jogalapot szolgáltat az uniós jog belső jogként való érvényesüléséhez.²⁹⁵ Az EU jog mint belső jog ugyanakkor nem illeszkedik a magyar jogforrási hierarchiába, amit jelez, hogy a magyar jogszabályokat – mint általánosan kötelező magatartási szabályokat rögzítő normatípusokat – az Alaptörvény T) cikke sorolja fel. Ehhez képest az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése, mint a T) cikkhez képest *lex specialis* rögzíti azt, hogy az Európai Unió joga is megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.²⁹⁶ A két jogi korpusz párhuzamosságát²⁹⁷ mutatja az is, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az E) cikk (3) bekezdés szerinti általánosan kötelező

²⁹⁰ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

²⁹¹ 1053/E/2005. AB határozat, ABH 2006, 1824, 1828.

²⁹² Uo. Kovács Péter párhuzamos indokolása.

²⁹³ Ld. az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló 2004. évi XXX. törvény; Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény.

²⁹⁴ Az E) cikk szövegében rejlő korlátozásokra lásd: Sonnevend Pál: International Law, European Law and the National Constitution – The Different Roles of Multilevel Constitutionalism in Preserving Common Constitutional Values. In: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2016. 648.

²⁹⁵ Csuhány – Sonnevend: i.m. 253. Jakab András: A jogforrási rendszer. In: Trócsányi – Schanda: i.m. 176-179. Vö. 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [14].

²⁹⁶ Vö. 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [20].

²⁹⁷ Csuhány – Sonnevend: i.m. 250. Vörös Imre: Csoportkép Laokoóonnal. MTA TK JTI, Budapest, 2012. 29. Trócsányi László – Csink Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, *Jogtudományi Közlöny* 2007/2. 63. Sulyok – Orbán: i.m. 120.

magatartási szabályok megsemmisítésére,²⁹⁸ hiszen az Alkotmánybíróság vizsgálódásának tárgyai a T) cikk szerinti jogszabályok lehetnek. A T) cikk szerinti jogszabályok alapja az Alaptörvény; az E) cikk (3) bekezdése szerinti uniós jogforrások konkrét jogalapja az uniós alapító szerződésekben található, amelynek kötelező erejét az egyes tagállamok alkotmányos rangú szabályai biztosítják.

A párhuzamos jogi rezsimek alapidokumentumait két eltérő bíróság hivatott védeni, illetve autentikusan értelmezni: az EUB az uniós szerződéseket,²⁹⁹ illetve tágabban az uniós jogot, míg az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt.³⁰⁰ Ez alapján egy hazai jogszabálynak két mércének kell megfelelnie, az Alaptörvénynek és az uniós jognak. Utóbbinak való meg nem felelés azonban valójában Alaptörvénybe ütközést is jelent, hiszen végső soron minden uniós joggal való ellentét az Alaptörvény E) cikkének sérelmét is jelenti. Elméletileg azonban négy eltérő scenárió vázolható fel (*első elméleti mátrix*). Az első – amit Vincze Attila „normális helyzetnek” nevez³⁰¹ – az, amikor a jogszabály megfelel mind az uniós jognak, mind pedig az Alaptörvény követelményeinek. A második lehetőség ennek tükörképe, vagyis az, amikor egyik rezsimnek sem felel meg a jogszabály. A harmadik és a negyedik elméleti lehetőség pedig az, amikor egy jogszabály alaptörvény-konform, de uniós jogba ütközik, vagy fordítva: alaptörvény-ellenes, de megfelel az uniós jognak. A harmadik és a negyedik elméleti lehetőség közül a negyedik, mint belső jogi probléma kevésbé problematikus, hiszen attól még, hogy egy nemzeti jogszabály nem jelenti az uniós jog megsértését, az adott jogszabály lehet alkotmányellenes. Ami azonban a harmadik scenáriót illeti, az E) cikkben foglalt alkotmányos parancs alapján el kell kerülni, hogy egy uniós jogba ütköző magyar jogszabályt alkotmányosnak nyilvánítson az Alkotmánybíróság, hiszen az legalább az Alaptörvény E) cikkét bizonyosan sérti.³⁰² Ezen utolsó lehetőséget hivatott feloldani az alkotmányos párbeszéd gondolata, amelynek formális módozatát, a bíróságok és az alkotmánybíróságok előzetes döntéshozatali kérelmet előterjesztő lehetőségét már több szerző is elemezte,³⁰³ másrészt bírósági jogalkalmazási szinten ezt szolgálja a Simmenthal II. ügyben kimondott félretételi kötelezettség is.

²⁹⁸ Ezt elismeri a 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [20].

²⁹⁹ E tekintetben a szakirodalom tárgyalja az EUB alkotmánybíróság jellegét is. Takis Tridimas: The Court of Justice and Judicial Activism. E.L. Rev. 1996/3. 206.

³⁰⁰ „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve.” Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés.

³⁰¹ Vincze Attila: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás. Alkotmánybírósági Szemle 2018/1. 25.

³⁰² Uo. 26.

³⁰³ Blutman László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás. Közjogi Szemle 2015/4., 1-8. Franz C. Mayer: Multilevel Constitutional Jurisdiction. In: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): Principles of European Constitutional Law. Hart&CH Beck, Oxford, 2010. 399-439.

A nemzeti jogszabály megfelelési szcenáriói	I.	II.	III.	IV.
Alaptörvény-konformitás	Igen	Nem	Igen	Nem
EU jognak való megfelelés	Igen	Nem	Nem	Igen
	„Normál helyzet”	A „normál helyzet” inverze	<i>Problemati- kus esetkör</i>	Intern jogi helyzetként feloldható.

1. Első elméleti mátrix: a nemzeti jogszabály megfelelése

Mindazonáltal e négy teoretikus scenárióit nem pusztán a hazai jogszabályokkal, de az uniós jogi aktusokkal összefüggésben is fel lehet vázolni (*második elméleti mátrix*). Ez alapján a „normál állapot” az, amikor az uniós jogi aktus megfelel mind az uniós alapszerződéseknek, mind pedig a tagállami alkotmányoknak, így a magyar Alaptörvénynek is. Abban az esetben, ha nem felel meg az uniós alapszerződésnek, úgy eleve nem felelhet meg az Alaptörvény felhatalmazó rendelkezésén keresztül az Alaptörvénynek sem, de teoretikusan természetesen itt is fel lehet vetni, hogy adott esetben külön kategóriát képez az, amikor megfelelne, illetve amikor sértené az Alaptörvényt. És végül, a negyedik, ami ebben a kontextusban a problematikus elméleti esetkörnek számít az, amikor az uniós aktus megfelel az uniós jognak, de ellentétes a tagállami alkotmányok normáival, így adott esetben alaptörvény-ellenes.³⁰⁴ Egy ilyen kollízió esetén Trócsányi László és Csink Lóránt 2007-es tanulmánya szerint az Országgyűlés kötelessége az, hogy a közösségi hűség elvének megfelelően az alkotmányt hozzáigazítsa az uniós jogi elvárásokhoz.³⁰⁵ Ugyanakkor ez az a szituáció is, amelyek tekintetében a külföldi alkotmánybíróságok megfogalmazták a különféle alkotmányossági fenntartásaikat, mint olyan elemeket, amelyek az uniós jog elsőbbségének relatív felfogását tükrözik az EUB abszolút primátusra igényt tartó álláspontjával szemben. E külföldi alkotmánybírósági reakciók úgy tűnik, hogy az uniós csatlakozást követő eufória csökkenésével³⁰⁶ a hazai tudományos életet, a magyar Alkotmánybíróságot és az alkotmányozó hatalmat is elérték. E téren az első momentum a Lisszaboni Szerződés

³⁰⁴ Blutman László – Chronowski Nóra: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. ICL Journal 2011/3. 341-347. Blutman – Chronowski: i.m. 3.

³⁰⁵ Trócsányi – Csink: i.m. 66-67.

³⁰⁶ Ebben jelentős szerepe lehetett a 2008-as gazdasági válságnak is. Arató Krisztina – Koller Boglárka: Európa utazása. Integrációrtörténet. Gondolat, Budapest, 2015. 298.

alkotmányossági vizsgálata volt, amelyhez kapcsolódóan Trócsányi László párhuzamos indokolásában megjelent az alkotmányos identitás védelmének igénye, amelynek 2014-ben külön könyvet is szentelt az alkotmányozás témaköréhez kapcsolódóan.³⁰⁷ Ezt követte a magyar Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozata, majd az Alaptörvény hetedik módosítása.

Az alábbi fejezetek először a magyar Alkotmánybíróság uniós joghoz fűződő viszonyát mutatják be, majd az alkotmányos identitás gondolatának különböző megjelenéseit vizsgálják. A fent exponált elméleti mátrixok, mint racionális keretek elsősorban analitikai eszközként kerülnek hasznosításra, ugyanakkor, mint látható lesz, az Alkotmánybíróság által alkalmazott különféle érvelési, megközelítési stratégiák sokkal változatosabbak, amit az uniós jog eltérő természete, illetve az uniós jogi aktusok sokfélesége indokol. E ponton elegendő pusztán az átültető jogszabályok szürke zónás esetére gondolni, amelyek az ún. közvetett felülvizsgálat³⁰⁸ lehetőségét hordozzák magukban.

Az uniós jogalkotási aktus megfelelési scenáriói	I.	II.	III.	IV.
Alaptörvény-konformitás	Igen	Nem	Igen	Nem
EU alapító szerződéseknek való megfelelés	Igen	Nem	Nem	Igen
	„Normál helyzet”	Ha nem EU-konform, úgy nem lehet AT-konform sem.	Elméletileg elképzelhető, de nem felközjogi problémát.	<i>Problematikus helyzet,</i> pl. az alkotmányos identitás sérelme merülhet fel.

2. Második elméleti mátrix: az uniós jogalkotási aktus megfelelése

³⁰⁷ Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

³⁰⁸ Blutman László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya, Közjogi Szemle 2017/1. 1.

2.2.1. A magyar Alkotmánybíróság és az uniós jog

A magyar Alkotmánybíróság előtt számos ügyben merült fel uniós jogi aspektus. Ezeket több szempontból meg lehet közelíteni, például kronologikusan,³⁰⁹ az elsődleges és a másodlagos uniós jogi aktusok szemszögéből,³¹⁰ vagy éppen tematikusan.³¹¹ A témát meg lehet közelíteni hatáskörök mentén is, hiszen 2012-ig jellemzően absztrakt utólagos normakontroll eljárásokban találkozhattunk uniós jogi kérdésekkel,³¹² 2012-től kezdve azonban az Alkotmánybíróság jellegadó hatáskörévé az alkotmányjogi panasz vált, amelynek típusai közül külön is kiemelkedik az ún. valódi alkotmányjogi panasz eljárás.³¹³ Ezen kívül érdekes módon külön kiemelendő hatáskör az ún. absztrakt alkotmányértelmezés, amelynek keretében 2012 után négy olyan határozat is született, amelyek meghozatalára az uniós joggal összefüggésben került sor.³¹⁴ Nem teljesen elszakadva a klasszikus szempontoktól,³¹⁵ jelen fejezet elsősorban arra törekszik, hogy beazonosítsa a magyar Alkotmánybíróság uniós joghoz fűződő viszonyát, hogy aztán ennek fényében lehessen értékelni az alkotmányos identitás témakörének a hazai közjogban történő megjelenését.³¹⁶

a) Az Alkotmánybíróság viszonya az uniós joghoz az Alaptörvény előtt

Mintegy kiindulópontként rögzíthető, hogy a magyar alkotmánybírósági gyakorlat mindig igyekezett elkerülni az uniós jog vizsgálatát. Így sem az *első elméleti mátrix*, sem a *második elméleti mátrix* problematikusnak nevezett esetkörét, vagyis az uniós jog és a hazai jog egyik lehetséges ütközését sem tekintette az Alkotmánybíróság alkotmányossági kérdésnek. Amit a testület következetesen elvégzett, az a mátrixokban detektált elméleti szituációkat lehetővé

³⁰⁹ Balogh-Békési Nóra: Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében. Pázmány Press, Budapest, 2015. 73-132.

³¹⁰ Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. Jogtudományi Közlöny 2007/10. 426-432.

³¹¹ Vincze 2014: i.m.

³¹² Vincze 2018: i.m. 22.

³¹³ Zakariás Kinga: Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója, Forum. Acta Juridica et Politica 2015/2. 149.

³¹⁴ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, 2/2019. (III. 5.) AB határozat.

³¹⁵ Fazekas Flóra: EU Law and the Hungarian Constitutional Court. In: Varjú Márton - Várnay Ernő: The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 32-76.

³¹⁶ Gárdos Orosz Fruzsina e tekintetben megkülönbözteti az alkotmánybíráskodás 2016 előtti és 2016-ot követő szakaszait. Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 75.

tevő előfeltétel, vagyis az alapító szerződéseket kihirdető törvények normakontrollja volt.³¹⁷ Ezen túlmenően azonban az irányadó gyakorlatot jól szemlélteti a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos döntés indokolása,³¹⁸ amely szerint „[a]z Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek, valamint az ezek alapján megalkotott ún. másodlagos, vagy levezetett jognak, a rendeleteknek, az irányelveknek és az egyéb európai jogi normáknak a hiteles értelmezése azonban az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik. Nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek és így a jelen esetben a Lisszaboni Szerződésnek az előtte fekvő ügygel összefüggő konkrét normáira hivatkozzon, anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné.”³¹⁹ A kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésével kapcsolatos 8/2011. (II. 18.) AB határozatban pedig a testület amellett, hogy megismételte, hogy az alapító szerződések és módosításai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, hanem „közösségi jogként a belső jog részei”, megerősítette azt is, hogy „az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e a közösségi jogot.”³²⁰

Az Alkotmánybíróság uniós joggal kapcsolatos attitűdje tehát alapvetően tartózkodó, távolságtartó jellegű: sem önállóan nem kívánta értelmezni az uniós jogot (ami adott esetben a *második elméleti mátrix* problematikus esetkörét vethetné fel, vagyis a nemzeti alkotmány sérelmét), sem pedig mérceként nem kívánta felhasználni azt a hazai jogszabályok vizsgálatánál (ami adott esetben az *első elméleti mátrix* problematikus esetkörét vethetné fel, vagyis az uniós jogi sérelem megállapíthatóságát).³²¹ Ezzel együtt a gyakorlat nem teljesen egységes, így a kinyilvánított attitűd egyre inkább relatív jellegűnek tekinthető, amelyre a szakirodalom is ráirányította a figyelmet.³²²

Az Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakult, fent vázolt stratégiai irányt jól szemlélteti az egyik, rögtön a csatlakozás környékén született alkotmánybírósági döntés. A 744/B/2004. AB

³¹⁷ A Lisszaboni Szerződésnek utólagos normakontroll eljárásban történő vizsgálhatósága nagy vitákat szült a testületen belül. Lásd: Vörös 2012: i.m. 19.

³¹⁸ Blutman László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. Alkotmánybírósági Szemle 2010/2. 95.

³¹⁹ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 698, 703.

³²⁰ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 96.

³²¹ Legújabbán Czine Ágnes a 3090/2016. (V. 12.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában amellett érvelt, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködés elvéből az következik, hogy az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt, hogy valamely jogszabály sérti-e az EU jogot. Indokolás [60].

³²² Várnay 2007: i.m 429.

határozatra okot adó kérelmében az indítványozó a lőfegyverekről és lőszerokról szóló 2004. évi XXIV. törvény 12. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel szerinte az sértette a személyes adatok védelmét. Az ügy érdekessége az volt, hogy a törvény az Európai Közösségek Tanácsának a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló 91/477/EGK irányelvet ültetette át a magyar jogba. Az Alkotmánybíróság döntésében hangsúlyozta, hogy az előtte fekvő ügyet az uniós aspektusok nélkül is el tudja dönteni, mivel pusztán az átültető jogszabályt kell megvizsgálnia, vagyis a francia gyakorlathoz hasonlóan az ún. közvetett felülvizsgálat lehetőségét alkalmazta. Az eset akként értékelhető, hogy az átültető jogszabály, mint hazai jogforrás valóban az alkotmánybírósági vizsgálódás tárgya lehet. Önmagában annak hangsúlyozása, hogy az Alkotmánybíróság az irányelvet nem vizsgálta, megfelel az uniós jogtól tartózkodó attitűdnek is, más kérdés azonban az, hogy e vizsgálódást valóban el lehet-e végezni az uniós jogi háttér féltételével.³²³ Vagyis bár az Alkotmánybíróság ilyenkor úgy tesz, mintha az első mátrixban mozogna, és egy hazai jogszabályt vizsgálna, valójában kérdéses, hogy az mennyiben szakítható el a második mátrixban gyökerező eredetétől.³²⁴ Az ezzel való dogmatikai szembenézés ugyanakkor elmarad a határozatból.

Mindazonáltal az uniós aspektusok negligálása más döntésekben is előfordult. A magyar jogszabály uniós jogba ütközésének vizsgálatát visszautasította a testület a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt vizsgáló 1053/E/2005. AB határozatban, valamint az orvosi ügyeleti díjakkal kapcsolatos hibásan átültetett irányelvnek való ellentmondás tekintetében a 72/2006. (XII. 15.) AB határozatban. Ezen túlmenően a 32/2008. (III. 12.) AB határozat az Európai Unió, valamint Izland és Norvégia között megkötendő, az európai elfogatóparancsot kiterjesztő megállapodás vizsgálatánál az Alkotmánybíróság eltekintett a kérdéses szerződés uniós jellegétől, és azt nemzetközi szerződésként bírálta el.

b) Az Alkotmánybíróság viszonya az uniós joghoz az Alaptörvény hatálybalépését követően

³²³ Ehhez hasonló eredményre vezet a mezőgazdasági termékkészletezésekkel kapcsolatos intézkedésekről döntő 17/2004. (V. 25.) AB határozat elemzése, valamint az összevont gazdaság-támogatási rendszer bevezetéséről döntő 142/2010. (VII. 14.) AB határozat. Vörös Imre: A magyar alkotmánybíróság esete az uniós joggal, Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 115-117.

³²⁴ Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. Fundamentum 2004/3. 89-96.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően a jogállamiság szempontjából is kiemelt jelentőséggel bíró ügy, a bírák kényszernyugdíjazása kérdésében döntő 33/2012. (VII. 17.) határozat volt, amely fenntartotta az uniós jogi aspektusok ignorálását, és ezzel együtt a testület uniós joggal kapcsolatos tartózkodó attitűdjét.³²⁵ Az ügy kiemelt érdekessége, hogy az Alkotmánybíróság előtt folyó eljárással párhuzamosan kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban az EUB előtt. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az uniós jogtól önmagát távoltartó attitűdjének megfelelően kreatív jogértelmezéshez folyamodott, és belső alkotmányossági ügyként bírálta el az ügyet a bírói függetlenség mint Alaptörvényben biztosított jog kiolvasztásával. A kérdéses szabályozást egyébként később az EUB is az uniós joggal ellentétesnek találta, így ez az ügy jó példa az első elméleti mátrix második esetére.

Egy következő, közjogi szempontból szintén jelentős ügyben, az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény negyedik módosításáról kellett döntenie. Az előbbi fejezetben már ismertetett 12/2013. (V. 24.) AB határozat jelentősége a jelen fejezet témája szempontjából az, hogy az Alkotmánybíróság külön kiemelte az uniós jogból eredő követelmények fontosságát, vagyis kisebb mértékben ugyan, de eloldotta magát az uniós joggal kapcsolatosan megfogalmazott tartózkodó *ars poeticától*. Ez az enyhe eloldódás azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság mintegy *obiter dictum* megjegyezte, hogy tisztában van az uniós jogi elvárásokkal, amelyből adódóan „a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.”³²⁶ Az Alkotmánybíróság tehát felhívta a jogalkotó, sőt, az alkotmányozó figyelmét arra, hogy tiszteletben kell tartania az uniós jogi elvárásokat. Vagyis az Alkotmánybíróság e döntésében lényegében arra utalt, hogy az uniós jogrend a magyar jogrendszer keretét képezi,³²⁷ és még a normahierarchia csúcsán álló alkotmány sem mehet szembe az uniós tagságból eredő kötelezettségekkel. Juhász Imre párhuzamos indokolásában az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére figyelemmel elhatárolódott ettől, mivel szerinte e testületi megjegyzés az Alaptörvény

³²⁵ Vincze Attila ezt az esetet az uniós jog érvényesülésének szabotálásaként értékeli. Ld. Vincze 2014: i.m. 11.

³²⁶ 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [46].

³²⁷ Varju Márton: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év tapasztalatai. In: Jakab András – Gajduschek György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TK JTI, Budapest, 2016. 143.

rendelkezéseinek „tévesen kiterjesztő interpretálása” volt.³²⁸ E párhuzamos indokolás alapján a testület által megvitatott figyelemfelkeltő elköteleződésből azonban nem derül ki, hogy az Alkotmánybíróság adott esetben kikényszerítené-e az uniós jogi követelményeket, vagyis az Alkotmánybíróság alapvetően a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban foglaltak keretei között maradt.³²⁹

Egy másik ügyben, a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróságnak a hallgatók „röghöz kötése” kérdésében kellett döntenie. E döntés már árnyalja a távolságtartó attitűd szilárdságát. Ugyan az Alkotmánybíróság formai okokból nyilvánította alaptörvény-ellenesnek a kormányrendeleti szabályozást, minthogy azonban minden részletkérdést nem szükséges törvényi szinten szabályozni, ezért a formai követelményre vonatkozó következtetés levonását meg kellett előznie egy látens tartalmi vizsgálatnak. Ennek keretében kapott szerepet az a kérdés is, hogy a magyar hallgatókat mint uniós polgárokat megillető alapszabadságok korlátozása vajon olyan kérdés-e, amit törvényi szinten kell szabályozni. Az igenlő válaszhoz a testület az európai alapszabadságokat, vagyis az uniós jogot mint értelmezési keretet is figyelembe vette.

A tartózkodó alapállással szemben váratlanul más kép bontakozhat ki az olvasóban, amennyiben a pénznyerő automaták betiltásával kapcsolatos 26/2013. (X. 4.) AB határozatot olvassa. A fent idézett példákkal szemben ugyanis ebben a döntésben az Alkotmánybíróság kifejezetten sokat foglalkozott az uniós joggal.³³⁰ Témánk szempontjából mindez két okból jelentős. Egyrészt azért, mert az uniós jogi levezetés szembemegy az uniós jog értelmezésétől tartózkodó attitűddel, másrészt pedig az ügy kiváló példa az első elméleti mátrix problematikus elemére, ugyanis a részletes uniós jogi elemzés ellenére az Alkotmánybíróság más eredményre jutott, mint később az EUB, amely uniós jogba ütközőnek találta a magyar szabályozást.³³¹

Az ún. Egységes Szabadalmi Bíróság ügyében született absztrakt alkotmányértelmezés részben egy korábbi ügy, a 22/2012. (V. 11.) AB határozat folytatásának tekinthető,

³²⁸ Juhász Imre párhuzamos indokolása [55]-[57].

³²⁹ Vincze Attila hiteltelennek tartja az Alkotmánybíróság lebegtetését, mivel az „kivételesen ritkán, vagy inkább soha sem veszi komolyan az uniós kötelezettségekből fakadó következményeket.” Vincze 2014: i.m. 8.

³³⁰ 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [125]-[131].

³³¹ C-98/14. Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társai kontra Magyar Állam ECLI:EU:C:2015:386.

ugyanakkor több aspektus tekintetében el is tér attól.³³² A 22/2012. (V. 11.) AB határozatban a testület azt állapította meg, hogy „minden olyan szerződéshez, amely Magyarország Alaptörvényben megjelölt hatásköreinek további átadásához vezet az Európai Unió intézményei útján történő közös hatáskörgyakorlás révén, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával adott felhatalmazás szükséges. Vagyis az E) cikk (2) és (4) bekezdése nemcsak a csatlakozási szerződésre, és az alapító szerződésekre, vagy ezek módosítására vonatkozik, hanem minden olyan szerződésre, amelynek kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – Magyarország már tagállamként vesz részt. [...] Azt, hogy milyen szerződést kell ilyenek tekinteni, a szerződés alanyai, tárgya, a szerződésből eredő jogok és kötelezettségek alapján lehet esetenként megállapítani”³³³

Ennek fényében fordult a Kormány ismét absztrakt alkotmányértelmezés kérésével az Alkotmánybírósághoz a felállítandó Egységes Szabadalmi Bíróság esetében. Utóbbi olyan nemzetek feletti bírói fórum, amely európai szabadalmak bitorlásával és érvényességével kapcsolatos jogvitákban jár el, és amelyet az uniós tagállamok egy csoportja ún. megerősített együttműködés keretében kívánt létrehozni. Az indítványban foglalt két absztrakt alkotmányjogi kérdés egyike az volt, hogy az Alkotmánybíróság az ún. megerősített együttműködések az uniós jog részének tekinti-e, vagy pedig nemzetközi jog alapján kötött szerződésként kezeli. E kérdés megválaszolásaként az Alkotmánybíróságnak a megerősített együttműködés formáját közjogi értelemben sajátos megítélés alá tartozónak tekintette. Az AB szerint egy megerősített együttműködés akkor tekintendő az uniós jog részének, amennyiben ennek jogalapja az alapító szerződésekben megtalálható, ezt pedig a konkrét együttműködés esetében a Kormánynak kell vizsgálnia. Amennyiben a Kormány úgy ítéli meg, hogy az Európai Unió alapító szerződesei a megerősített együttműködés keretében létrehozni kívánt intézményre vonatkozó jogalapot már meghatározták, úgy az ezt végrehajtó nemzetközi szerződés kihirdetésének alapja az Alaptörvény E) cikke, egyéb esetben pedig az Alaptörvény Q) cikke.³³⁴ Amennyiben e mérlegelés eredményeként a Kormány az Alaptörvény Q) cikke alá tartozónak látja a kérdéses egyezményt, úgy az csak az Alaptörvény módosítása mellett hirdethető ki, mivel az szükségképpen érinti az Alaptörvénynek a hazai

³³² Ficsor Mihály: Az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás – alkotmányossági nézetben. Jogtudományi Közlöny 2017/1. 11-15.

³³³ Indokolás [50]–[51].

³³⁴ Az E) cikk mellett foglalnak állást Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról - zavar az erdőben. Jogtudományi Közlöny 2018/11. 477. Blutman László az uniós nemzetközi szerződéseket hat csoportba osztja, amelyek közül az ESZB Megállapodás az uniós célt végrehajtó tagállamok által kötött nemzetközi szerződések csoportjába tartozik. Blutman László: Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye. Jogtudományi Közlöny 2019/7-8. 297-298.

bíróságokról szóló fejezetét. Mindezen túlmenően témánk szempontjából az ügy érdekessége az, hogy az Alkotmánybíróság hosszasan idézte az EUB vonatkozó döntéseit, vagyis a főszabályként kinyilvánított tartózkodó attitűdtől egy újabb ügyben oldotta el magát.³³⁵

Ezen túlmenően a 33/2012. (VII. 17.) határozatban detektált távolságtartó attitűd pálfordulása volt tapasztalható 2018-ban az Alkotmánybíróság négy felfüggesztő végzése esetében. Az Alkotmánybíróság ugyanis a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásokra tekintettel felfüggesztett két utólagos absztrakt normakontroll eljárást³³⁶ és egy közvetlen panasz eljárást,³³⁷ valamint egy további, részben Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti régi típusú, illetve részben Abtv. 27. § szerinti valódi panaszeljárást is, amelynek tárgyával összefüggésben előzetes döntéshozatali eljárás volt folyamatban.³³⁸

A többségi indokolás³³⁹ szerint az ügyek „Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálása olyan kérdések előzetes eldöntésétől függ, amelyben az EUB előtt eljárás folyamatban van,” és mivel „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését az Alkotmánybíróság az Abtv. 60. §-a szerinti különösen fontos oknak minősíti, az Alkotmánybíróság az EUB eljárásának befejezéséig – az Ügyrend 45. §-a alapján – a saját eljárását felfüggesztette.” E felfüggesztő végzések meghozatalára tehát „az európai jog lehetőség szerinti érvényesülését szem előtt tartva,”³⁴⁰ az Európai Unió belüli alkotmányos párbeszédre tekintettel, vagyis ha úgy tetszik, az együttműködő alkotmányosság paradigmáját zászlóra tűzve került sor.

Ez az EU jog iránti nyitottság merőben új megközelítésnek számít, hiszen az Alkotmánybíróság ezzel lényegében új stratégiát választott az első elméleti mátrix problémás esetkörének megoldására. Mindazonáltal a szakirodalomban megfogalmazott kritika³⁴¹ megkérdőjelezi azt, hogy valóban az európai uniós jog érvényesülése iránti elkötelezettség és a korábbi gyakorlat megváltoztatási szándéka vezérelte-e a testületet, vagy csupán eseti

³³⁵ 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [25], [33]-[38]. Az uniós esetjog helyes használatát vitatják Chronowski – Vincze 2018: i.m.

³³⁶ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés.

³³⁷ 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés.

³³⁸ 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

³³⁹ E döntésekhez több bíró is különvéleményt csatolt. A 3198/2018. (VI. 21.) AB végzéshez öten csatoltak különvéleményt Balsai István, Juhász Imre, Salamon László, Stumpf István és Szívós Mária. A későbbi, 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéshez azonban már csak hárman, Salamon László, Stumpf István és Szívós Mária.

³⁴⁰ 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [7].

³⁴¹ Alternatív magyarázatként stratégiai lépésként értékeli a felfüggesztő végzéseket Kazai Viktor Zoltán: A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején – érvek a narratív módszer mellett. *Fundamentum* 2018/2-3. 53-56.

stratégiai döntést hozott egyes politikailag kényes döntések, így a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény, illetve a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény alkotmányossági vizsgálatának elhalasztására. Ebben a tekintetben egyrészt felmerül az a kérdés, hogy a testület mennyire lesz elkötelezett az új megközelítés iránt.

Másrészt, a felfüggesztő végzések a szuverenitásvédelem nem várt aspektusának, ha úgy tetszik kompenzálásának is tekinthetők, hiszen a döntések a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatra hivatkoznak. Csakhogy a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, mint ahogy a következő fejezetből kiderül, valójában a *második elméleti mátrix* problémás esetkörében született, és lényegét tekintve nem az uniós jog iránti nyitottság jegyében, hanem éppen ellenében fogalmaz meg alkotmányossági fenntartásokat. E két mátrix közti különbséget észlelte Stumpf István is, aki párhuzamos indokolásában azt hangsúlyozta, hogy: „[a]z Alkotmánybíróság nemrégiben elfogadott 22/2016. (XII. 5.) AB határozatának logikájával és szellemével sem tartom igazán összeegyeztethetőnek, hogy az Alkotmánybíróság az EUB-nek az EUMSZ 258. cikke szerinti eljárásában hozott döntésétől tegye függővé az Alaptörvény védelmét.”³⁴²

A hivatkozott 22/2016. (XII. 5.) AB határozat felhívása továbbá azért is különös, mert az Alkotmánybíróság 2013-ban hozott már felfüggesztő végzést folyamatban lévő előzetes döntéshozatal iránti kérelem miatt, ugyanakkor az újabb végzések indokolásai ezt a precedenst nem hivatkozzák. A 3216/2013. (XII. 2.) AB végzés a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet egyes szakaszai vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz eljárás során született. Az ügy külön furcsasága, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott közvetlen panaszt az Alkotmánybíróság annak ellenére befogadta, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtását követően az indítványozó rendes bírósági eljárást kezdeményezhetett a Fővárosi Törvényszék előtt. Az Alkotmánybíróság megtudta azt is, hogy a kérdéses jogszabállyal összefüggésben az eljáró bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő, ezért az alkotmányjogi panasz eljárást felfüggesztette, mivel az EUB későbbi ítélete „figyelemmel az Alaptörvény E) cikkében foglalt rendelkezésekre is – a tagállami bíróságok és az Alkotmánybíróság számára kötelező.”³⁴³ Végül az alkotmánybírósági eljárás folytatására és lezárására csak 2019-ben

³⁴² Stumpf István párhuzamos indokolása, Indokolás [42].

³⁴³ 3216/2013. (XII. 2.) AB végzés, Indokolás [9].

került sor,³⁴⁴ amelynek során az Alkotmánybíróság öttagú tanácsa³⁴⁵ az indokolásban megerősítette, hogy „az uniós jog önálló belső jog ezért tartózkodik annak vizsgálatától”.³⁴⁶ Továbbá az érintett uniós hatáskör kizárólagosságára tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy „az EUB az előzetes döntéshozatali eljárásban a jelen ügyre vonatkozóan kifejtett álláspontjának az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata vagy felülbírálata fogalmilag kizárt.”³⁴⁷ Hörcherné-Marosi Ildikó, illetve a párhuzamos indokolásához csatlakozó Salamon László és Szalay Péter, elhatárolódtak e kijelentéstől mint „sommás megállapítástól”. Ezzel szemben Szabó Marcel párhuzamos indokolásában kifejezetten egyetértett e megállapítással, mégpedig az uniós kompetencia milyenségének kérdéséről függetlenül.³⁴⁸

És végül, a felfüggesztő végzésekkel kapcsolatban még egy roppant fontos aspektusra érdemes felhívni a figyelmet: amint egy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése is, a felfüggesztő végzések legfeljebb azt a funkciót képesek betölteni, hogy az Alkotmánybíróság elkerülje az első elméleti mátrix problémás esetkörét, vagyis azt, hogy alkotmányosnak találjon egy valójában uniós jogot sértő nemzeti jogszabályt. Ezzel együtt abban az esetben azonban, ha az EUB nem állapít meg uniós jogsérelmet, abból az Alkotmánybíróság előtti eljárás eredményére nézve semmi sem következik kényszerítően: az ügy kerülhet az első elméleti mátrix I. esetkörébe, amely szerint mindkét rezsimnek megfelel a jogszabály, de kerülhet a IV. esetkörbe is, vagyis az uniós jogsérelem hiányában még lehet alkotmányellenes a vizsgált jogszabály.

A soron következő, a 2/2019. (III. 5.) AB határozattal elbírált absztrakt alkotmányértelmezési kérdést ismét a Kormány indítványozta egy folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárásra tekintettel. Ez esetben azonban az Alkotmánybíróság nem függesztette fel az eljárást, vélhetően azért, mert a kötelezettségszegési eljárás tárgya az Alaptörvény egyik rendelkezése

³⁴⁴ Az ügy további érdekessége, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés vonatkozásában az Alkotmánybíróság a „jogbiztonság, szerzett jogok és bizalomvédelem sérelmét vizsgálta.” 3241/2019. (X.17.) AB határozat, Indokolás III.3.2. E döntésig ugyanakkor következetes volt az Alkotmánybíróság abban, hogy a B) cikk (1) bekezdésre csak két vonatkozásban lehet alkotmányjogi panaszt alapítani: a kellő felkészülési idő és a visszaható hatály tilalma vonatkozásában. A döntéshez csatolt párhuzamos indokolás alapján Salamon László még ezt a két lehetőséget is vitatja.

³⁴⁵ Tagjai: Dienes-Oehm Egon (előadó alkotmánybíró), Hörcherné-Marosi Ildikó, Salamon László, Szabó Marcel, Szalay Péter.

³⁴⁶ 3241/2019. (X.17.) AB határozat, Indokolás III.1.1.

³⁴⁷ Uo.

³⁴⁸ „[A]z EUB valamely ügyben az EUMSZ 267. cikke szerinti hatáskörében kifejtett álláspontjának az Alkotmánybíróság általi felülvizsgálata vagy felülbírálata fogalmilag kizárt.” Szabó Marcel párhuzamos indokolása.

volt, amit az Alaptörvény hetedik módosítása illesztett a szövegbe.³⁴⁹ Minthogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve,³⁵⁰ ezért ilyen esetben indokolt, hogy az Alkotmánybíróság feltárja a kérdéses norma általa irányadónak tekintett értelmezését. Értelmezés szintjén mindezt egy *de facto* fordított előzetes döntéshozatalnak is tekinthetjük, amely azt a célt szolgálja, hogy az EUB bírái az Alaptörvényt autentikusan értelmező testület állásfoglalását alapul véve bírálhassák el az előttük fekvő ügyet, hasonlóan ahhoz, ahogy azt a nemzeti bíró teszi az EUB autentikus iránymutatását követően.

A döntés lényegét illetően, és az Alkotmánybíróság uniós joggal szembeni tartózkodó attitűdjét tovább árnyalando az Alkotmánybíróság a rendelkező részben kiemelte, hogy az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó kötelezettségekre.³⁵¹ Az Alaptörvénybe illesztett menedékjogi rendelkezés értelmezése során pedig az Alkotmánybíróság idézte a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló az Európai Parlament és a Tanács által kiadott 2013/32/EU Irányelvet. Mindez az Alkotmánybíróság újabb nyitottságát jelzi immár abban a vonatkozásban is, hogy magának az Alaptörvény egyedi rendelkezéseinek EU jog konform értelmezést tulajdonít, ami az uniós jog közvetett, értelmezésen keresztül érvényre juttatása melletti elköteleződést jelent.³⁵² Érdekes ugyanakkor, hogy talán a kiindulópontként rögzített attitűd visszahúzó hatásaként, az Alkotmánybíróság vonakodott attól, hogy az uniós direktíva értelmezését adja, pusztán „megjegyezte”, hogy tudatában van az irányelv rendelkezéseinek, de nem arra alapította az érvelését.

E döntés ezen túlmenően jelentős más elemeket is tartalmaz az Alkotmánybíróság és az uniós jog viszonyát illetően. Egyrészt, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) és (4) bekezdéseinek értelmezése során arra jutott, hogy abból „kooperatív jogértelmezési kötelezettség” következik.³⁵³ Az Alkotmánybíróság szerint „az «európai egység megteremtése», az integráció nem csupán politikai szervek számára jelöl ki célt, hanem a bíróságok és az Alkotmánybíróság számára is, amelynek az «európai egységből» a jogrendszerek harmóniája és koherenciája következik alkotmányos célként. Ezek elérése

³⁴⁹ Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése.

³⁵⁰ Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés.

³⁵¹ E rendelkező részi ponthoz különvéleményt csatolt Szívós Mária, Juhász Imre és Salamon László.

³⁵² Jan Komarek: The place of constitutional courts in the EU. E.C.L. Review 2013/3. 436.

³⁵³ Indokolás [21].

érdekében a jogszabályokat és az Alaptörvényt – amennyiben ez lehetséges – úgy kell értelmezni, hogy a normatartalom az Európai Unió jogával is összhangban álljon.”³⁵⁴

Másrészt az Alkotmánybíróság az érvényességi elsőbbség fenntartása mellett elismerte, hogy „az uniós jognak alkalmazási elsőbbsége van a tagállami joggal szemben”.³⁵⁵

Harmadrészt, az Alkotmánybíróság arra is utalt, hogy európai uniós tagságunk miatt már három alkalommal került sor az Alaptörvény módosítására. Ezekre a lojális együttműködés keretében volt szükség az uniós tagságból eredő követelményeknek való megfelelés érdekében:³⁵⁶ először a csatlakozás érdekében, másodsor az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás ratifikálhatósága érdekében, majd az Alaptörvény negyedik módosítása által kiváltott európai bizottsági megkeresésre válaszként. Ezen túlmenően pedig az Alkotmánybíróság hangsúlyozta az alkotmányos párbeszéd kölcsönös fenntartásának fontosságát is, „amelyből az következik, hogy az eljáró bírói fórumoknak figyelembe kell venniük egymás autentikus értelmezését.”³⁵⁷

Végül, egy közvetlen panasz eljárás említendő, a 3/2019. (III. 7.) AB határozat, amely alátámasztani látszik azt, hogy az Alkotmánybíróság tudatában van az első elméleti mátrix problematikus esetének. Az ügy tárgya a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 353/A. §-a volt, amellyel a jogalkotó a jogellenes bevándorlás elősegítését és támogatását pönalizálta. Több civil szervezet úgy vélte, hogy a jogalkotó az általuk korábban kifejtett jogszerű magatartástól kívánja őket elrettenteni, ezért az Alkotmánybírósághoz fordultak. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor az Európai Bizottság is elindította az ún. *pilot eljárást*, ami adott esetben a kötelezettségszegési eljárás megindításához vezethet. Mivel ez utóbbi még csak levelezési szakaszban volt, erre való tekintettel, az Alkotmánybíróság nem felfüggesztette az eljárását, hanem lefolytatta azt.³⁵⁸

Témánk szempontjából az ügy érdekessége az, hogy az Alkotmánybíróság az eredeti tartózkodó attitűdjével ismét szembement, és behatóan vizsgálta a Tanács 2002/90/EK

³⁵⁴ Indokolás [37].

³⁵⁵ Indokolás [25].

³⁵⁶ Indokolás [30]-[32].

³⁵⁷ Indokolás [37].

³⁵⁸ Indokolás [49].

irányelvét (2002. november 28.), amelyet a Btk.-nak a jogellenes tartózkodás elősegítése (Btk. 354. §) és az embercsempészség (Btk. 353. §) tényállásai hajtának végre.³⁵⁹ Az elemzés ugyanakkor a jelen panasz tárgyát képező tényállással összefüggésben arra jut, hogy „[a]z Irányelv és a Btk. 353/A. §-ának viszonyát a jelen eljárásban nem szükséges részletesen meghatározni. Elég annyit megállapítani, hogy az Irányelv szankciókra kötelezi a tagállamokat a jogellenes be- és átutazáshoz, jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtást illetően az ott meghatározott körben, de nem zárja ki, hogy a tagállam további intézkedéseket hozzon.”³⁶⁰ A levezetés tehát nem konklúzív abban a tekintetben, hogy az új Btk. tényállás vajon uniós jogi aktust hajt-e végre, vagy teljesen az első elméleti mátrix keretében vizsgálendő. Ha viszont az uniós jogi háttér lebegtetése ellenére pusztán hazai jogszabályról van szó, akkor ebből az EUB előtti eljárás keretében még az is következhet, hogy a körültekintő eljárásjogi megjegyzések ellenére a pénznyerő automatákkal kapcsolatos ügyszámhoz hasonlóan egy újabb problematikus esetkörrel gazdagodik a bírói fórumok gyakorlata.³⁶¹

c) Alkotmányjogi panaszok körében született visszautasító végzések

Az Alkotmánybíróság hatásköreit érintő nagy változásokra tekintettel külön vizsgálatra szorul az a kérdés, hogy változott-e a testületnek az uniós jogi kérdésekhez történő hozzáállása az új hatásköreinek köszönhetően, vagyis látott-e abban alkotmányossági problémát a testület, amennyiben a bírósági eljárást követően az indítványozók az uniós jog sérelmét (az első mátrix problematikus esetkörét) panaszolták.

A rövid válasz a kérdésre az, hogy nem, a testület uniós joggal szembeni távolságtartó attitűdje nem változott. Az Alkotmánybíróság rengeteg visszautasító végzést hozott,³⁶² tehát alapvetően eljárási akadályok tornyosultak az uniós jog érvényesíthetősége elé. Ebben a körben az Alkotmánybíróság különféle okokra hivatkozott. Ezek egyike az, hogy az Alaptörvény E) cikke nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak, ezért az erre a cikkre alapított panaszokat a testület visszautasítja. Így például az Alkotmánybíróság megállapította,

³⁵⁹ Indokolás [54]-[59].

³⁶⁰ Indokolás [60].

³⁶¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az aggódó indítványozó szervezetek vonatkozásában a Btk. tényállását semlegesíteni látszik az első rendelkező részben megfogalmazott alkotmányos követelmény, ami az EUB döntésében is szerepet játszhat.

³⁶² Pl. 3014/2014. (III. 13.) AB végzés; 3008/2015. (I. 12.) AB végzés; 3036/2015. (II. 20.) AB végzés; 3066/2016. (IV. 11.) AB végzés; 3008/2016. (I. 25.) AB végzés stb.

hogy „az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése (az EU joga általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg) ugyanúgy nem alapjog, mint a jogállamisági klauzula, azért erre a panaszos alkotmányjogi panaszban nem hivatkozhat.”³⁶³ Egy másik ügyben pedig az Alkotmánybíróság így fogalmaz: „nem biztosít olyan alapjogot, amelynek sérelmére közvetlenül alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani az Alaptörvény E) cikke, amely annak a deklarációja, hogy az európai uniós jogforrások a magyar jogrendszer részét képezik.”³⁶⁴

Egy következő visszautasítási okként a hatáskör hiánya emelhető ki. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság egy végzésben arra mutatott rá, hogy „[ö]nmagában (...) valamely uniós norma megsértésének vizsgálatára az Alkotmánybíróság sem az Alaptörvényben (24. cikk), sem az Abtv.-ben nem kapott hatáskört, alkotmányjogi panasz alapján kizárólag a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja vizsgálható.”³⁶⁵ Az uniós jog és a magyar jog összhangjának vizsgálatára vonatkozó hatáskör hiánya egy másik ügyben is rögzítésre került: „az Alkotmánybíróságnak – a hatáskörét rögzítő szabályok értelmében – nem terjed ki a hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabályi rendelkezés sérti-e az Európai Unió jogát.”³⁶⁶

És végül tipikusan az Abtv. 29. §-a említhető, mint amelyen fennakadnak az uniós jog sérelmét panaszoló indítványok. Ezeknek az ügyeknek közös előzménye rendszerint az a kérdés, hogy a megelőző bírósági eljárásban felmerült-e uniós jogi vonatkozás, és amennyiben igen, akkor az eljáró bíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult-e az EUB-hoz. Azonban, mint ahogy az Alkotmánybíróság általában is vonakodik az ún. „negyedfok” vagy „szuperbíróság” szerepébe lépni,³⁶⁷ úgy a testület az uniós joggal összefüggésben is kijelentette, hogy „[ö]nmagában az uniós jog téves értelmezése és alkalmazása alkotmányossági kérdést nem vet fel.”³⁶⁸ Ennek megfelelően, amikor egy panaszos részben azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert szerinte a bíróság megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogát, mivel nem terjesztett elő előzetes döntés iránti kérelmet az EUB-hoz, az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-ának vizsgálata körében a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség hiányát állapította meg.³⁶⁹ Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényege ugyanis

³⁶³ 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [19].

³⁶⁴ 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [25].

³⁶⁵ 3113/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [13].

³⁶⁶ 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [37].

³⁶⁷ Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny 2014/5. 231-232.

³⁶⁸ 3008/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [14].

³⁶⁹ 3110/2014. (IV. 17.) AB végzés.

az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezhető, a bíróságok eljárásának ezen túlmenő elemeit nem tekinti alkotmányossági kérdésnek. Ennek megfelelően, „az alkalmazandó jogszabályok értelmezésével és a ténykérdések figyelembe vételével – az eljáró bíróságnak – a nemzeti jog szerinti törvényes bírónak, azaz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bírónak – kellett döntenie, hogy terheli-e előzetes döntéshozatal-kezdeményezési kötelezettség, vagy mentesül ez alól, így ennek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 29. §-a alapján nincs hatásköre.”³⁷⁰ Az Alkotmánybíróság tehát jogértelmezési kérdésnek tekinti az EUB megkeresését, és mivel az Alkotmánybíróság nem „szuperbíróság”, ezért a tartózkodó attitűdnek megfelelően az erre építő panaszindítványokat visszautasítja.³⁷¹

Ezen a megközelítésen hozott látszólag változást a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat. Az ún. CILFIT-feltételek vizsgálata³⁷² ugyanis előtérbe került a tisztességes eljáráshoz való jognak az indokolási kötelezettséghez kapcsolódó aspektusában. Az ügy parkolási pótdíj megfizetésének elmulasztásával volt kapcsolatos. Az indítványozó a Pesti Központi Kerületi Bíróság, majd a Fővárosi Törvényszék által elbírált alapeljárásban azzal érvelt, hogy az alkalmazandó önkormányzati rendelet sérti az uniós jogban biztosított szolgáltatások szabad áramlását és az EUB esetjogát, és kérte, hogy a bíróság terjesszen elő előzetes döntéshozatali kérelmet. Ezzel szemben a bíróságok – indokolás nélkül – figyelmen kívül hagyták a panaszos uniós jogi aggályait. Az ügy ezt követően került az Alkotmánybíróság elé, mivel az indítványozó szerint az uniós jogi érvekkel kapcsolatos indokolás hiánya megsértette a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogát. Az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta, és

³⁷⁰ Uo. Indokolás [24].

³⁷¹ A rendes bírósági gyakorlat korán elfogadta az uniós jog elsőbbségét, áttekintéséhez lásd: Osztovits András (szerk.): A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében, 2004-2014. HVG-ORAC, Budapest, 2014. A magyar bírósági gyakorlat uniós jogi jogfejlesztése körében külön ki kell emelni a *Cartesio*-ügyet, amelyben az EUB megállapította, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről szóló döntés nem kérdőjelezhető meg olyan szabályok alkalmazásával, amelyek lehetővé teszik a fellebbviteli bíróság számára, hogy az EUB előtti előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzést megváltoztassa, e kezdeményezést mellőzze és az említett végzést meghozó bíróságot a felfüggesztett nemzeti eljárás folytatására utasítsa. C-210/06. *Cartesio* ECLI:EU:C:2008:723. Ld.: Gombos Katalin: Tudósítás az Európai Bíróság előtti *Cartesio* ügyről. Jogtudományi Közlöny 2009/5. 234-240. E tekintetben az uniós joggal ellentétes, a bírói függetlenséget megkérdőjelező és az együttműködő alkotmányosság eszméjével szembemenő fejlemény történt a magyar joggyakorlatban, amikor a Fővárosi Törvényszék elnöke fegyelmi eljárást kezdeményezett egy előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése miatt, ld. Bíró Marianna: A bírók elértek a tűrészhatárhoz. https://index.hu/belfold/2019/11/15/fazekas_sandor_fovaros_i_torvenyszek_mabie_interju/.

³⁷² C-283/81. Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità ECLI:EU:C:1982:335. Ennek értelmében az a bíróság az előterjesztésre kötelezett, amelynek ügydöntő határozata ellen nincs helye további hazai jogorvoslatnak. Az előterjesztési kötelezettség alól három kivétel van: a nyilvánvaló értelmezés esete (*acte clair*), a korábban már megválaszolt kérdés esete (*acte éclairé*), illetve ha a kérdés megválaszolása nem szükséges a jogvita eldöntéséhez.

bár elutasította, de hivatalból jogalkotási kötelezettség elmulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló eljárást folytatott le. Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályai értelmében az eljáró bíró nem volt köteles külön megindokolni az előzetes döntéskérésre irányuló indítvány elutasítását. Ez az állapot az indokolás szerint alaptörvény-ellenes helyzetet okoz. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis „– a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan – az eljáró bíróságnak függetlenül attól, hogy kötelezettnek minősült-e vagy sem, továbbá függetlenül attól, hogy helyt ad-e a kezdeményezésre irányuló kérelemnek, avagy sem, alakszerű döntést kell hoznia a kezdeményezésről, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban meg kell indokolnia.”³⁷³

A döntés nyomán az Országgyűlés a 2015. évi CLXXX. törvénnyel módosította a régi Pp. 155/A. §-át, amely kiegészült az alábbi rendelkezéssel: „Ha a bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasítja, erről végzéssel határoz. A bíróság az elutasító döntését legkésőbb az eljárást befejező érdemi határozatában megindokolni köteles.” E rendelkezéseket az új Pp. is tartalmazza.³⁷⁴

E pozitív fejleményen felül témánk szempontjából két szempontra érdemes felhívni a figyelmet a döntéssel összefüggésben. Egyrészt az elutasítás indokolására, amely szembemegy az Alkotmánybíróság uniós joggal szembeni tartózkodó attitűdjével. A testület ugyanis az indokolásban arra utalt, hogy megvizsgálta az uniós összefüggéseket, és levonta a maga következtetését: „[a] konkrét ügyben a közösségi jogot nem kellett alkalmazni, így tehát előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére sem volt lehetőség.”³⁷⁵ Fontos ez, hiszen az uniós pénznyerő automaták és a Btk. vizsgált tényállása után ez már a harmadik olyan eset, hogy elutasító határozat indokolásában a testület érdemben megvizsgálja az uniós jogi hátteret, szemben a más esetekben fenntartott tartózkodó attitűddel.

Ezzel együtt arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy a valódi panaszok visszautasítási sorozatában a 26/2015. (VII. 21.) AB határozat nem tekinthető paradigmaticus változásnak. A későbbiekben a testület elé kerülő, az előzetes döntéshozatal hiányát kifogásoló ügyekben ugyanis az Alkotmánybíróság már csupán annyit vizsgált, hogy az eljáró bíróság indokát adta-

³⁷³ Indokolás [60].

³⁷⁴ 2016. évi CXXX. törvény 130. §.

³⁷⁵ Indokolás [42].

e annak, miért nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást. A testület szerint „annak vizsgálata, hogy ez az indokolás megfelelő-e, nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, mivel ezzel a Kúria tényekből levont következtetését, és az ehhez kapcsolódó jogértelmezését vizsgálná felül.”³⁷⁶ Mindezek alapján kijelenthető, hogy az uniós jog kikényszerítése terén nem történt paradigmaticus fordulat. Az Alkotmánybíróság a bíróságok indokolási kötelezettségét rögzítette ugyan, de ezt követően csak formai vizsgálatot végez, és tartalmilag továbbra sem értékeli azt, hogy az indokolásuk megalapozott volt-e az uniós jog fényében.

2.2.2. Az alkotmányos identitás koncepció használatba vétele

a) Az alkotmányos identitás megjelenése

Az alkotmányos identitás fogalmát legelőször Trócsányi László használta a Lisszboni szerződést vizsgáló AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában 2010-ben,³⁷⁷ majd 2015-ben került ismét elő egy különvéleményben,³⁷⁸ illetve 2016-ban egy újabb párhuzamos indokolásban.³⁷⁹ Az alkotmányos identitással kapcsolatos fenntartást megfogalmazó 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megszületéséig e témakör Magyarországon leginkább csak a szakirodalom szintjén jelent meg,³⁸⁰ majd a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nyomán megemelkedett a kapcsolódó publikációk száma, amelyek elsősorban az AB határozat elemzésére koncentráltak.³⁸¹

³⁷⁶ 3003/2017. (II. 1.) AB határozat, Indokolás [29].

³⁷⁷ 143/2010. (VII. 14.) Trócsányi László párhuzamos indokolása.

³⁷⁸ 23/2015. (VII. 7.) AB határozat, Varga Zs. András különvéleménye. Ennek érdekessége, hogy az alkotmányos identitás gondolata nem uniós jogi viszonylatban, hanem a strasbourgi bíróság esetjogának kontextusában merült fel.

³⁷⁹ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, Varga Zs. András párhuzamos indokolása.

³⁸⁰ Berke: i.m.; Csink – Fröhlich: i.m.; Drinóczi Tímea: Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának? MTA Law Working Papers 2016/15.; Martonyi János: Nyitás és identitás. Geopolitika, világkereskedelem, Európa. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2018.; Schanda Balázs: Globalizáció és nemzeti identitás. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): Az összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Pázmány Press, Budapest, 2017. 31-44.; Somssich: i.m.; Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában (szerk. Jakó Mira Anna). Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10. Generál, Szeged, 2014. 58-62.; Sulyok Tamás: A tagállami alkotmányok erga omnes hatálya és a kompozit alkotmányosság. Fontes Iuris 2016/1. 29-33.; Tribl Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. Jogelméleti Szemle 2018/1. 151-164. Varga Zs. András: Végleges szuverenitás, vagy korlátozott hatáskör-transzfer? Fontes Iuris 2016/1. 8-12.

³⁸¹ Blutman 2017: i.m.; Chronowski – Vincze 2017: i.m.; Halmai Gábor: Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Basic Law, Review of Central and East European Law 2018/43. 23-42.; Kéri – Pozsár-Szentmiklósy: i.m. Kéri Veronika: Gondolatok az alkotmányos identitásról, Magyar Jog 2017/7-8. 396-404.; Köhalmi – Nagy-Nádasdi: i.m.

A fogalom határozatlan kontúrajait jól szemlélteti, hogy a szakirodalom viszonylagos rugalmassággal kezeli az „identitás” fogalmának szókapcsolatait. Így bizonyos esetekben az „alkotmányos identitás” mint a „nemzeti identitás” jogi jellegű szinonimájaként jelenik meg,³⁸² más esetben elkülönítve,³⁸³ vagy éppen összekapcsolva, mint a „nemzeti alkotmányos identitás”, „nemzeti (alkotmányos) identitás” vagy „(nemzeti) alkotmányos identitás” konstrukcióként,³⁸⁴ és olyan eset is előfordul, amely inkább a „tagállami identitásról” értekezik.³⁸⁵

b) A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat

Miközben a hazai általános közjogi vélekedés az alkotmánybírói aktivizmust a Sólyom-bíróság attribútumaként határozza meg,³⁸⁶ a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [Abh.] cáfolni látszik az aktivizmus végét. Az ún. relokalizációs határozat³⁸⁷ apropóján kért alkotmányértelmezéssel a magyar Alkotmánybíróság olyan határozatot fogadott el, ami többrétegű hatásköri aktivizmusról tesz tanúbizonyságot. A döntés az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdését³⁸⁸ értelmezve túllépni látszik az alkotmánybírói vizsgálódás számára az alkotmánybírói törvényben (Abtv.) rögzített tárgyi hatályon, a „jogszabály” fogalmán,³⁸⁹ és végső soron három kontrollmechanizmust rögzített, amelyeket az Alkotmánybíróság alkalmazhat az uniós jogi aktusokkal kapcsolatosan. Ezek közül az első az ún. alapjogi fenntartás, ami az alapjogok lényeges tartalmát hivatott védeni mintegy másodlagos jelleggel,³⁹⁰ míg a másik kettő – a szuverenitásteszt és az identitásteszt – egymásra tekintettel

³⁸² Besselink: i.m. 47.

³⁸³ Rosenfeld 2012: i.m. 758.

³⁸⁴ Tribl: i.m. 153., 160. Trócsányi: i.m. 75.

³⁸⁵ Drinóczi 2018: i.m.

³⁸⁶ Szente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2013. 112. Halmi Gábor: *Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve*. *Fundamentum* 1999/2. 5-27.

³⁸⁷ Európai Unió Tanácsa által 2015. szeptember 22-én elfogadott 2015/1601. számú határozat.

³⁸⁸ Az alapvető jogok biztosan az E) cikk értelmezésén felül az Alaptörvény XIV. cikk (1) bekezdésének értelmezését is kérte, de azt a testület elkülönítette és a dolgozat megírásáig nem válaszolta meg. Az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése: 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.

³⁸⁹ Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés. Korábban hasonló hatásköri aktivizmussal vonta a testület vizsgálódási körébe a jogegységi határozatokat is. Ld. 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

³⁹⁰ Sonnevend: i.m. 27-37. Az Alkotmánybíróság elnöke, Sulyok Tamás ezt a következőképpen fogalmazta meg egy interjúban: „az EU alapjogvédelmi rendszere kielégítő alapjogvédelmi rendszer, mindazonáltal az Alkotmánybíróságnak van egy „éjjeliőr” funkciója, vagyis mögöttes felelősségi szerepe bizonyos rendkívüli esetekben, például az emberi méltóság vagy más alapjog sérelme esetén.” Cseh Kristóf – Hancz Patrik: „Ha

végezhető el.³⁹¹ Kérdés ugyanakkor, hogy mit jelent az identitáseszt, milyen elemei vannak, és egyáltalán, hogyan működhet ez a fogalom a közjogi szótárunkban.³⁹²

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) határozata tehát hivatalosan is bevezette a hazai közjogi szótárba az alkotmányos identitás, illetve a határozat szóhasználatával élve, az alkotmányos önazonosság fogalmát. A döntés rendelkező része szerint „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”

A döntés két alapvető alkotmányelméleti dilemmára vezethető vissza. Ezek közül az elsőt, amelyre a hazai közjogi szakirodalom már régen felhívta a figyelmet,³⁹³ a határozat a következőképpen fogalmazza meg: „[a]z Alkotmánybíróság tudatában van annak, hogy az EUB nézőpontjából az uniós jog mint független, autonóm jogrend került meghatározásra (Vö. C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585). Az Európai Unió azonban egy olyan, az alapító szerződésekben a tagállamok által meghatározott körben és keretek között önálló jogalkotásra és a saját nevében történő nemzetközi szerződés létrehozására is felhatalmazott jogközösség, amelynek végső alapját ezek a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések képezik. Mint ezen szerződések urai, végső soron a tagállamok nemzeti, érvényesülésről szóló aktusai határozzák meg, hogy az uniós jog az adott tagállamban mennyiben élvez elsőbbséget a tagállam saját jogával szemben (vö. BVerfGE 75, 223 [242]).” Mindez az elsőbbség elvének kérdésére utal: arra, hogy bár az uniós jognak alkalmazási elsőbbsége van,³⁹⁴ a tagállami Alkotmánybíróság fenntartja az alkotmány számára az érvényességi elsőbbség pozícióját.³⁹⁵ Másrészt, az Alkotmánybíróság szakított³⁹⁶ a korábbi uniós jog iránti olykor baráti,³⁹⁷ máskor

valaki önmagából sokat ad másoknak, még többet fog visszakapni” – interjú Dr. Sulyok Tamással. <http://arsboni.hu/ha-valaki-onmagabol-sokat-ad-masoknak-akkor-meg-tobbet-fog-visszakapni-interju-dr-sulyok-tamással-az-alkotmanybirosag-elnokevel/>

³⁹¹ Abh. Indokolás [67].

³⁹² A fogalom nehézkes operacionalizálása tekintetében lásd a Párbeszéd és Identitás című konferencián elhangzott megannyi eltérő megközelítést. Sulyok Márton (szerk.): Párbeszéd és identitás. Az alkotmányos identitás alapkérdései. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016.

³⁹³ Blutman – Chronowski 2007: i.m. 3.

³⁹⁴ Csuhány – Sonnevend: i.m. 250.

³⁹⁵ Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest, 2012. 182-183.

³⁹⁶ Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina: Judicial deference or political loyalty? In: Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe. A Comparative Perspective. Routledge, London – New York, 2018. 99.

inkább bizonytalannak tűnő attitűdjével,³⁹⁸ és az uniós joggal szemben alkalmazható kontrollmechanizmusok megfogalmazásával csatlakozott az általa citált külföldi alkotmánybíróságok, illetve legfelső bíróságok uniós joggal szemben alkotmányossági fenntartásokat megfogalmazó döntési gyakorlatához.³⁹⁹ A tesztekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság az esetleges jövőbeli alkalmazásuk korlátait is nevesítette, ami az *ultima ratio* jelleg, illetve az „egyenjogúság és kollegialitás alapelvein nyugvó” alkotmányos párbeszéd.⁴⁰⁰ Mindezidáig ez a hatásköri aktivizmusról tanúskodó döntés egyelőre szimbolikus közjogi építőkockának tekinthető,⁴⁰¹ ami egy elvi lehetőséget⁴⁰² rögzít, olyat, amit több más alkotmánybíróság is kimondott, de aminek ez idáig – a 2015. decemberi német alkotmánybírósági döntést leszámítva – komoly gyakorlati következményei még nem voltak.

Ami a döntés érdemi részét illeti, a határozat három kontrollmechanizmust nevesít, amelyeket a határozat utolsó előtti bekezdése közös nevezőre hoz azáltal, hogy kimondja az Alkotmánybíróság vizsgálódási kompetenciáját. Az alkotmányos identitás fogalmával kapcsolatosan a döntés az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére hivatkozik,⁴⁰³ illetve rögzíti, hogy az alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, „és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.”⁴⁰⁴ Az alkotmányos önazonosság tekintetében annak dinamikusan változó jellegét hangsúlyozza a döntés, és példalódzó jelleggel kiemel néhány elemet, „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

³⁹⁷ Blutman 2010: i.m. 95.

³⁹⁸ Vincze 2014: i.m.

³⁹⁹ Erre konkrétan utal Pokol Béla az Abh.-hoz fűzött párhuzamos indokolásában „alkotmánybírósági ellenállási jogként” nevesítve azt. L. Abh. Indokolás [89]-[90].

⁴⁰⁰ Abh. Indokolás [63].

⁴⁰¹ E ponton érdemes azt is megjegyezni, hogy a 22/2016-os alkotmánybírósági döntés absztrakt alkotmányértelmezés hatáskörben született, ennél fogva az egymás reakcióiként, a bírói fórumok közti alkotmányos párbeszédként értelmezhető EUB ítéletek és német (illetve olasz) alkotmánybírósági döntésekhez képest egyelőre monologikus jellegű.

⁴⁰² Csuhány – Sonnevend: i.m. 269.

⁴⁰³ Az Abh. indokolása egyenlőségjelet tesz az EUSZ nemzeti identitás fogalma és az alkotmányos identitás fogalma között, legalábbis erre utalhat a megidézett EUSZ szövegbe történő zárójeles beleírás: „Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében »[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint *nemzeti (alkotmányos) identitását* [kiemelés tőlem: OE], amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.«” Abh. Indokolás [62].

⁴⁰⁴ Abh. Indokolás [64].

hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme.”⁴⁰⁵ A német Szövetségi Alkotmánybíróság Lisszabon-döntését átvéve, a listához hozzáteszi az Alkotmánybíróság azt is, hogy „[a]z alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén.”⁴⁰⁶ És végül azzal zárul az indokolás, 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.”⁴⁰⁷

Az alábbiakban a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatnak az alkotmányos identitás részével kapcsolatos néhány dilemmát kívánok bemutatni, amelyek – figyelembe véve a párhuzamos indokolások eltérő irányait is – azt támasztják alá, hogy az identitással kapcsolatos hazai döntés egyelőre inkább megválaszolatlanul hagyta az általa felnyitott kérdéseket.⁴⁰⁸

Egyrészt, nem világos, hogy az Alkotmánybíróság a „hatáskörei gyakorlása során” lefolytatandó vizsgálata melyik hatáskörben lehetséges. E téren a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata kizárható, hiszen az uniós jog nem minősül nemzetközi jognak, az Alkotmánybíróság többi hatásköreit érintően pedig a vizsgálat tárgyát a jogszabályok, illetve bírói döntések képezik. Kérdés, hogy az Alkotmánybíróság hazai jogszabálynak minősíti-e a jövőben az uniós aktusokat.

E tekintetben feltűnő a határozathoz csatolt párhuzamosok indokolásokban megjelenő alkotmánybírói álláspontok eltérése is. Dienes-Oehm Egon szerint az Alkotmánybíróság csak az Alaptörvény értelmezése során [Abtv. 38. § (1) bekezdés] vizsgálódhat, és kizárólag az uniós jogszabály megszületése előtt, vagyis az alkotmánybírói eljárásnak a jogalkotási eljárásba kell bekapcsolódnia.⁴⁰⁹ Pokol Béla szerint a vizsgálatra csak előzetes normakontroll eljárásban [Abtv. 23. § (3) bekezdés] kerülhet sor, és a testületnek ki kellett volna mondania, hogy az uniós jogi aktusok tekintetében a Kormánynak kizárólagos indítványozási

⁴⁰⁵ Abh. Indokolás [65].

⁴⁰⁶ Abh. Indokolás [66]. Ezt az idézet nélküli átvételt problematikusnak tartja Stumpf István, valamint Drinóczi Tímea is. Ld: Stumpf István párhuzamos indokolása, Abh. Indokolás [108], Drinóczi 2017: i.m. 14.

⁴⁰⁷ Abh. Indokolás [67].

⁴⁰⁸ Hasonlóan értékelnek Chronowski – Vincze 2017: i.m. 130-132.

⁴⁰⁹ Abh. Indokolás [76], [80].

jogosultsága van.⁴¹⁰ Stumpf István szerint a szerződéses reformokkal kapcsolatosan az előzetes normakontroll eljárásban lehet mozgástere a testületnek (Abtv. 23. §), illetve ezen kívül az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntéseket semmisítheti meg függetlenül attól, hogy az eljáró bíró uniós jogot alkalmazott-e (Abtv. 27. §).⁴¹¹

Másrészt, ami a vizsgálat lehetséges tárgyát, az uniós aktusokat illeti, a képet tovább relativizálja az indokolás [56] pontja, amely szerint „[a]z Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik.” Kérdéses tehát, hogy amennyiben e kontrolltesztek alkalmazása során az AB nem az uniós jogi aktusokat vizsgálja, úgy mi maradhat a vizsgálódás tárgya. Az indokolás [56] pontjából mindenesetre leginkább az következik, hogy az Alkotmánybíróság még e kontrolltesztek vonatkozásában is fenntartja az uniós jog értelmezésével kapcsolatos tartózkodó attitűdjét, és tiszteletben tartja az EUB autentikus értelmezői pozícióját. Ebből adódóan az indokolás ezen eleme alapján az uniós jog és az Alaptörvény kollíziója esetére leginkább a dialógusba bocsátkozás elkerülhetetlensége rajzolódik ki, vagyis nem következhet más, mint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése, ami lehetőséget biztosít az alkotmányossági aggályok artikulálására.⁴¹² Utóbbi eszköz igénybevételét a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat nem érintette, ugyanakkor ki sem zárta azt.

Harmadrészt, rejtve marad a vizsgálódás esetleges jogkövetkezménye is. A határozat utolsó előtti bekezdésében összekapcsolódó kontrollmechanizmusok arról szólnak, hogy az Alkotmánybíróság megállapíthatja, hogy „a vélt sérelem valóban fennáll-e.” Kérdéses, hogy ebből a megállapításból származhat-e további következmény, és nem evidens, hogy a klasszikus alkotmánybírósági jogkövetkezmények mennyire lehetnének összeilleszthetők az uniós jog esetleges vizsgálatával.⁴¹³ Ebben a tekintetben is feltűnő a párhuzamos

⁴¹⁰ Abh. Indokolás [90]-[91].

⁴¹¹ Abh. Indokolás [101]-[102]. Ez utóbbi megoldás a többségi döntés által idézett EJEB gyakorlatra emlékeztethet: Matthews kontra Egyesült Királyság, 1999. február 18. Abh. Indokolás [48]. Mindazonáltal ez a megoldás azt is jelenti, hogy az eljáró bírók az Alkotmánybíróság és az EUB Simmenthal II. döntésében kifejtett eltérő iránymutatásai közé szorulnának.

⁴¹² Ennek szükségességére utalnak párhuzamos indokolásaikban Dienes-Oehm Egon és Stumpf István is. Abh. Indokolás [76], [103].

⁴¹³ E tekintetben a később megszülető 2/2019. (III. 5.) AB határozat már konkrétan utal arra, hogy az Alkotmánybíróság nem semmisíthet meg uniós jogalkotási aktust. Ld. Indokolás [20]. Csupány – Sonnevend: i.m. 250.

indokolásokban szereplő eltérő vélemények. Dienes-Oehm Egon szerint ilyenkor csak megállapító döntés születhet, jogkövetkezmény nem alkalmazható.⁴¹⁴ Pokol Béla szerint alkalmazási tilalom állapítható meg.⁴¹⁵ Varga Zs. András szerint az alaptörvény-ellenes uniós jogi aktusok esetében az E) cikk (4) bekezdése alapján az Országgyűlés kétharmados megerősítő döntésére van szükség.⁴¹⁶

*Negyedrész*t, nem világos az identitásteszt, a szuverenitásteszt és az alapjogi fenntartás viszonya. Míg az Alkotmánybíróság szerint az első kettő szorosán összekapcsolódik, addig az alapjogi fenntartás különálló kérdésnek tűnik, miközben a szabadságjogok első helyen szerepelnek az identitásteszt nevesített elemei között is.⁴¹⁷ E tekintetben ugyanakkor megjegyzendő, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányos identitás fogalma is erős alapjogi pillérrel bír, és az emberi méltósághoz való jog révén mintegy magába olvasztotta, de legalábbis felváltotta a Solange I. döntésben megfogalmazott alapjogi fenntartást. A magyar határozatban ugyanakkor szemantikai problémaként vethető fel az alapjogi fenntartással összefüggésben az, hogy a határozat rendelkező része általánosságban beszél az alapjogok sérelméről, miközben az indokolás – jelen sorok szerzője szerint helyesen – a vizsgálódást az alapjogok lényeges tartalmára korlátozza,⁴¹⁸ amely megközelítést a kontroll *ultima ratio* jellege is alátámasztani látszik.⁴¹⁹

Ötödöröszt kérdéses, hogy az Alkotmánybíróság valójában az Alaptörvény alkotmányos identitásáról vagy Magyarország alkotmányos identitásáról hozott döntést. A második esetet látszik alátámasztani az a kijelentés, amely szerint Magyarország alkotmányos önazonosságát az Alaptörvény csak elismeri.⁴²⁰ Ez az esetkör azonban azzal a következménnyel járhat, hogy az Alkotmánybíróság identitás-koncepciója eloldódik az Alaptörvény szövegétől és partalanná válhat.⁴²¹ Ehhez tartozóan az is megjegyzendő, hogy bár az Abh. az Alaptörvény értelmezése tárgyában született, az identitáskontrollal kapcsolatos indokolás valójában az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből, és nem az Alaptörvény szövegéből indul ki. Az EUSZ-ből

⁴¹⁴ Abh. Indokolás [80].

⁴¹⁵ Abh. Indokolás [90].

⁴¹⁶ Abh. Indokolás [114].

⁴¹⁷ Abh. Indokolás [65].

⁴¹⁸ Sonnevend 2003: i.m. 33-34.

⁴¹⁹ Abh. Indokolás [46].

⁴²⁰ Indokolás [67].

⁴²¹ Stumpf István szerint az az értelmezés a „láthatatlan Alaptörvény” létrehozásával fenyegető helyzetet eredményezne. Abh. Indokolás [109].

idézett alkotmányos berendezkedés⁴²² fogalma ugyanakkor két bekezdéssel később Magyarország alkotmányos önazonosságára⁴²³ változik.

Ehhez járul hozzá az a további értelmezési nehézség, miszerint a rendelkező részben az alkotmányos önazonosság az Alaptörvény egy másik homályos fogalmával kapcsolódik össze, a történeti alkotmánnyal.⁴²⁴ „A történeti alkotmányon alapuló önazonosság” a történeti alkotmányon alapuló vívmányokra vezet tovább,⁴²⁵ és ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az általa adott példalázó felsoroláshoz azt is hozzáfűzte, hogy „[e]gyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyekben az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.” A testület elmulasztotta ugyanakkor összefűzni e megjegyzést a korábban meghozott azon döntéseivel, amelyekben egyes elemeket a történeti alkotmány vívmányaiként azonosított.⁴²⁶

Mindazonáltal az Abh. indokolásából arra a következtetésre is lehet jutni, hogy az Alkotmánybíróság mégis inkább az alkotmány, az Alaptörvény identitásához kapcsolódó koncepcióval dolgozik. Az indokolás szerint ugyanis az Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás „tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.”⁴²⁷ E kijelentés szövege azonban valójában az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésében foglalt értelmezési parancsot

⁴²² Abh. Indokolás [62].

⁴²³ Abh. Indokolás [64].

⁴²⁴ Szente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011/3. 6. Varga Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kogens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 87. Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016/4. 44-57.

⁴²⁵ Szakály Zsuzsa: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. *Pro Publico Bono* 2015/2. 36-37.

⁴²⁶ Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a történeti alkotmány vívmányaiként a következőket azonosította: a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk és a bírák és bírósági hivatalnokok áthelyezése és nyugdíjazása körüli eljárás szabályozásáról szóló 1871. évi IX. törvénycikk {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [76]-[79]}, a bírák és a bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi VIII. törvénycikk {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [35]}, a sajtótörvényről szóló 1848. évi XVIII. törvénycikk {28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás [13]-[14]}, a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. törvénycikk {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [79]}, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87]}, a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk és a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk {26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [50]}, Werbőczy Tripartituma és a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk {29/2015. (X. 2.) AB határozat, Indokolás [36]-[37]}, Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény preambuluma {16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [19]}, továbbá a vallásszabadság és a vallási türelem, mint a magyar alkotmányos hagyomány része a XIX. század óta {17/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [39]}.

⁴²⁷ Abh. Indokolás [64].

rejti, amennyiben pedig ezt elhagyjuk, akkor az idézett szövegből annyi marad, hogy az alkotmányos identitás tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, esetről-esetre bontja ki az Alkotmánybíróság. Ezt az értelmezést erősíti a példalózó felsorolás egyik eleme, a köztársasági államforma is, hiszen kétséges, hogy ez az elem belekerülhetett volna-e a felsorolásba, ha nem a rendszerváltást követő alkotmányos demokrácia alapértékei alapján vizsgálódik a testület.⁴²⁸

*Hatodrész*t kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság csak „általánosan elfogadott alkotmányos értékeket”⁴²⁹ emelt ki az alkotmányos identitás meghatározása körében. Ez egyrészt üdvözlendő, hiszen csak olyan elemek kerültek nevesítésre, amelyeket általános hazai, sőt nemzetközi konszenzus övez.⁴³⁰ Másrészt viszont kérdésként merül fel, hogy ezek mennyiben jelentenek többet vagy mást, mint az EUSZ 2. cikkében foglalt közös európai értékek, és így ezeket az értékeket szükséges-e, illetve egyáltalán lehetséges-e identitásképző elemeknek tekinteni, ha és amennyiben az identitás fogalmától valami másoktól megkülönböztető jellemzőket, *differentia specificát* várunk. Ezt problematizálja Varga Zs. András párhuzamos indokolása is, ezért felsorol néhány magyar alkotmánytörténeti sajátosságot, amelyek szerinte meghatározzák az alkotmányos önazonosságunkat. A helyzet érdekessége ugyanakkor az, hogy ezekhez ő is univerzális értékeket kapcsol.⁴³¹

⁴²⁸ Az Abh. elfogadását megelőzően a rendőrképmás kérdésével foglalkozó 16/2016. (X. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság mintegy mellékesen megjegyezte, hogy az 1946. évi I. törvény preambuluma „történeti alkotmány vívmányaként kell tekintenünk”. 16/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [19]. Ennek megannyi eleme van, köztük a köztársasági államforma is:

„Magyarországon 1918. november 13-án megszűnt a királyi hatalom gyakorlása. A nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát. Négy száz esztendő harc, az ónodi gyűlés, az 1849-es debreceni határozat, két forradalom kísérlete és az ezt követő elnyomatás után a magyar nép újra szabadon határozhat államformájáról.

Az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés most a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot [kiemelés tőlem: OE].

A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést.

Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.

Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.

E cél megvalósítására Magyarország Nemzetgyűlése mindenekelőtt a következő törvényt alkotja.” Ld. 1946. évi I. törvény.

⁴²⁹ Abh. Indokolás [65].

⁴³⁰ Kéri: i.m. 403.

⁴³¹ Abh. Indokolás [112].

És végül ki kell térni az alkotmányos identitás változó karakterét illetően tett kijelentésekre is. Az indokolás úgy fogalmaz, hogy „Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke”,⁴³² amiből az következne, hogy dinamikusan változik és változhat. Az indokolás egy másik pontja szerint pedig az alkotmányos önazonosságot az Alaptörvény csak elismeri”,⁴³³ ami egy adott, és az Alaptörvényben csupán lecsapódó identitás képét mutatja. Ez azt jelentheti, hogy az identitás az Alaptörvényen kívül változhat, aminek lecsapódása alkotmánymódosítás lehet. Kérdésként vethető fel ugyanakkor, hogy ha ez így van, akkor minden alkotmánymódosítás esetén meg kell-e vizsgálni azt, hogy az a szövegen kívül létező identitással összhangban álló-e. E dualista megközelítés tehát elvileg erős hatáskört vindikál az Alkotmánybíróságnak, hiszen feltételezi az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének megállapíthatóságát is.⁴³⁴

Mindezen dilemmák fényében legalábbis kérdéses az, hogy a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat mennyire határozott elképzelést tükröz az Alkotmánybíróság tagjai részéről,⁴³⁵ hiszen abból több irányban is tovább lehet mozdulni, és a párhuzamos indokolások nagy száma, és az azokban megjelenő eltérő koncepciók is azt jelzik, hogy az egyes alkotmánybírók más-más irányt látnak követendőnek.⁴³⁶ Ebből adódóan a más alkotmánybíróági döntésekhez történő szimbolikus felsorakozáson túl, kérdéses, hogy mennyiben tekinthető paradigmaváltó döntésnek a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat. Mindenesetre úgy tűnik, hogy jelenleg két ellentétes irányú tendencia látszik körvonalazódni az alkotmánybíróági esetjogban: amíg 2/2019-es AB határozatban a hazai jogszabályok vizsgálata esetére (az első elméleti mátrix problémás esetére) az EU-konform értelmezési kötelezettség szerepel, addig a második elméleti mátrix problémás esetére a 22/2016-os döntés felülvizsgálati fenntartásokat fogalmazott meg.

c) Az Alaptörvény hetedik módosítása

⁴³² Abh. Indokolás [65].

⁴³³ Abh. Indokolás [67].

⁴³⁴ A döntés megszületését követően az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény hetedik módosítását, amely vonatkozásban ilyen vizsgálatra ugyanakkor nem került sor. Ld. 96. lj.

⁴³⁵ A döntést az akkori testület tizenegy tagja közül tíz alkotmánybíró jegyzi. Az aláírások alapján Czine Ágnes nem vett részt a szavazáson.

⁴³⁶ A döntéshez különvélemény is tartozik. Salamon László ugyanakkor nem a döntés irányát kifogásolta, hanem azt, hogy a többségi döntés nem vonta le az elvi megállapítások konkrét következményeit, és nem tiltotta meg az Alaptörvénybe ütköző uniós intézkedések végrehajtását. Abh. Indokolás [119].

Az Alaptörvény E) cikke értelmében Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. A második bekezdés rögzíti, hogy 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.

A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat megszületését a szakirodalomban többen a miatt is vitatták, mivel az közvetlenül egy sikertelen alaptörvény-módosítási eljárást követett, amely hasonló szóhasználattal egészítette volna ki az Alaptörvény szövegét.⁴³⁷ Végül mégis sor került rá, és 2018. június 29-én hatályba lépett az Alaptörvény hetedik módosítása, amely az E) cikk (2) bekezdését kiegészítette azzal, hogy a közös hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát. A módosítás indokolása már konkrétan utal az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának igényére és az EUSZ 4. cikke (2) bekezdésére. Az indokolás szerint „a tagállam nemzeti identitásának meghatározása értelemszerűen az adott állam és az azt alkotó politikai közösség legalapvetőbb, elvitathatatlan joga, amely elsősorban, de nem kizárólag, annak alkotmányában jelenik meg. Helyénvaló ezért, hogy egy állam politikai közössége az alkotmányozón keresztül az állam nemzeti identitásának egyes alkotóelemeit az alkotmányban rögzítse.”

A hetedik módosítás ezen túlmenően kiegészítette az Alaptörvény preambulumát is azzal, hogy „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.” Másrészt az Alaptörvény R) cikke kiegészült a (4) bekezdéssel, amely szerint „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”

Az Alaptörvény módosítására eleddig csupán a 2/2019. (III. 5.) AB határozat reagált, amely szükséztlenül annyit tartalmaz, hogy az Alaptörvény E) cikkéből az uniós jog érvényesülése

⁴³⁷ Bakó Beáta: The Recycling of the German Federal Constitutional Court's Case Law on Identity-, Ultra Vires- and Fundamental Rights Review of Hungary. ZaöRV 78 (2018). 866.

vonatkozásában több korlát is kiolvasható, amelyek közül az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény hetedik módosítása révén az E) cikk (2) bekezdésébe illesztett elemeket idézte.⁴³⁸ E döntés továbbá támaszkodik a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban bevezetett ún. „fenntartott szuverenitás vélelmére”,⁴³⁹ aminek tekintetében az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdést kiegészített utolsó mondatában felsorolt elemeket a szuverenitás elidegeníthetetlen elemeiként nevesíti. A döntés szerint ezt hivatottak vizsgálni a 22/2016-os AB határozat rendelkező részében megfogalmazott kontrollmechanizmusok.

d) Egyéb alkotmánybírósági döntésekhez csatolt különvélemények és párhuzamos indokolások

A fent bemutatott identitásvizsgálatot megfogalmazó döntést követően érdemes számba venni azokat a további alkotmánybírósági döntéseket, illetve párhuzamos indokolásokat és különvéleményeket, amelyekben részletes vagy sporadikus utalások fedezhetők fel az alkotmányos identitásra vonatkozólag.

Ezek közül elsőként a Lisszaboni szerződést kihirdető törvény normakontrollját elvégző 143/2010. (VII. 14.) AB határozatot szükséges megemlíteni, mivel az alkotmányos identitás uniós joggal kapcsolatos védelmének igénye először egy ehhez a döntéshez csatolt, Trócsányi László által jegyzett párhuzamos indokolásban jelent meg. Ennek értelmében „[a] tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához.”

A párhuzamos indokolásban ugyanakkor nem található definíció az alkotmányos identitás mibenlétére, és az elsősorban az állami szuverenitás meglétével és az államiság feladásának lehetőségével foglalkozik. Ennek értelmében az uniós klauzula szerinti hatáskör-transzfer az alkotmánybíró szerint például nem vezethet az országgyűlési képviselők megválasztásának, a parlament megbízatásának, a kormány, az igazságszolgáltatási szervek megbízatásának a közös meghatározására, vagyis ezek az alapvető államszervezeti kérdéseknek intaktnak kell maradniuk az integráció jelenlegi formájában. Trócsányi ugyanis szembeállítja az integráció jelenlegi mértékét, amelyben a tagállamok megőrizték szuverenitásukat, a föderális unió létrehozásával. E tekintetben viszont úgy látja, hogy az állam megtehetné, hogy az államiság

⁴³⁸ Indokolás [22].

⁴³⁹ Indokolás [23].

lényegét érintő hatáskörök gyakorlásáról lemond, ehhez viszont alkotmánymódosításra lenne szükség.

Trócsányi végül arra jut, hogy mivel a Lisszaboni Szerződést az Országgyűlés ratifikálta, ezért a független jogállam, illetve a szuverenitás alkotmányi szabályának sérelme nem állapítható meg. És mivel a közösségi (uniós) jogrend még a Lisszaboni Szerződést követően sem üresíti ki az állam függetlenségét, szuverenitását biztosító alkotmányi szabályokat, az indítvány alapján az Alkotmány 2. § (1)-(2) bekezdésének sérelme nem állapítható meg.

E párhuzamos indokolás felfogásában tehát a mérce nagyon alacsony: csak az államiságot biztosító szabályok kiüresítése vezetne az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált független demokratikus jogállam sérelmére, ugyanakkor az alkotmánybíró szerint mindez az alkotmány módosításával feloldható lenne.

A Lisszaboni szerződés vizsgálatát követően öt év telt el mire ismét felbukkant az alkotmányos identitás gondolata egy másik alkotmánybíró, Varga Zs. András tollából. Az általa, a 23/2015. (VII. 7.) AB határozathoz fűzött különvélemény ugyanakkor nem az uniós joggal, hanem a nemzetközi joggal összefüggésben vetette fel az alkotmányos identitás lehetséges sérelmét. A különvélemény egyes pontjaihoz csatlakozott Dienes-Oehm Egon és Salamon László, míg azt teljesen magukévá tették Juhász Imre és Szívós Mária.

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény, és a 295/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet egyes rendelkezései ellen előterjesztett egyedi normakontroll tárgyában született 23/2015. (VII. 7.) AB határozat a támadott rendelkezések több pontját nemzetközi szerződésbe ütközőnek minősítette. A többségi határozat indokolásában nem merült fel az alkotmányos identitás kérdésköre, ugyanakkor Varga Zs. András a különvéleményében felvetette, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága [EJEB] által meghozott előzménydöntéséből⁴⁴⁰ fakadó nemzetközi jogi kötelezettség az alkotmányos identitás sérelmét okozza. Az alkotmánybíró szerint a támadott törvény két objektív feltétele is az alkotmányos identitás része, amelyet a többségi határozat nemzetközi szerződésbe ütközőnek nyilvánított. E két feltétel szerint a bevett egyházként történő elismeréshez egyéb kritériumok

⁴⁴⁰ Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország (70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12) 2014. április 8.

teljesülése mellett az szükséges, hogy a kérelmező közösség legalább százéves nemzetközi működéssel rendelkezzen vagy húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működjön Magyarországon, és Magyarország lakosságának 0,1 százalékát elérő taglétszámmal rendelkezzen. A különvélemény ugyanakkor nem indokolja meg azt, hogy miért e két konkrét feltétel lenne az alkotmányos identitás része, amelyek közül az egyik nemzetközi jelenléttől teszi függővé a magyar alkotmányos identitás egyik elemét, és csupán vagylagosan.

Az alkotmányos identitás felbukkanásának másik érdekessége, hogy e döntés vizsgálatakor az első elméleti mátrix típusú helyzetben mozgunk, azzal a különbséggel, hogy nem az uniós jog, hanem a nemzetközi emberi jogi normák képezik a vizsgálati mércét. Ehhez képest a különvélemény ezt átranzformálja a második típusú mátrixba, mintha az EJEB döntését, mint egy külső jogi aktus megfelelőségét kellene megvizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, mint ami az adott esetben felvethetné az alkotmányos identitás sérelmét.

Egy további évnek kellett eltelnie mire ismét előkerült, immár uniós jogi kontextusban az alkotmányos identitás gondolata. A szintén Varga Zs. András által jegyzett, a 3130/2016. (VI. 29.) AB végzéshez csatolt párhuzamos indokolás, amelyhez Pokol Béla is csatlakozott, a Kúria Knk.IV.37.222/2016/9. számú határozatát megtámadó alkotmányjogi panasz eljárásban született. A Kúria által elbírált ügy tárgya a Nemzeti Választási Bizottság 14/2016. számú határozata volt, amellyel az NVB hitelesítette az alábbi országos népszavazásra javasolt kérdést: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

A visszautasításhoz csatolt párhuzamos indokolás nem alternatív indokolást tartalmaz a visszautasítás megalapozására, hanem a népszavazás tárgyához kapcsolódó tartalmi értékelést ad. A párhuzamos indokolás programadó jellegű megnyilatkozásnak is tekinthető, amire annak felépítése is utal, hiszen „I. Általános megfontolások”-kal kezdődik.⁴⁴¹ Témánk szempontjából nem a népszavazás tárgya, hanem ezek az általános megfontolások bírnak jelentőséggel, hiszen ez állhat össze olyan alaptézissé, amiből aztán lehetséges következtetések vonhatók le a különféle ügyekben.

⁴⁴¹ A párhuzamos indokolás egyes elemei publikáció formájában is megjelentek, ld. Varga: i.m. 11-12.

Az alkotmánybíró kiindulópontja kapcsolódik Trócsányi Lászlóéhoz annyiban, hogy ő is megállapítja: Magyarország nem mondott le a szuverenitásáról az Európai Unióhoz történő csatlakozása révén. Ezt leszámítva azonban más irányban érvel. Varga Zs. András egyrészt bevezeti a későbbiekben többször visszatérő „szuverenitás fenntartásának vélelmét”, amely a definíció szerint azt jelenti, hogy „[h]a vannak olyan érvek, amelyek egy hatáskör gyakorlásának tagállami szuverenitásban fenntartása mellett szólnak, akkor még abban az esetben is azt kell vélelmezni, hogy a hatáskört Magyarország nem engedte át az Uniónak, ha az átengedés mellett is szólnak érvek.”⁴⁴² Másrészt szerinte a már közösen gyakorolt hatáskörök esetében is folyamatosan újonnan adandó kétharmados parlamenti felhatalmazásra van szükség, amennyiben a hatáskör átengedésének idején valamely lényeges körülmény nem volt ismert a tagállam számára (*clausula rebus sic stantibus* elve).⁴⁴³ E ponton fokozati különbségként bevezeti a szuverenitási alapjait érintő kérdéseket „(pl. terület, népesség, főhatalom)”,⁴⁴⁴ amelyek tekintetében népszavazásra van szükség, mivel a csatlakozásról is népszavazás döntött. Arról, hogy a konkrét esetben milyen kérdésről van szó, álláspontja szerint az Országgyűlésnek, vita esetén pedig az Alkotmánybíróságnak kell döntenie. Végül pedig az alkotmánybíró szerint jogos védelmi helyzet állhat elő a tagállamokban, amelyből adódóan azok visszavehetik az Unióra ruházott hatásköröket. Ezt különösen akkor tartja indokoltnak, ha az alapjogok érinthetetlen magját sértő vagy súlyosan veszélyeztető helyzet áll elő, amit a Magyarországot érintő nemzetközi jogi kötelezettségek, és különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága joghatóságával indokol.

A párhuzamos indokolás akként értékelhető, mint amely az Alkotmánybíróság döntnök szerepét kívánja megalapozni más jogágakból kölcsönzött dogmatikai konstrukcióknak (*clausula rebus sic stantibus*, jogos védelmi helyzet) az uniós közjogba történő implementálásával. Mindennek a közjogi problematikussága a hatáskörök terjedelmében ragadható meg, e hatáskörök ugyanis az alapító szerződésben kerültek felsorolásra, amelynek az autentikus értelmezője az EUB és nem a tagállami alkotmánybíróságok. Nem véletlen, hogy az együttműködő alkotmányosság paradigmáján belül maradván a német Szövetségi Alkotmánybíróság is előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett akkor, amikor úgy vélte, hogy *ultra vires* jogi aktus került elfogadásra az EKB által. Ezen túlmenően amennyiben a tagállami alkotmánybíróságok magukhoz ragadhatnák azt a jogot, hogy újra és újra előírják a

⁴⁴² Indokolás [22].

⁴⁴³ Indokolás [23].

⁴⁴⁴ Indokolás [25].

kompetencia-transzfer kétharmados megerősítését, az az egész uniós jogbiztonságot veszélybe sodorná.

Immár a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatot követően, az alkotmányos identitás témaköre első alkalommal az Alkotmánybíróság által elfogadott felfüggesztő végzésekhez Schanda Balázs és Hörcherné Marosi Ildikó által csatolt közös párhuzamos indokolásban jelent meg, amelyben szembeállították az Alaptörvénynek a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos identitását, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitást.⁴⁴⁵

A különbség álláspontjuk szerint „nem lehet ok arra, hogy a tagállami alkotmánybíróságok figyelmen kívül hagyják az EUB-nek az adott tagállamot, a tagállam alkotmányos identitását (is) érintő gyakorlatát.”⁴⁴⁶ Egyrészt úgy vélik, hogy az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie az EUB döntéseit, másrészt viszont úgy vélik, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos identitás megőrzése mellett kell a saját döntéseit meghoznia. Mindebből szerintük az a követelmény származik, hogy egyensúlyt kell találni az alkotmányos identitás védelme és a tagsággal járó lojalitás között.

E rövid párhuzamos indokolást két olyan alkotmánybíró jegyzi, akik nem vettek részt az identitásvizsgálat megfogalmazó Abh. elfogadásában. Mindamellett azonban, hogy az alkotmányos identitás védelmét fontosnak tartják, érvelési horizontjukban megjelenik az uniós tagságból eredő felelősséggel járó kötelezettségek teljesítésének igénye is. Ha úgy tetszik, a két alkotmánybíró az alkotmányos identitást nem egyféle abszolút védvonalként fogja fel, hanem az uniós kötelezettségekkel együtt mérlegelhető elemként.

A határozatok sorában külön kiemelendő a már tárgyalt, az Egységes Szabadalmi Bírósággal kapcsolatosan elfogadott 9/2018. (VII. 9.) AB határozat. E döntés ugyanis abból a szempontból is érdekes, hogy jó példát szolgáltat arra, amikor az Alkotmánybíróság nem volt hajlandó foglalkozni az alkotmányos identitás kérdésével annak ellenére, hogy azt az indítványozók exponálták. A kérdéses ügyben a Kormány által előterjesztett indítvány hosszasan értekezett arról, hogy a bírói hatalom, amelyet az Abh. is az alkotmányos identitás elemeként azonosított, sérülhet, amennyiben a magyar Országgyűlés ratifikálja az ESZB

⁴⁴⁵ Indokolás [20].

⁴⁴⁶ Indokolás [21].

Megállapodást. A hallgatás oka részben az lehet, hogy az alapul fekvő ügy központi kérdése egy további hatáskör átruházásaként merült fel, amely a szuverenitás-transzfer körébe tartozó kérdés, s mint ilyen, a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat fogalomtárából az ún. szuverenitáskontroll körébe tartozó kérdés lehetne. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor nem alkalmazta ezt a tesztet sem, és nem oldotta fel azt a megfogalmazást sem, hogy mit jelent az, hogy az identitáskontrollt és a szuverenitáskontrollt egymásra tekintettel kell elvégezni.

Ehelyett a döntés arra utal, hogy az alapító szerződésben foglalt jogalap híján a felállítandó nemzetközi bíróságot létrehozó nemzetközi szerződés a nemzetközi jog részének tekintendő, így az Alaptörvény módosítását követően az Alaptörvény Q) cikke alapján hirdethető ki.⁴⁴⁷ Erre hívja fel a figyelmet Stumpf István is a különvéleményében. Szerinte a nemzetközi szerződés jelleg miatt „fel sem merül, hogy az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy a közös hatáskörgyakorlás sérti-e”⁴⁴⁸ az Abh.-ban megfogalmazott kontrollmechanizmusok bármelyikét. Az indítványozó ugyanakkor azt is kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy az európai uniós kötelezettségvállalásokhoz hasonlóan a klasszikus nemzetközi jogi kötelezettségvállalás sem sértheti az alkotmányos identitást. Az Alkotmánybíróság azonban ezen az ajtón nem sétált be, vagyis az alkotmányos identitás védelmét nem terjesztette ki a nemzetközi jog ellenében is.

Az ESZB döntés másik érdekes aspektusa, hogy Pokol Béla párhuzamos indokolásában azt is felvetette, hogy az Alkotmánybíróságnak ki kellett volna mondani „az Unión kívüli szuverenitás-átruházásra az abszolút alaptörvényi akadályt.”⁴⁴⁹ Megjegyezhető ugyanakkor, hogy közjogilag nagy nehézségeket okozó megoldás lett volna, ha így tesz az Alkotmánybíróság, hiszen kevés szuverenitás-korlátozóbb nemzetközi megállapodás képzelhető el, mint amilyen például a NATO csatlakozást lehetővé tevő nemzetközi szerződés volt,⁴⁵⁰ a bírósági eljárások tekintetében pedig Dienes-Oehm Egon is felhívta a figyelmet a döntéshez csatolt különvéleményében, hogy magyar állam részéről hasonló joghatósági

⁴⁴⁷ Az ESZB Megállapodás Q) cikk alá történő besorolását az alkotmánybírósági határozat explicit módon nem állapítja meg, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság nem normakontrollt, hanem absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörben járt el: „Alaptörvény értelmezési hatáskörében eljárva az Alkotmánybíróság olyan szempontrendszerrel nyújt, amelynek az ESZB Megállapodásra való konkretizálása a Kormány és az Országgyűlés felelőssége. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság túllépne az értelmezés keretein és absztrakt normakontrollt végezne.” 9/2018. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [24].

⁴⁴⁸ Indokolás [83].

⁴⁴⁹ Indokolás [57].

⁴⁵⁰ A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló 1999. évi I. törvény.

lemondás merül fel a 80-as évektől kezdve a kétoldalú beruházásvédelmi tárgyú nemzetközi szerződésekben, illetőleg a beruházásvédelmi ügyekben eljáró állandó nemzetközi vitarendezési fórumot létrehozó Washingtoni Egyezményhez való csatlakozással. Témánk szempontjából Dienes-Oehm Egon párhuzamos indokolása azért is kiemelendő, mert utal az alkotmányos identitás felhívhatóságának szűk spektrumára is. Ennek értelmében Dienes-Oehm álláspontja szerint „a későbbiek során a szuverenitásunk fenntartásával és a nemzeti önazonossággal kapcsolatos [...] jogi álláspontot az uniós politikai és jogi döntéshozatalban akkor tudjuk eredményesen érvényesíteni, ha azokat a számunkra ténylegesen fontos és alkotmányjogilag argumentálható témákra korlátozzuk (pl.: a migrációs kérdésekben, az európai ügyészség felállítását illetően, stb.).”⁴⁵¹

Bár az ESZB döntésben az Alkotmánybíróság nem terjesztette ki az identitás védelmét a nemzetközi jog irányába, e gondolat, vagyis az alkotmányos identitás nemzetközi jog általi fenyegetettsége megjelent a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés a) pontja elleni bírói kezdeményezés nyomán elfogadott 21/2018. (XI. 14.) AB határozathoz fűzött egyik különvéleményben is. A különvéleményt Varga Zs. András jegyzi, Szívós Mária pedig csatlakozott hozzá. Az ügyben az Alkotmánybíróság a nemzetközi jogból eredő kötelezettség jogalkotói elmulasztását állapította meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye vonatkozásában.

A különvélemény abból indul ki, hogy a nemzetközi szerződések értelmezése során a fenntartott szuverenitás vélelmét kell alapul venni. Vagyis a különvélemény az E) cikk vonatkozásában megfogalmazott Abh. fogalmi rendszerét a nemzetközi jogi összefüggésekben is irányadónak tekintené.⁴⁵² Az alkotmányos identitás témaköréhez kapcsolódóan az írás következő pontja megállapítja, hogy „az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság történeti alkotmányunkban gyökerező nemzeti önazonosságunk része,”⁴⁵³ ami az Alkotmánybíróság feltétlen védelmét igényli. Az indokolás értelmében, amikor a jogállam a hatalomgyakorlást jogi úton szabályozza, és a kormányzás kereteit kijelöli, „nem öncélú doktrínát hoz létre, hanem a társadalom védelme érdekében teszi ezt.” A kormányzás jogi kerete maga az alkotmány, amely korlátozza a

⁴⁵¹ Indokolás [74].

⁴⁵² Indokolás [91].

⁴⁵³ Indokolás [92].

kormányhatalmat, de nem szünteti meg, nem gyengíti végzetesen azt. A különvélemény arra konkludál, hogy a „doktrinális (ideologikus) felfogás magát a jogállamot sodorja veszélybe. A nemzetállami sajátosságok valóságának felváltása mesterséges normatív paradigmákkal, a kormányzó hatalom gyengítése hivatalnoki autoritással, az identitás értékének háttérbe szorítása semleges teoretikus paradigmákkal, a jogot tisztelő és érvényesítő igazságszolgáltatás leváltása szabad értelmezésekre feljogosított bírói kormányzással, a jogállamra leselkedő komoly veszélyek. Az Alkotmánybíróság ezért nem támaszkodhat azokra.”⁴⁵⁴

A különvélemény azon túlmenően, hogy a jogállamiság elvét az alkotmányos identitás részeként tételezi, mint olyat, amelynek nemzeti definíció adandó, alapvetően abban a hatásköri kérdésben csúcsosodik ki, hogy a nemzetközi jog sérelmének vizsgálatát meg kellene, hogy előzze a támadott jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálata, és ha a helyzet feloldható a hazai jogrendszeren belül, akkor ezt a megoldást preferálja.⁴⁵⁵

A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata ugyanakkor az Alkotmánybíróság különálló hatásköre, amelynek keretében nem a nemzeti alkotmány a mérce, hanem az állam által elfogadott nemzetközi megállapodás. Ezt zárójelesen maga a különvélemény is megjegyzi: „nemzetközi szerződésbe ütközés nem »cserélhető le« Alaptörvénybe ütközésre.”⁴⁵⁶ Csakhogy e ponton a különvélemény arra a lehetőségre utal, hogy a nemzetközi kötelezettség kikényszerítése adott esetben az Alaptörvénybe ütközhet, amit az idézhet elő, ha az Alkotmánybíróság az EJEB döntéseinek normakontroll jellegű jelentőséget tulajdonít. Az érvelésben tehát valójában itt hasonló helyzettel állunk szemben, mint a 23/2015-ös határozat esetében: annak ellenére, hogy a nemzeti jogszabály vizsgálatakor tisztán az első elméleti mátrix típusú helyzetben mozogunk azzal a különbséggel, hogy uniós jog helyett nemzetközi szerződés a mérce, ehhez képest a különvélemény ezt átranzformálja a második típusú mátrixba, mintha az EJEB döntés, mint egy külső jogi aktus Alaptörvénynek való megfelelése lenne az ügyben felmerülő probléma.⁴⁵⁷ Ehhez kapcsolódóan egyrészt megjegyzendő, hogy az első mátrixban mozogva a nemzetközi szerződésbe ütközés

⁴⁵⁴ Indokolás [95].

⁴⁵⁵ Indokolás [99].

⁴⁵⁶ Indokolás [98].

⁴⁵⁷ A nemzetközi bírósági döntések Alaptörvénybe ütközését tanulmányban is tárgyalta az alkotmánybíró, ld. Varga Zs. András: Constitutional identity and judgements of the ECtHR. In: Barabás A. Tünde és Belovics Ervin (szerk.): Sapiens in sapientia: ünnepi kötet Vókó György 70. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2016. 194.

megállapítása esetén az Alaptörvényt is bizonyosan sérti a kérdéses nemzeti jogszabály, hiszen nem teljesül az Alaptörvény Q) cikkében foglalt összhang követelménye. Másrészt pedig feltűnő, hogy amíg a 3130/2016. (VI. 29.) AB végzéshez fűzött párhuzamos indokolásban a betartandó EJEB döntések az uniós joggal szembeni érvként jelennek meg, mint amelyek alapjogi jogos védelmi helyzetet keletkeztethetnek, addig a jelen ügghöz csatolt írás már nem ennyire nyitott az EJEB döntések elfogadása irányában, hanem azok ellenében is az alkotmányos identitás sérelmének lehetőségét veti fel a 23/2015. (VII. 7.) AB határozathoz csatolt különvéleményben foglaltakhoz visszatérően.

Egy következő döntésben, a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban, amely az uniós jogi szempontok figyelembe vétele tekintetében mérföldkőnek számíthat a rendelkező részbe foglalt EU-konform értelmezési kötelezettség megfogalmazása miatt, az Alkotmánybíróság a magyar nemzet európai identitását hangsúlyozta: „Ezt fejezi ki az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása azzal, hogy büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette. Nemzeti értékrendünk részét képezi az is, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit, továbbá azzal is, hogy »[h]isszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez«. Ebből az európai identitásból egyenesen következett az, hogy a rendszerváltást követően Magyarország folyamatosan törekedett az európai integrációban való részvételre, amit országos üggyöntő népszavazás hagyott jóvá.”⁴⁵⁸

A fogalomhasználat ugyanakkor eltérő az Abh.-ban foglaltaktól, így kérdéses, hogy mindez azt jelenti-e, hogy az alkotmányos identitás részének is tekinti-e a testület az európai uniós tagságot. A testületnek az önmagára értett értelmezési kötelezettsége alapján erre akár igenlő válasz is adható.

Végül, a már szintén említett 3/2019. (III. 7.) AB határozatban a befogadás körében merült fel az alkotmányos identitás fogalma. Ennek értelmében „Magyarország a hetedik alaptörvény-módosítással a Nemzeti hitvallás jelenleg tizenkilencedik fordulatában a magyar szuverenitás és alkotmányos identitás védelmét egyértelmű és meghivatkozandó követelménnyé tette. Kimondta ugyanis: »[v]alljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk

⁴⁵⁸ Indokolás [16].

védelmzése az állam alapvető kötelessége.« Ez alapozta meg azokat az új sarkalatos törvényeket, illetőleg már meglévő törvények, mint jelen ügyben a Btk. további szigorítását az állam alapvető kötelességének céljából, amely az Alaptörvény mellett összhangban van Magyarország európai uniós tagságából származó, különösen a schengeni határok védelmére vonatkozó kötelezettségeivel is.»⁴⁵⁹ E megjegyzés ugyanakkor pusztán *obiter dictum* jellegű elemnek tekinthető, hiszen a befogadási követelményeket az alkotmányos identitásra történő utalás nem lehet képes pótolni.⁴⁶⁰

2.3. Következtetések

Miközben Várnay Ernő 2007-ben még úgy értékelt, hogy a magyar Alkotmánybíróság mindig igyekezett távol tartani magát az uniós jogi kérdésektől,⁴⁶¹ ezzel szemben a legújabb ügyekben egyre gyakrabban foglalkozik uniós joggal, a 2/2019-es határozat rendelkező részében elkötelezte magát az Alaptörvény EU-konform értelmezése mellett, és felfüggesztő végzést is hozott az uniós jog érvényesülése érdekében. Ezzel szemben, ellentétes tendenciaként, megfigyelhető az is, hogy a francia Alkotmánytanáccsal⁴⁶² és a német Alkotmánybírósággal ellentétben egyelőre nem terjesztett elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, és a 22/2016-os határozatban megfogalmazott kontrollmechanizmusokkal rácsatlakozott az általa citált külföldi alkotmánybíróságok, illetve legfelső bíróságok döntési gyakorlatára.⁴⁶³ E döntés egyelőre szimbolikus közjogi építőkockának tekinthető, ami egy elvi lehetőséget rögzít, olyat, amit más alkotmánybíróságok is kimondtak már, de aminek ez idáig – a 2015. decemberi német alkotmánybírósági döntést leszámítva – komoly gyakorlati következményei még nem voltak.

Az alkotmányos identitás kérdéskörének előtérbe kerülése trendszerűnek tekinthető,⁴⁶⁴ hiszen semmiféle normatív változás, így sem az alapító szerződések, sem az Alaptörvényben foglalt uniós klauzula megváltozása nem indokolta 2016-ban azt, hogy az Alkotmánybíróság

⁴⁵⁹ Indokolás [46].

⁴⁶⁰ A kérdéses idézet az alkotmányjogi panasz „kivételessége” melletti érvként merül fel, amelyet Stumpf István problematizál párhuzamos indokolásának [91] pontjában, mivel ilyen befogadási kritérium nem létezik az Abtv.- alapján.

⁴⁶¹ Várnay 2007: i.m. 436.

⁴⁶² Somssich: i.m. 14.

⁴⁶³ Erre konkrétan utal Pokol Béla az Abh.-hoz fűzött párhuzamos indokolásában „alkotmánybírósági ellenállási jogként” nevesítve azt. Ld. Abh. Indokolás [89]-[90].

⁴⁶⁴ Claes – Reestman: i.m. 919.

változtasson a judikatúráján.⁴⁶⁵ Ebből a perspektívából szemlélve nem meglepő, hogy a magyar identitásesztet megfogalmazó döntés sem az Alaptörvény szövegéből, hanem egy detektált európai párbeszédéből és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből vezette le az alkotmányos fenntartást. E döntés annyiban tipikusnak tekinthető, hogy a tagállami alkotmánybíróságok egyféle autoritásvesztéssel szembesültek a mélyülő integrációban,⁴⁶⁶ ami az európai jogrendben lezajlott „csendes forradalommal”⁴⁶⁷ szemben egyféle „ellenforradalmat” hívhatott létre.⁴⁶⁸ Az alkotmányos identitás témáján kívül ebbe a körbe illeszkedik a cseh Alkotmánybíróság Landtova döntése a szlovák nyugdíjakról,⁴⁶⁹ és a dán Legfelső Bíróság Ajos döntése az életkor szerinti diszkriminációról,⁴⁷⁰ amelyek az EUB egy-egy ítéletét *ultra vires* jellegűnek minősítették. A posztkommunista tagállamok tekintetében ugyanakkor Wojciech Sadurski demokrácia paradoxonnak tartja a „Solange sztoriba”⁴⁷¹ való bekapcsolódást, mivel ezekben az országokban az uniós csatlakozás éppen az emberi jogok és demokrácia biztosítását hivatottak garantálni, miközben most ugyanezen az alapon kerülnek megfogalmazásra az EU jog ellenében a különféle fenntartások.⁴⁷²

Mindazonáltal a tagállami alkotmánybíróságok előtt elméletileg négy út áll: az elzárkózás az uniós kérdésektől, a teljesen unióbarát megközelítés, az uniós joggal való szembeszegülés, illetve a párbeszédbe bocsátkozás lehetősége. Az elzárkózás, illetve a teljesen unióbarát megközelítés választása esetén alkotmányjogi dilemmák nem artikulálódnak. Szembeszegülés esetén az történhet, hogy a tagállami alkotmánybíróság – mivel az uniós aktust megsemmisíteni nem tudja⁴⁷³ – alkalmazási/végrehajtási tilalmat rendelhet el. Ennek következménye egy kötelezettségszegési eljárás lehet, amit végső soron az EUB fog feloldani

⁴⁶⁵ Gárdos-Orosz 2017: i.m. 77.

⁴⁶⁶ Jan Komarek: The place of constitutional courts in the EU. E.C.L. Review 2013/3. 425-428. A Simmenthal II. döntést követően a nemzeti bíróságok megkerülhetik az alkotmánybíróságokat és félretehetik az uniós jogba ütköző nemzeti szabályozást.

⁴⁶⁷ Azoulai – Dehousse: i.m. 357.

⁴⁶⁸ A szakirodalomban használt kard metaforára tekintettel az elvi lehetőségként megfogalmazott alkotmányos identitás fenntartásokat „kardcsörtetésnek” is lehet tekinteni. Theodore Konstadinides: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, Vol. 13., 2010/2011. 195.

⁴⁶⁹ Vincze – Chronowski 2018: i.m. 249-254.

⁴⁷⁰ Mikael Rask Madsen et al.: Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: the Danish Supreme Court’s Decision in the Ajos Case and the National Limits of Judicial Cooperation. European Law Journal, 2017/1-2. 140–150.

⁴⁷¹ Wojciech Sadurski: ‘Solange, Chapter 3’: Constitutional Courts in Central Europe –Democracy – European Union. European Law Journal, 2008/1. 1.

⁴⁷² Jan Komárek szerint még Németország esetében is fals szembeállítani az idealizált tagállami alkotmányosságot a rideg és barátságtalan uniós alkotmányossággal, minthogy a mai, mintaértékűnek tekintett német alkotmányosság létrejöttében is jelentős szerepe lehetett az uniós tagságnak. Jan Komárek: National constitutional courts in the European constitutional democracy: A rejoinder. I-CON 2017/3. 824.

⁴⁷³ Várnay 2007: i.m. 429.

az alkotmányos identitás kimentő okként történő elfogadásával, vagy annak elutasításával. Utóbbi esetben az uniós jogot továbbra is végre kellene hajtani, egyébként pénzügyi szankció következne.⁴⁷⁴

Végül a negyedik út a párbeszédbe bocsátkozás.⁴⁷⁵ Ennek informális módja az EUB alkotmányos identitással kapcsolatosan egyre növekvő számú esetjogának figyelembevételét jelenti, amikor az alkotmánybíróság a rendelkezésre álló EUB döntések alapján megállapítja, hogy az előtte fekvő ügyben az identitás védelmére hivatkozó kifogása elfogadható-e. Mindez ugyanakkor kevésbé párbeszédnek, mintsem érvelési technikának tekinthető ahhoz hasonlóan, ahogy az Alkotmánybíróság adott esetben az EJEB döntéseit vagy más alkotmánybíróságok döntéseit is idézi.⁴⁷⁶ Ehhez képest a párbeszéd formális, valódi változatának az alkotmánybíróságok számára is igénybe vehető előzetes döntéshozatal iránti kérelem tekinthető. Utóbbi még ritkaságszámba megy, de immár egyre több alkotmánybíróság fordul az EUB-hez,⁴⁷⁷ és más-más aspektusban, de ezek jó példák a tagállami alkotmányossági aggályok artikulálására. Ilyen volt az *ultra vires* kérdés kapcsán a német OMT-program ügye, illetve ilyenként kerülnek bemutatásra a következő fejezetben az alkotmányos identitáshoz kapcsolódóan az olasz Taricco II. ügy,⁴⁷⁸ a román Coman-ügy, illetve azok az egyéb ügyek, amelyekben a tagállamok az alkotmányos identitásuk védelmére hivatkoztak.

A második elméleti mátrix problematikus elemeként detektált identitásdilemmák feloldása tehát a párbeszédbe bocsátkozás révén sikerülhet az ún. együttműködő alkotmányosság paradigmájának megfelelően.⁴⁷⁹ Ebben a kontextusban lehet értelmezni a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat indokolásának [56] pontját, amely szerint „[a]z Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szuverenitás-, illetve az identitáskontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus, illetve annak értelmezése, így annak érvényességéről vagy érvénytelenségéről, illetve alkalmazásbeli elsőbbségéről sem nyilatkozik.” Ebből az következik, hogy identitásdilemma esetén a magyar Alkotmánybíróságnak is párbeszédbe kell

⁴⁷⁴ EUMSZ 260. cikk.

⁴⁷⁵ Kovács Péter: Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére való hivatkozás újabb formulái és technikai a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más európai alkotmánybíróság mai gyakorlatában. Alkotmánybírósági Szemle 2013/2. 84.

⁴⁷⁶ Az „ellenforradalmi” hangulat azon is tetten érhető, hogy az Alkotmánybíróság tagjai között csupán a kötelező döntést hozó nemzetközi bírói fórumok döntéseinek felhívhatósága tekintetében van vita, az egyéb *soft* jellegű nemzetközi jogi dokumentumok indokolásbéli idézését nem vitatják. Blutman 2019: i.m. 5.

⁴⁷⁷ Vassílios Skouris: Az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonya. Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. 144.

⁴⁷⁸ C-42/17 M.A.S. és M.B. elleni büntetőeljárás ECLI:EU:C:2017:936.

⁴⁷⁹ Sajtó 2004: i.m. 89-96.

bocsátkoznia az Európai Unió Bíróságával, és ahogy azt Dienes-Oehm Egon is megfogalmazta, megfelelő jogi érvekkel kell artikulálnia, amennyiben úgy találja, hogy az egyes uniós jogi aktusok a magyar alkotmányos önazonosságát sértenék.

Ami az alkotmányos identitás védelmét illeti, a dolgozatban vizsgált francia és német alkotmánybírószági testületek más és más dogmatikai válaszokat fogalmaztak meg, amelyek kidolgozásában behatárolta őket az alkotmányos kultúrájuk, az eltérő hatásköreik, illetve nyilvánvalóan az eléjük kerülő indítványok is. A bemutatott két külföldi modell jól példázza a lehetséges eltérő megközelítéseket több vonatkozásban is.

Egyrészt, a francia alkotmányos identitás relatív jellegű,⁴⁸⁰ annak sérelméhez az alkotmány módosítása révén bármikor hozzá lehet járulni. Nincs tehát egy merev alkotmányos identitás, hanem a döntésen van a lényeg, a szuverén elfogadáson. Ezzel szemben a német alkotmányos identitás sérelme semmilyen körülmények között nem oldható fel lévén, hogy az örökkévalósági klauzulához kötött, így az alkotmánymódosító hatalom számára is hozzáférhetetlen. A német Szövetségi Alkotmánybírószág ezért abszolút korlátnak nevezte azt.

Másrészt, az explicit német megoldással szemben, amely az alkotmányos identitást a *Grundgesetz* konkrét rendelkezéseire vezeti vissza, a francia alkotmányos identitás inherens szabályai és elvei sosem kerültek kifejtésre még példálózóan sem, létezésük csupán lebegtetve van jelen az Alkotmánytanács gyakorlatában.

Harmadrészt, a francia alkotmányos identitás a speciális nemzeti sajátosságokra vonatkozik, szemben a német örökkévalósági standardokkal, amelynek olyan generális elemei vannak, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása. Mindez a francia alkotmányos identitást a másoktól elhatároló szempontokra utalja (*sameness*), míg a német alkotmányos identitást az időbeli önazonosságra (*selfhood*), amelynek elemei olyan közösen vallott általános demokratikus standardok, amelyek megtartása elvárt az Európai Unió intézményrendszerétől.

*Negyedrész*t kiemelendő, hogy Pierre Mazeaud, a *Conseil constitutionnel* korábbi elnöke szerint a francia alkotmányos identitás valójában a Köztársaság lényegét jelenti (*essentiel à la*

⁴⁸⁰ Reestman: i.m. 384.

République),⁴⁸¹ amit alátámaszthat az is, hogy az 1958-as francia alkotmány 89. cikkében foglalt örökkévalósági klauzula a köztársasági államformát védelmezi, ami egyúttal az Alkotmány 1. cikkére utal vissza.⁴⁸² Mindazonáltal a német gyakorlattal ellentétben a francia Alkotmánytanács sosem azonosította a francia alkotmányos identitást az örökkévalósági klauzulával, azonban a 2008-564 DC határozat hivatalos kommentárja például a laicitás elvére hivatkozik úgy, mint ami az alkotmányos identitás részét képezi.⁴⁸³ Ebből adódóan a szakirodalom értékelése szerint a francia alkotmányos identitás inkább az állam identitása,⁴⁸⁴ szemben a német alkotmányos identitással, amely a német Alaptörvény identitása. Utóbbi kulcsa a demokrácia elv érvényesülése, a demokratikus legitimáció, végső soron pedig a választójog és az azt gyakorló német állampolgárok közössége. Mindez a rosenfeldi alkotmányos modellekkal is kapcsolatba hozható, aki a hét alkotmányos modell keretében megkülönböztette a francia és a német modellt. Az előbbi a terület által meghatározott államiságra épít, mint amely összefogja az ott élő népeiséget, míg a másik etnikai alapú, minthogy a népesség hozza létre a közös államiságot.⁴⁸⁵

E két külföldi példához képest a 2016 végén megfogalmazott magyar alkotmányos identitással kapcsolatos fenntartás még számos vonatkozásban nyitott. A párhuzamos indokolások alapján jól rekonstruálhatók az eltérő alkotmánybírói pozíciók az uniós jogot illetően. Így például miközben a Czine Ágnes a 3090/2016. (V. 12.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolásában amellelt érvelt, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködés elvéből az következik, hogy az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt, hogy valamely jogszabály sérti-e az EU jogot,⁴⁸⁶ illetve Stumpf Istvánnak az integrációkritikus 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűződő párhuzamos indokolásában alapvetően a többségi érveléstől való elhatárolódása figyelhető meg, addig Pokol Béla és Varga Zs. András inkább a szuverenitás védelme érdekében fogalmazznak meg párhuzamos indokolásokat vagy különvéleményeket. Schanda Balázs és Hörcherné Marosi Ildikó inkább relatív, mérlegelhető fogalomként tekintenek az alkotmányos identitásra, amelynek

⁴⁸¹ Selma Josso: Le caractère social de la République, principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France? 7. <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/JossoTXT.pdf>

⁴⁸² „Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. Valemennyi állampolgára számára biztosítja a törvény előtti egyenlőséget származásra, fajra vagy vallásra való megkülönböztetés nélkül. Tiszteletben tart minden vallásos hitet. Berendezkedése decentralizált.” Heka et. al: i.m. 341.

⁴⁸³ Les Cahiers du Conseil constitutionnel. Cahier n° 25. 8. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2008564dc/ccc_564dc.pdf

⁴⁸⁴ Somssich: i.m. 16.

⁴⁸⁵ Rosenfeld 2012: i.m. 762-763.

⁴⁸⁶ Indokolás [60].

artikulálására Dienes-Oehm Egon az előzetes döntéshozatali eljárásban látja a megoldást,⁴⁸⁷ velük szemben azonban Pokol Béla alkotmánybírósági ellenállási jogként tekint rá. Ezen felül Pokol Béla alkalmazási tilalom elrendelésével kapcsolatos gondolata a német megoldáshoz áll közelebb, míg Varga Zs. András kétharmados megerősítéssel kapcsolatos elvárása viszont a francia megoldást juttathatja eszünkbe. Párhuzamos indokolásaiban ugyanakkor egyrészt arra utal, hogy kétharmados hozzájárulás esetén az identitás sérelem feloldható, másrészt viszont a kétharmadhoz kötött alkotmánymódosító hatalommal szemben is felhívhatónak látja az identitásvizsgálatot. Ezen túlmenően az Abh. elemzése során további dilemmaként merült fel, hogy az valójában az Alaptörvény alkotmányos identitásáról (németes megoldás) vagy Magyarország alkotmányos identitásáról (franciás megoldás) értekezik; végül pedig az is felmerült, hogy az Abh. univerzális standardokat nevesít (németes megoldás), szemben azokkal a véleményekkel, amelyek inkább a *differentia specificák* jelentőségét hangsúlyozzák (franciás megoldás).

Az eltérő szempontok ellenére közös pontként azonosítható be a német, a francia és a magyar gyakorlatban a szuverén államiség védelme.⁴⁸⁸ A különféle alkotmányos fenntartások megfogalmazása jogilag ugyanis mindenik esetben azt jelzi, hogy még ha az egyes uniós aktusok érvényessége nem is,⁴⁸⁹ de a tagállamon belüli érvényesülése adott körülmények között megtagadható. Ez tehát egy végső kontrollt jelent, amely azt hivatott mutatni, hogy az uniós jog tagállami alkalmazásának végső soron a tagállam az ura, és hogy az átruházott hatáskörök ellenére a *Kompetenz-Kompetenz* a tagállamoknál marad.

E fenntartások ugyanakkor jobbra elméleti lehetőségként⁴⁹⁰ kerülnek megfogalmazásra. Mint látható volt a francia Alkotmánytanács az alkotmányos identitás fenntartásának megfogalmazása ellenére abba az irányba haladt, hogy ő maga is szavatolja az irányelvek átültetését, és így az uniós jog hatékony érvényesülését. Vagyis a szuverenitás megőrzése melletti elkötelezettséget kompenzálja azzal, hogy az uniós jog végrehajtását alkotmányos követelménnyé emelte. Ezzel szemben a német Szövetségi Alkotmánybíróság nagyon széles körben tette lehetővé az uniós normák felülvizsgálhatóságát, de az arra kialakított mércék

⁴⁸⁷ Abh. Indokolás [76].

⁴⁸⁸ A két fogalom szoros kapcsolatát jelzi a magyar testület döntése is, amikor megállapítja, hogy „az alkotmányos önazonosságról [...] nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiség végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot.” Uo. Indokolás [67].

⁴⁸⁹ C-314/85. a Foto-Frost és Hauptzollamt Lübeck-Ost [1987] ECR 04199. A döntés első rendelkező része értelmében a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg a közösségi intézmények jogi aktusainak érvénytelenségét.

⁴⁹⁰ Csupány – Sonnevend: i.m. 269.

alkalmazásának előfeltételeit folyamatosan úgy szűkítette, hogy azokat kvázi lehetetlen legyen használni. Ennek keretében hozott újat a 2015. decemberi döntés, amely ugyanakkor nem egy uniós normát vizsgált felül, hanem egy olyan uniós normán alapuló egyedi aktus végrehajtását akadályozta meg, ami leginkább az uniós partnerállamokkal szembeni kölcsönös bizalmi elvet kérdőjelezi meg. Ezzel együtt a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntéseiből az rajzolódik ki, hogy az európai alkotmányos tér teljes értékű résztvevőjeként tekint önmagára: a demokratikus államiság feltételrendszerének védelmét a végsőkéig hangsúlyozza, miközben az alkotmányossági fenntartásait az együttműködő alkotmányosság jegyében az előzetes döntéshozatali kérelembe csatornázza.⁴⁹¹ A 2015. decemberihez hasonló helyzeteket ugyanakkor az együttműködő alkotmányosság érvényesülése érdekében célszerű elkerülni. Talán ennek is köszönhető, hogy egy későbbi, 2017-es európai elfogatóparancs vonatkozásában⁴⁹² a német Szövetségi Alkotmánybíróság igaz ugyan, hogy az emberi méltósághoz való jog feltehető sérelme miatt ideiglenes intézkedésként a végrehajtást felfüggesztette, a végső határozat ugyanakkor visszautalta az ügyet a hamburgi bíróság elé annak érdekében, hogy a bíróság előzetes döntéshozatali kérelem keretében tisztázza az átadás körülményeit.⁴⁹³ A 2015-ös döntéshez képest tehát nem alkotmányos identitás kérdésként oldotta meg a felmerült problémát, hanem az európai nyitottság szellemében az előzetes döntéshozatali eljárásba terelte.

⁴⁹¹ Ennek szellemében a 2015. decemberi döntés utolsó bekezdésében a Szövetségi Alkotmánybíróság röviden kitért arra, hogy az *acte claire* doktrína miatt nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást, illetve a jelen ügyben alkalmazandó uniós jog nem ütközik az Alaptörvénybe. 2 BvR 2735/14. 125. pont.

⁴⁹² 2 BvR 424/17.

⁴⁹³ Simon Röß: The Conflict Between European Law and National Constitutional Law Using the Example of the European Arrest Warrant. *European Public Law* 2019/1. 39.

III. Az alkotmányos identitás európai uniós dimenziói

„[A]lthough European Union law prevails over constitutional rules, some constitutional rules prevail over European Union law.”

Michel Troper⁴⁹⁴

1. Alkotmányos identitás az alapító szerződésekben

1.1. A nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelménye

Az alkotmányos identitás tagállami alkotmányjogban történő megjelenését követően egy hasonló kifejezés az Európai Unió jogának részévé is vált. Jelesül a „nemzeti identitás” tiszteletben tartásának igénye, amely először a Maastrichti Szerződés F cikk (1) bekezdésében jelent meg, majd az Amszterdami Szerződés elfogadását követő újraszámolás után a 6. cikk (3) bekezdésébe került át. Ezidőtájt a klauzula megfogalmazása csupán kismértékben változott: 1992-ben a Maastrichti Szerződés megfogalmazása szerint „[a]z Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását, amelyek kormányzati berendezkedése a demokrácia elvén nyugszik.” Mindez 1997-re a második tagmondat elmaradásával leegyszerűsödött a nemzeti identitás tiszteletben tartására.

A fogalom 1992-es megjelenése – a szubszidiaritás elvével párhuzamosan – kapcsolatba hozható az Európai Unió létrehozásával, és mint ilyen, egyféle kiegyenlítő szerep tulajdonítható neki az egyre mélyülő integrációs szervezetben. Ha úgy tetszik, a fogalom ekkor jelentkezett fel arra a listára, amely az európai uniós alapvető közjogi szókészletet jelenti,⁴⁹⁵ azonban kezdetben nem került a figyelem középpontjába, így például az EUB 2009-ig egy döntésében sem hivatkozott a „tagállamok alkotmányos identitására”.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ Troper: i.m. 203.

⁴⁹⁵ Jakab András: Az európai alkotmányjog nelve. NKE, Budapest, 2016. 120.

⁴⁹⁶ Millet 2013: i.m. 228.

Mindazonáltal a klauzula homályos jelentéstartománya heves vitákat, és így a pontosítás szándékát váltotta ki az Alkotmány szerződés⁴⁹⁷ elkészítésével foglalkozó konventben.⁴⁹⁸ Ennek során például kodifikációs hibaként merült fel az, hogy az Amszterdami Szerződés angol verziója a tagállamok nemzeti identitásairól, vagyis többes számáról értekezik, ami a multikulturalitás, illetve kulturális egyediségek irányába tolja el a szöveg értelmét, és egyben eloldja annak jogi használhatóságától.⁴⁹⁹ A fogalom pontosítása körében felmerült olyan verzió is, hogy a tagállamok kizárólagos kompetenciáit is fel kellene sorolni, ezt azonban a konvent elvetette. Másrészt az V. munkacsoport jelentéséből olyan kodifikációs ötlet is kiderül, amely szerint a csoport vezetője, Mr. Christophersen javasolta az „egyebek mellett” beillesztését a klauzulába, ami annak elemeit példálózóvá teszi.⁵⁰⁰ Végül egy zártabb szöveg fogadtak el, amelyet aztán az Alkotmány szerződés bukását követően a Lisszaboni szerződés szövegébe is beillesztettek. E két dokumentum közt az azonos megfogalmazások ellenére mégis van két kiemelhető különbség: az Alkotmány szerződés I-5. cikke, amelynek (1) bekezdésébe az identitás klauzula és (2) bekezdésébe a lojális együttműködés elve került, „Az Unió és a tagállamok viszonya” alcímet kapta. A Lisszaboni Szerződésből azonban az alcím(ek) elmaradt(ak), másrészt az identitás klauzulát megfogalmazó 4. cikk (2) bekezdése elé bekerült a tagállamok reziduális hatáskörét rögzítő rendelkezés, amelynek értelmében az a hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad. Ez utóbbi ugyanakkor megjelenik a hatáskör-átruházás elvét és annak részletszabályait rendező 5. cikk (2) bekezdésében is.⁵⁰¹

Az elfogadott szöveg értelmében „[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának

⁴⁹⁷ Az Alkotmány szerződés elfogadása körüli vitákban jelentős szakirodalmi vita bontakozott ki magának az Európai Uniónak az alkotmányos identitásáról is. Jelen fejezet ugyanakkor nem ezt tárgyalja az alkotmányos identitás európai uniós dimenziói címszó alatt, hanem az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő nemzeti identitással kapcsolatos kérdéseket, illetve az azt értelmező EUB gyakorlatot. Az EU alkotmányos identitására lásd: Michel Rosenfeld: *The European Treaty-Constitution and Constitutional Identity: A View From America*. ICON 2005/2-3. 316-331.

⁴⁹⁸ CONV 400/02. 13. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00400.en02.pdf>.

⁴⁹⁹ Denis Preshova: *Battleground or meeting point? The respect for national identities in the European Union – Article 4 (2) The Treaty on the European Union*. Croatian Yearbook of European Law and Policy 2012. 272.

⁵⁰⁰ CONV 375/1/02 REV 1. 12. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00375-re01.en02.pdf>.

⁵⁰¹ A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.” E rendelkezés nyelvtani értelemben az EU három fő kötelezettségét rögzíti a tagállamokkal szemben: egyrészt az egyenlőség elvének tiszteletben tartását, másrészt a nemzeti identitás tiszteletben tartását, és végül az alapvető állami funkciók tiszteletben tartását.⁵⁰²

1.2. A nemzeti identitás, mint alkotmányos identitás

A nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelményét a szakirodalom döntő többsége,⁵⁰³ valamint az egyes tagállami alkotmánybírói döntések,⁵⁰⁴ és – mint majd látható lesz – az EUB döntései és főtanácsnokainak véleményei⁵⁰⁵ is egybehangzóan az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának kötelezettségével tekintik egyenlőnek. Ezzel szemben Elke Cloots például úgy véli, hogy e két fogalom azonosítása, illetve egybeolvasztása nem áll szolid alapokon.⁵⁰⁶ Álláspontja szerint az alkotmányos identitás fogalma a tagállami alkotmánybírók sajátos szuverenitás felfogásának kifejeződése, amelyhez képest a nemzeti identitás tiszteletben tartásának igénye morális elvként a liberális egyenlő bánásmód eszméjére épül. A nemzeti identitás EUSZ-beli rögzítése az egyenlő méltóság eszméjén alapuló társadalmi igazságosságot szolgálja, illetve a soknemzetiségű uniós politikai közösség inkluzív jellegét erősíti, amelyért cserébe elvárható a politikai közösség tagjainak lojalitása.⁵⁰⁷ Ebből adódóan Cloots szerint a nemzeti identitás a nemzeti közösségek olyan kulturális (pl. történelmi, nyelvi) tényezőire vonatkozik, amelyek megjelennek az alkotmány szövegében. Azok az alkotmányos szabályok azonban, amelyek nem a nemzeti identitás kifejeződései, kívül esnek az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése hatályán. Ezzel együtt az eltérések ellenére Cloots

⁵⁰² E tekintetben az EUSZ angol és francia szövege inkább a „lényegi” állami funkciókra utal (*essential State functions; les fonctions essentielles de l'État*), míg a magyar fordítás a német fogalomhasználatot követi (*die grundlegenden Funktionen des Staates*).

⁵⁰³ Konstadinides: i.m. 197.; Denys Simon: 'L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne. In: Laurence Burgorgue-Larsen (szerk.): L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Pedone, Párizs, 2011. 27.; Gerhard van der Schyff: The Constitutional Relationship between the European Union and its Member States: The Role of National Identity in Article 4(2) TEU. *European Law Review* 2012/5. 563. Besselink: i.m. 36-37.; Millet 2012: i.m. 58.

⁵⁰⁴ A bemutatott francia, német és magyar gyakorlaton felül lásd a spanyol Alkotmánybíróság 1/2004. számú döntését, továbbá a lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz. döntését: „An equivalent of the concept of constitutional identity in the primary EU law is the concept of national identity.” http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_32_09_EN.pdf 23.

⁵⁰⁵ A leghíresebbek Poiares Maduro főtanácsnoki véleménye a C-213/07. Michaniki ügyben, valamint Yves Bot főtanácsnoki véleménye a C-399/11. Melloni és a C-42/17. M.A.S. és M.B. ügyekben.

⁵⁰⁶ Elke Cloots: National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU. *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2016/2. 82-83.

⁵⁰⁷ Uo. 89-90.

is arra konkludál, hogy a nemzeti identitás EUSZ-beli rögzítése elsősorban annak lehet kiváló eszköze, hogy használata révén sem az alkotmánybíróságoknak nem kell feladniuk a szuverenitásra alapozó érveiket, sem pedig az EUB-nek az elsőbbségi doktrínáját, mivel a fogalom a bírói párbeszéd eszközeként harmonikusan képes egymáshoz illeszteni az egymással versengő közjogi igényeket.⁵⁰⁸

A szakirodalom meghatározó többsége ugyanakkor az EUSZ-ben szereplő nemzeti identitást alkotmányos identitásként értelmezi, amelyet a nemzeti identitás jogi megfogalmazásának tart. Ennek alapvető oka az identitás klauzula szövegének Lisszabon utáni egyértelműbb megfogalmazása. Az elfogadott szöveg ugyanis már nem hagyja kontúrok nélkül a nemzeti identitás fogalmát, hanem azt állítja, hogy az „elválaszthatatlan része” (angol, illetve francia megfogalmazásban *inherent, inhérente*) az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésnek. E rész-egész viszony jellegű megfogalmazás az alkotmányos identitás fogalmához közelíti a nemzeti identitás tágabban is értelmezhető fogalmát,⁵⁰⁹ és kizárja a hatálya alól a kulturális és egyéb jelentéstartalmakat. Mindezt alátámasztja a rendszertani értelmezés is, hiszen az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését megelőzi az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése, amely külön foglalkozik az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének tiszteletben tartásával, mint egy különálló, Uniót érintő kötelezettséggel. Ezzel együtt, mint ahogy az EUB esetjoga alapján látható lesz, az elhatárolás nem ennyire szigorú, a tagállamok ugyanis több alkalommal hivatkoztak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére nyelvi-kulturális okokból is.

Az identitás klauzula következő kiemelhető eleme az „alapvető” mint szűkítő fogalom használata. Mindez arra utal, hogy nem a teljes politikai és alkotmányos berendezkedés tölti, töltheti meg tartalommal a nemzeti identitás jelentéstartományát, hanem annak valamiféle magja, legfontosabb rendelkezései lehetnek képesek erre. A textuális értelmezés következő lépéseként a „berendezkedés” szóra is érdemes utalni, amely strukturális, államszervezeti elemekre irányítja a figyelmet. Mindez ugyanakkor felveti az alkotmányos értékek és elvek⁵¹⁰ elhelyezhetőségének kérdését. A berendezkedés kifejezés használata ugyanis nagyban

⁵⁰⁸ Uo. 96.

⁵⁰⁹ A nacionalizmus tanulmányok egyik alapműveként ld. Benedict Andersen: Elképzelt közösségek. Gondolatok a nacionalizmus eredetéről és elterjedéséről. L'Harmattan, Budapest, 2006.

⁵¹⁰ Paczolay Péter: Az alkotmány stabilitása és az alkotmány védelme. In: Dezső Márta – Kukorelli István [szerk.]: Alkotmány – alkotmányosság. Martin Opitz, Budapest, 2014. 124-125.

beszűkítheti az identitás klauzula jelentéstartományát, miközben a szakirodalom mégis annak részeként értelmezi az alkotmányos értékek tágabb körét is.⁵¹¹

Ezen túlmenően, az EUSZ szövege külön kiemeli a szubnacionális szintek jelentőségét, vagyis a tagállamok államszervezetének tiszteletben tartását. Ezek ugyanakkor nem pusztán az identitás klauzulán keresztül, hanem a szubszidiaritás elve részeként is védelemben részesülnek. Az EUMSZ 263. cikk (3) bekezdése ugyanis feljogosítja a Régiók Bizottságát, hogy megtámadja az uniós jogalkotási aktusokat az EUB előtt, amennyiben azok sértik a szubszidiaritás elvét. A regionális és a helyi önkormányzatok tiszteletben tartása tehát többszörösen is megjelenik az uniós alapító szerződésekben.

Végül, az Unió kötelezettségére érdemes ráirányítani a figyelmet, a „tiszteletben tartásra”. Mit jelenthet ez a feladat? Egy olyan jogi kötelezettséget, ami mérlegelést tesz lehetővé az uniós és a tagállami jogrendszer ütközése esetén, vagy pedig ilyesmi fel sem merülhet, mivel ez a tiszteletben tartás az uniós kompetenciák határát jelöli ki akkor, amikor egyes extrém esetekben a tagállamok annak védelmére hivatkoznak? Mint az előbbi fejezetben látható volt a tagállami alkotmánybíróságok inkább az utóbbi értelmezési keretben fogalmazták meg a saját identitásvédelmi fenntartásaikat, azonban mint e fejezetben látható lesz, az Európai Unió Bírósága alapvetően az első értelmezés vonalán mozog: legitim célnak fogadja el az identitás védelmét, de arányossági tesztnek veti alá az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés felhívását.⁵¹²

E kettős megközelítésnek megfelelően két eltérő álláspont különböztethető meg az alkotmányos identitás klauzula funkcióját, valamint az alkotmányos identitás tartalmi elemeinek megállapítását illetően. Ami az identitás jogi fogalmának funkcionális értelmezését illeti, az egyik elképzelés az identitás fogalmának kooperatív értelmezéséhez,⁵¹³ ha úgy tetszik, a szuverenitás fogalmának integrációbarát feloldódásához vezet, ami az „egység a sokféleségben” koncepcióhoz köthető. Ez azt jelenti, hogy a mélyülő integrációban a különféle tagállami önazonosságok továbbra is megőrzendő módon vannak jelen, viszont az esetek többségében az integráció működése – a közösen vallott értékekre is tekintettel – egyébként nem identitásfüggő. Az identitás klauzula ugyanakkor lehetővé teszi az egyes

⁵¹¹ Preshova: i.m. 274.

⁵¹² Az alkotmányos identitás elemeire vonatkozólag az arányossági teszt alkalmazását elutasítja: Alina Kaczorowska-Ireland: What Is the European Union Required to Respect Under Article 4(2) TEU?: The Uniqueness Approach. European Public Law 2019/1. 82.

⁵¹³ Cloots: i.m. 96.

tagállami partikularitások artikulálását, és egy olyan mechanizmust alakít ki, amelyben az eltérő tagállami és szupranacionális nézőpontok harmonikusan egymáshoz illeszthetők. Ezzel szemben az identitás fogalmára mint az euroszepticismus megnyilvánulására is tekinthetünk,⁵¹⁴ amelynek értelmében az identitás klauzula valójában egy kimentési lehetőség az integrációs kötelezettségek vonatkozásában.⁵¹⁵

Ehhez kapcsolódóan az alkotmányos identitás tartalmi elemeinek kifejtését illetően egyik oldalról az az igény fogalmazódik meg, hogy a tagállamok, konkrétan pedig a tagállami alkotmánybíróságok vannak abban a helyzetben, hogy meg tudják állapítani az alkotmányos identitás mibenlétét,⁵¹⁶ hiszen az EUB az EUSZ 19. cikke értelmében eleve nem rendelkezik hatáskörrel a nemzeti jog értelmezése vonatkozásában. A másik álláspont szerint azonban az alkotmányos identitás felhívásának elfogadhatóságát az EUB döntésének kell kereteznie.⁵¹⁷ E tekintetben fontos szempont, hogy az uniós alapító szerződéseket végső soron az EUB jogosult autentikusan értelmezni,⁵¹⁸ így ennek keretében az alkotmányos identításra, mint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt klauzulára vonatkozó esetleges hivatkozás helytállóságát is. További érvként lehet felhozni az identitásklauzula rendszertani értelmezését is. Egyik oldalról az identitás tiszteletben tartása megelőzi az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő lojális együttműködés elvét, ami azt is jelenti, hogy csak a nemzeti identitás tiszteletben tartásával gyakorolt uniós kompetenciák tarthatnak igényt arra, hogy a tagállamok teljesítsék a lojális együttműködésből eredő kötelezettségüket. Másik oldalról viszont, a nemzeti identitás tiszteletben tartását az Európai Unió értékeit felsoroló 2. cikk előzi meg. Ezek tiszteletben tartása az EU-hoz történő csatlakozás előfeltétele, és annak későbbi veszélyeztetése vagy megsértése a 7. cikk szerinti eljárást vonja maga után. Az EUSZ 2. cikk jelentőségét példázza a már említett Kadi-döntés,⁵¹⁹ amelyben az EUB alkotmányjogi szóhasználattal határolta el a nemzetközi térben az EU értékrendszerét,⁵²⁰ és kényszerítette ki az ENSZ biztonsági tanácsi határozatát végrehajtó EU tanácsi rendelet tekintetében a bírói

⁵¹⁴ Besselink: i.m. 36.

⁵¹⁵ Chronowski – Vincze 2017: i.m. 129. Köhalmi – Nagy-Nádasdi: i.m. 45-46.

⁵¹⁶ Peter M. Huber: The Federal Constitutional Court and European Integration. *European Public Law* 2015/1. 107.

⁵¹⁷ Felmerült a szakirodalomban köztes lehetőségként az ún. Európai Alkotmánytanács felállításának gondolata, amely félig az EUB bíráiból, félig pedig a tagállami alkotmánybíróságok bíráiból állna. J.H.H. Weiler: To Be a European Citizen – Eros and Civilization. *Journal of European Public Policy*, 1997/4. 516.

⁵¹⁸ Jakab 2015: i.m. 176-179.

⁵¹⁹ C-402/05P. Kadi and Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság ECLI:EU:C:2008:461.

⁵²⁰ Mindez felveti az uniós identitás kérdéskörét is, amelynek részeként említhető az uniós polgárság intézménye, ami a hiányzó európai „nép” uniós megalapozásának tekinthető.

felülvizsgálathoz való jogot.⁵²¹ Ebből azonban az Unión belülre is az következik, hogy a nemzeti identitásra történő hivatkozás legvégső esetben az EUSZ 2. cikk fényében bírálendő el, vagyis az EUB-nek kimondva vagy kimondatlanul, de mérlegelnie kell azt, hogy a konkrét esetben felhívott identitáselem az uniós keretek között elfogadható-e, vagy pedig szétfeszíti a tagság kereteit.

E ponton végül érdemes utalni azokra a szerzőkre, akik az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére tekintettel megkülönböztetik az integrációs folyamat Lisszabon előtti és a Lisszabon utáni korszakát, és az utóbbit a legfelső bírói fórumok közti párbeszéd folyamataként jövendőlik.⁵²² Ebben az értelemben, a Lisszaboni Szerződés alapján – az integrációs mélyülés ellensúlyozásaként – a tagállami alkotmánybíróságok is lehetőséget kaptak arra, hogy az EUB-vel érdemi párbeszédbe bocsátkozzanak, és ez jelöli majd ki az uniós jog elsőbbsége, valamint a tagállami lojalitásból fakadó együttműködési kötelezettség határát. E párbeszéd nélkül az identitás ellenfogalmi karaktere magában hordozhatná annak a lehetőségét is, hogy a fogalom idővel újabb és újabb egyoldalú jogi igényekkel egészülhetne ki, ami annak parttalanságát és – mintegy Pandóra szelencéjeként működve⁵²³ – végső soron az uniós jogrendszer teljes megkérdőjelezését eredményezhetné. Ezzel szemben a fent exponált értelmezés fényében az EUB dönti el, hogy a tagállam alkotmányos identitással kapcsolatos kifogását elfogadja-e.⁵²⁴ Az alábbi fejezet ennek a működési mechanizmusát mutatja be.

⁵²¹ Varju 2016: i.m. 8.

⁵²² Armin von Bogdandy – Stephan Schill: Overcoming absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review* 2011/48. 1419. Besselink: i.m. 42-44.

⁵²³ Andreas Klinke – Ortwin Renn: A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Strategies. *Risk Analysis*, 2002/6. 1081.

⁵²⁴ Davide Paris: Limiting the Counter-limits. *National Constitutional Courts and the Scope of the primacy of EU Law*. *Italian Journal of Public Law* 2018/2. 213-217.

2. Alkotmányos identitás az Európai Unió Bírósága gyakorlatában

Az alkotmányos identitás és a hozzá kapcsolódó fogalmak (nemzeti identitás, alkotmányos berendezkedés, alkotmányos sajátosság) tekintetében cezúrát jelentett a Lisszaboni Szerződés elfogadása. Az alapító szerződésben megjelenő fogalmi pontosításon túlmenően ezt jelzik az esetjogra vonatkozó statisztikai adatok, amely szerint Lisszabon előtt mindösszesen négy alkalommal fordult elő az EUB döntéseiben az identitáskérdés körébe vonható valamelyik szófordulat, míg Lisszabon után ez idáig huszonegy ilyen lezárt ügy van. A teljes képhez ugyanakkor hozzátartozik az is, hogy már Lisszabon előtről fellelhető hét további olyan ügy, amelyekben a főtanácsnoki indítvány tematizálta az identitás kérdéskörét, míg Lisszabont követően további húsz hasonló eset található.

Másrészt, az identitás diskurzus felértékelődését jelzi a jogtudomány keretében fellelhető *boom* is, amelynek következtében az identitás kérdése mint szakirodalmi tematika a Lisszabon előtti perifériális helyzetéből egyszersmind számottevő érdeklődés középpontjába került. Jól jelzi ezt a folyamatot, hogy olyan tekintélyes szakmai folyóiratok, mint például a *German Law Review* külön tematikus számot szentelt a témakörnek.⁵²⁵ Magyarországon, mint már említésre került, a fogalom bevezetése Trócsányi László nevéhez köthető, aki előbb alkotmánybíróként jegyzett párhuzamos indokolásával, majd egy, a magyar alkotmányozási folyamathoz kapcsolódó külön könyvében is foglalkozott az alkotmányos identitás kérdéskörével.

A következő fejezetek a Lisszaboni szerződés hatályba lépését megelőző, illetve az azt követő alkotmányos identitással kapcsolatos EUB döntéseket mutatják be, illetve azon főtanácsnoki indítványok kerülnek fókuszba, amelyek ugyan tematizálták az identitás kérdéskörét, de azt az EUB érvelése nem recipiálta. Minthogy ezen ügyek a magyar szakirodalomban még nem kerültek teljes körűen feldolgozásra, a dolgozat e része teljes körképet kíván nyújtani.⁵²⁶ Végül, a leíró jellegén túlmutatóan, a dolgozat arra tesz kísérletet, hogy dogmatikai keretet absztraháljon az EUB-nek az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére vonatkozó gyakorlatából.

⁵²⁵ 2017/7. sz. Elérhető: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/issue/CCF66EED4D474A72AB049275B14D0732>

⁵²⁶ A legrészletesebb, kilenc ügyet tárgyaló munka: Drinóczi Tímea: Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században. MTA TK JTI, Budapest, 2017. 113-118.

2.1. Alkotmányos identitás Lisszabon előtt

2.1.1. Az Alkotmányos identitás látenciája, mint az alkotmányossági igényekre adott válasz: előtérben az alapjogok

A második világháború után Európa népeinek békés együttélésére két nemzetek feletti mozgalom indult el és öltött intézményi keretet. Ezek egyike az Európa Tanács, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága és az annak ítélkezési gyakorlata alapjául szolgáló Emberi Jogok Európai Egyezménye révén kíván alapjogi sztenderdeket meghatározni a demokrácia és a jogállamiság elveinek érvényre juttatása érdekében. A másik szerveződés az Európai Közösségek volt, amely alapvetően a gazdasági együttműködést szolgálta, és amely a közös piac létrehozása révén – a vámunió túlmutatóan – eljutott a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtéséig. Utóbbi, 1992 óta, Európai Unió néven olyan *sui generis* szupranacionális képződmény, amely önálló jogrenddel, saját intézményrendszerrel, így saját bírósággal (EUB) is rendelkezik.

Az Európai Unió jogrendje elsősorban gazdasági területen erősödött meg, és ez is volt a célja: az úgynevezett négy alapszabadság, az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának megteremtése. Az EUB jogfejlesztő tevékenysége révén több jogelvet alkotott, amelyek hozzájárulnak az uniós jogrend hatékony érvényesüléséhez.⁵²⁷ Ennek több jelentős állomása volt, amelyek közül a két legjelentősebb a szupremácia elve és a közvetlen hatály elve.

Az uniós jog elsőbbsége elvét megfogalmazó Costa-ügyben az EUB megállapította, hogy az államok „bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat” és „tényleges hatalommal felruházott Közösség[et]” hoztak létre. Mindez azonban komoly alkotmányossági kérdéseket vetett fel, hiszen ebből a perspektívából szemlélve csak idő kérdése volt annak a problémának a felbukkanása, hogy mi történik, amennyiben egy tagállami alkotmány és az uniós jog közti kollízió merülne fel. Bogdandy és Schill szerint ez a kérdés az európai jogi térség elméletileg és dogmatikailag egyik legnehezebben megoldható problémája.⁵²⁸ E tekintetben az ítélkezési

⁵²⁷ Szabó Marcel – Lános Petra – Gyeney Laura: Az Európai Unió fundamentumai. Szent István Társulat, Budapest, 2012. 63–67.

⁵²⁸ Armin von Bogdandy szerint erről szól az a komoly szembenállás, amely az egyik oldalon az EUB jogfelfogása és a másik oldalon a tagállami alkotmánybíróságok vagy ilyenek hiányában az ezzel azonos

gyakorlat köréből ismételten kiemelendő az Internationales Handelsgesellschaft-ügy,⁵²⁹ amely elvezetett a német Szövetségi Alkotmánybíróság által meghozott ún. Solange-ítéletekig, és amelyek azért bírnak igen nagy jelentőséggel, mert lényegi kérdésük az volt, hogy létezik-e, létezhet-e a nemzeti alkotmányoknak olyan része, amely felette áll az uniós jognak, azaz mit jelent az uniós jog primátusa, elsődlegessége. Az Internationales Handelsgesellschaft-ügyben vitatott közösségi szabály a vállalkozások működési engedélyének kiadását meghatározott összegű letéthez kötötte, és az exportkötelezettség elmulasztása esetén a letét egy előre meghatározott hányada elveszett. Frankfurt-am-Main közigazgatási bírósága előtt merült fel az a kérdés, hogy a rendelet e rendelkezése a német alaptörvényből folyó elvekbe ütközik, így például a gazdasági vállalkozás és kereskedelem szabadságába, valamint az arányosság elvébe. A felterjesztésre válaszként az EUB kifejtette ugyanakkor, hogy az uniós (illetve akkor még közösségi) intézmények által elfogadott intézkedések érvényességét csak az uniós (közösségi) jog fényében lehet megítélni, és azok nem bírálhatók felül a nemzeti jog szabályai alapján, bármilyen formában is létezzenek azok, mivel azzal megfosztanak az uniós (közösségi) jogi jellegétől. Ezért egy uniós (közösségi) intézkedés érvényességét vagy tagállamon belüli hatályát nem érinti az, hogy az adott intézkedés ellentétes az állam alkotmányában megfogalmazott alapjogokkal, vagy egy nemzeti alkotmányos berendezkedés elveivel.

Ezzel összefüggésben viszont kérdéses volt az, hogy az uniós jogi normák felülvizsgálatára hivatott Európai Bíróság valójában mit tekint mércének. Az alapító szerződésekben ugyanis eredetileg nyoma sem volt az emberi jogokra vonatkozó utalásnak, hiszen az Európai Unió elődje alapvetően gazdasági célok megvalósítására jött létre.⁵³⁰ Felvetődött tehát, hogy a második világháború óta oly jelentős szerepet játszó emberi jogok védelme⁵³¹ miként érvényesíthető az egyre terebélyesedő uniós jogrendben, amely egyre több területen lépett fel szabályozóként.

hatáskörű bírói fórumok jogfelfogása között áll fenn, az előbbi az elsőbbségnek abszolút, míg az utóbbiak relatív értelmezést tulajdonítanak. Armin von Bogdandy – Stephan Schill: Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs. ZaöRV 70 (2010) 702.

⁵²⁹ C-11/70. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ECLI:EU:C:1970:114.

⁵³⁰ Stephanie Reynolds: Explaining the Constitutional Drivers Behind a Perceived Judicial Preference for Free Movement over Fundamental Rights. Common Market Law Review 2016/53. 675.

⁵³¹ Delledonne – Fabbrini: i.m. 178.

Az emberi jogi rezsím hiányára az EUB a kreatív hagyományaihoz⁵³² híven válaszolt. Kifejlesztette az ún. közös európai alkotmányos hagyomány elvét, s ennek részeként elismerte az emberi jogokat, mint a közösség általános jogelvét. A Stauder-ügyben⁵³³ már 1969-ben megállapította az EUB, hogy az alapjogok a Közösségekben az általános jogelvek részét képezik, amelyeket a bíróság védelemben részesít. A Nold-ügyben⁵³⁴ 1974-ben megtörtént az első, általános utalás a nemzetközi emberi jogi egyezményekre, amelyeknek a tagállamok az aláírói. 1975-ben a Rutili-ügyben⁵³⁵ az EUB már konkrétan hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményére, és 1979-ben a Hauer-ügyben⁵³⁶ pedig először fordult elő az, hogy az EUB elemezte az Emberi Jogok Európai Egyezményének egy cikkét, a tulajdonhoz való jogot. Mára ez a folyamat tovább erősödött az Alapjogi Charta elfogadásával⁵³⁷ és az uniós polgárság intézményesülésével.

Mindazonáltal az alapjogok figyelembevétele – amelyet a német Szövetségi Alkotmánybíróság az alkotmányos rend identitása kérdéskörével összefüggésben igényelt – meglehetősen erős korlátok között mozgott. Az uniós alapító szerződések célja ugyanis elsősorban az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának megteremtése volt. A vonatkozó joganyag a szabadságok deklarációjából és a néhány szerződéses kivétel említéséből áll. Így például jelenleg az EUMSZ 28. cikke szabályozza az áruk szabad mozgását, a 34. cikk tiltja a mennyiségi korlátok bevezetését, majd a 36. cikk lehetővé teszi olyan korlátozások bevezetését, amelyeket „a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol.” Ehhez hasonlóan, a 45. cikk (1) bekezdés deklarálja a munkavállalók szabad mozgását, majd a (4) bekezdés kivételként említi a közszolgálatban történő foglalkoztatást, a (3) bekezdés pedig a közrendet, a közbiztonságot és a közegészségügyet említi, mint az esetleges korlátozó intézkedések elfogadható jogalapját. Ugyanezen hivatkozási alapokat említi az 52. cikk is a letelepedési és a szolgáltatásnyújtási

⁵³² Várnay Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábja. Állam- és Jogtudomány 2017/2. 97-99.

⁵³³ C-29/69. Erich Stauder v Ulm – Sozialamt ECLI:EU:C:1969:57.

⁵³⁴ C-4/73. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v Bizottság ECLI:EU:C:1974:51.

⁵³⁵ C-36/75. Roland Rutili v Ministre de l'intérieur ECLI:EU:C:1975:137.

⁵³⁶ C-44/79. Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz ECLI:EU:C:1979:290.

⁵³⁷ Az Alapjogi Charta alkalmazási körét az 51. cikk (1) bekezdése jelöli ki. Az EUB kapcsolódó értelmezése szerint uniós jog végrehajtása esetén „a nemzeti hatóságok és bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, [...] valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését.” C-617/10. Åkerberg Fransson ECLI:EU:C:2013:105. 29. pont.

szabadság tekintetében, az EUB pedig esetről esetre vizsgálja, hogy megáll-e a szerződéses kivételre való hivatkozás helyessége. Az erre kifejlesztett arányossági vizsgálatnak (*test of proportionality*) része az alkalmasság, a szükséges mérték és a diszkriminációmentesség vizsgálata.⁵³⁸ Ha mindezen feltételek teljesülnek, akkor a konkrét esetben korlátozhatók az alapszabadságok. Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy ebben a keretben hol helyezhetők el az emberi jogok.

A fenti teszt és a szerződéses keretek fényében a válasz kialakításához nem pusztán arra volt szükség, hogy az EUB kifejlessze az ún. közös európai alkotmányos hagyomány elvét, és elismerje az emberi jogokat, mint a közösség általános jogelvét, hanem nyitnia kellett az alapító szerződésben nem nevesített kivételek irányába is. Ezek az úgynevezett kényszerítő körülmények (*mandatory requirements*), amelyeket egy feltétlenül érvényesülendő tagállami közérdek indokol, és amelyek a nevesített szerződési kivételekhez hasonlóan mérlegelhetők az alapszabadságok korlátozása körében.⁵³⁹ Így végső soron ebbe a körbe, illetve a szerződésben foglalt közrendi klauzulába kerülnek az emberi jogok, mint amelyek legitim célként és az arányossági teszt eredményeként egyrészt legitim korlátként merülhetnek fel az uniós jog ellenében, másrészt pedig korlátként szolgálnak a felhívott kivételek ellenében is.⁵⁴⁰

Ennek megfelelően az Európai Bíróság Lisszabon előtti gyakorlatában több példa található arra, amikor az alapjogok mérlegelésre kerültek, és adott esetben megerősítést nyertek az uniós jogi igények ellenében. Kiindulópontként ebbe a sorba illeszkedik a magzati élet védelmével kapcsolatos Grogan-ügy,⁵⁴¹ amely az ír alkotmánynak a magzat élethez való jogának elismerésével kapcsolatos. Írországban ugyanis tilos volt a terhesség-megszakítás, ezért egy diákszervezet a szomszédos Egyesült Királyságban elérhető szolgáltatásokról nyújtott tájékoztatást, és ennek megerősítéseként hivatkozott egy másik alapjogra, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 10. cikkének (1) bekezdésében található véleménynyilvánítás szabadságára. Az EUB azonban nem találta megalapozottnak a

⁵³⁸ Szabó – Lános – Gyeney: i.m. 66-67.

⁵³⁹ Az ún. *mandatory requirements* kategóriáját a Cassis de Dijon ügyben vezette be a Bíróság, amelyben az adóellenőrzés hatékonyságát, a közegészség védelmét, a kereskedelmi ügyletek tisztességességét és a fogyasztóvédelmet említette példaként. Lásd: C-120/78. Rewe-Zentral ECLI:EU:C:1979:42. Később a lista újabb elemekkel bővült, például a környezetvédelemmel (C-302/86. Commission v Denmark ECLI:EU:C:1988:421), a közlekedésbiztonsággal (C-54/05. Commission v Finland ECLI:EU:C:2007:168), a sajtó sokszínűségének fenntartásával (C-368/95. Familiapress ECLI:EU:C:1997:325), a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyával (C-120/95. Decker ECLI:EU:C:1998:167) stb.

⁵⁴⁰ Gyeney Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén. *Iustum Aequum Salutare* 2006/3-4. 93.

⁵⁴¹ C-159/90. Grogan ECLI:EU:C:1991:378.

szolgáltatás nyújtására való hivatkozást, mivel a reklámozó diákszervezet és a szolgáltatást nyújtó intézmények között nem volt, illetve túl távoli volt a kapcsolat ahhoz, hogy felhívható legyen a szolgáltatásnyújtás szabadsága. Vagyis az ügyben valójában az ír alkotmány és a diákszervezet által gyakorolt másik alapjog konfliktusa merült fel, ez viszont az EUB álláspontra szerint kívül esett a közösségi jog hatókörén.

Ezzel szemben kimentési lehetőségként vetődött fel egy alapjogi kérdés a Schmidberger-ügyben.⁵⁴² Utóbbi egy német szállítási vállalat, amely nem tudott igénybe venni egy osztrák autópályát, mivel az egy közel harmincórás környezetvédelmi demonstráció miatt le volt zárva. Az áruk szabad mozgásának biztosítása került tehát szembe a véleménynyilvánítás és gyülekezés szabadságával, az EUB pedig elfogadta az időbeli korlátozás igazolását kizárólag az alapvető jogokra támaszkodva.

Egy másik, témánk szempontjából kiemelt ügyben a szolgáltatásnyújtás szabadsága került konfliktusba az emberi méltóság tiszteletben tartásához fűződő joggal. Az Omega-ügyben⁵⁴³ betiltottak Bonnban egy lézeres „öldöklős játékot”, mivel a játékban az emberek az egymás mellényeire szerelt érzékelőkre is löhettek. Az előterjesztő bíróság a német Alaptörvény örökkévalósági klauzulájának egyik elemére, az emberi méltóság sérthetlenségére hivatkozott, mint amely legitim korlátjaként merül fel az uniós alapszabadságnak. Az előterjesztés hangsúlyozta, hogy nem csupán a megalázó bánásmód sérti az emberi méltóságot, de a minden embert megillető méltóságot tagadó beállítódás kialakítása is. Az EUB végül elfogadta a méltóság alapú korlátot, mint közrendi kifogást.

Előfordult olyan eset is, amelyben az EUB elismerte ugyan az alapjogok létezését, ám egyensúlyba kívánta hozni a gazdasági jogokkal. Erre példa egyebek között a Viking-,⁵⁴⁴ és a Laval-ügy,⁵⁴⁵ amikor a kollektív fellépés joga került szembe a letelepedés szabadságával. Az első ügyben a hajóval történő szállítással foglalkozó, finn székhelyű Viking egyik hajóját gazdasági megfontolásokból észt lobogó alatt kívánta lajstromoztatni, ami ellen összefogott munkavállalóinak szakszervezete és a szállítási ágazatban dolgozók szakszervezeteinek nemzetközi szövetsége. Céljuk annak elérése, hogy egyik tagszervezetük se folytasson tárgyalást a Vikinggel, így meg tudják akadályozni a finn dolgozók elbocsátását. A Laval-

⁵⁴² C-112/00. Schmidberger ECLI:EU:C:2003:333.

⁵⁴³ C-36/02. Omega ECLI:EU:C:2004:614.

⁵⁴⁴ C-438/05. Viking Line ECLI:EU:C:2007:772.

⁵⁴⁵ C-341/05. Laval ECLI:EU:C:2007:809.

ügyben pedig a lett építőipari társaság munkásai blokád alá vették az építési területet, és olyan kollektív szerződés megkötését kívánták kikényszeríteni, amely a svéd munkásokkal hasonló helyzetbe hozza őket, ugyanis gyakran kiküldték őket Svédországba dolgozni. Az első esetben az EUB megállapította, hogy a kollektív fellépés joga a közösség általános elveinek részét képezi, ám korlátozható: nem lehet úgy gyakorolni, hogy az eltérítsen egy vállalkozót a szabad letelepedéstől. Ezenfelül pedig megállapította, hogy a kollektív jog önmagában közérdeken alapuló kényszerítő okként funkcionálhat.⁵⁴⁶ A második esetben az EUB újfent elismerte a kollektív kezdeményezés jogát, azonban hangsúlyozta, hogy korlátozások alá eshet: annak gyakorlásának meg kell felelnie az arányosság elvének.

Végül szintén a szolgáltatásnyújtás alapszabadsága köréből említhető a Carpenter-ügy, amelynek érdekessége, hogy az alapjogi érvelés nem az uniós jog ellenében, hanem az uniós alapszabadság gyakorolhatósága melletti érvként jelent meg.⁵⁴⁷ Carpentert, egy Fülöp-szigeteki bevándorló asszonyt, kiutasították az Egyesült Királyságból. Carpenter arra hivatkozott, hogy gyermeknevelési tevékenysége szükséges ahhoz, hogy férje végezni tudja tevékenységét a szolgáltatás nyújtása körében, azaz a családi élethez való jogra mint az alapszabadságot támogató emberi jogra hivatkozott (EJEE 8. cikk). A Bíróság, miután megállapította, hogy a házasság valódi, és Carpenter a gyermeknevelés révén közvetetten hozzájárul a gyakran külföldön tartózkodó férje vállalkozásához, úgy ítélte meg, hogy az EKSZ 49. cikkét a családi élet tiszteletben tartásához való alapvető joggal összhangban kell értelmezni, vagyis Carpenter sikeresen hivatkozott az EJEE-nek a családi élethez való jogát védő 8. cikkére.⁵⁴⁸

Mint látható, az EUB előtti ügyekben többféle konstellációban merült fel az alapjogok védelmének és az alapszabadságok biztosításának igénye, amelyek során az EUB esetről esetre mérlegelt, amelyhez végső soron az arányosság elvének alkalmazása nyújtott segítséget. Ez az alapjogi nyitottság a tagállami alkotmánybíróságok részéről mutatkozó alkotmányossági nyomásra adott válaszként értelmezhető. Mindez pedig azt is jelenti, hogy az EUB kimondatlanul is figyelembe vette a tagállami alkotmányossági igényeket már a nemzeti identitás tiszteletben tartásáról szóló klauzula Maastrichti megjelenése előtt is.⁵⁴⁹ Azt

⁵⁴⁶ 90. pont.

⁵⁴⁷ C-60/00. Carpenter ECLI:EU:C:2002:434.

⁵⁴⁸ Gyeney: i.m. 89-90.

⁵⁴⁹ Simon: i.m. 30-33.

követően azonban a tagállamok az egyes alapjogi igényeken túlmutatóan is hivatkoztak a nemzeti identitásuk védelmére. Ezen ügyek bemutatásával a következő alfejezet foglalkozik.

2.1.2. Az alkotmányos identitás megjelenése a Lisszabon előtti döntésekben

a) A nemzeti identitás védelme mint legitim cél

Az első alkalom, amikor egy tagállam a nemzeti identitására, illetve annak megőrzésére hivatkozott, egy kötelezettségszegési eljárásban került sor.⁵⁵⁰ Az Európai Bizottság azért idézte az EUB elé a Luxemburgi Nagyhercegséget, mert álláspontja szerint a munkavállalók szabad áramlását korlátozó szabályozást alkalmazott azáltal, hogy bizonyos munkakörök betöltését luxemburgi állampolgársághoz kötötte azok közszolgálati jellegére hivatkozással. Köztük voltak a tanári álláshelyek, mondván, hogy a tanárok a tradicionális értékek közvetítői, és mint ilyen, állami közérdek megvalósításában vesznek részt, az ország mérete és földrajzi elhelyezkedése pedig azt indokolja, hogy ők luxemburgi állampolgárok legyenek.

Az EUB döntésében egyrészt utalt a fennálló gyakorlatára,⁵⁵¹ amely szerint a közszolgálati kivétel⁵⁵² elfogadása szigorú feltételekhez kötött, így a beosztásnak közvetlen vagy közvetett módon kapcsolódnia kell a közhatalom gyakorlásához, illetve a beosztáshoz az állam vagy más hivatalos szerv érdekeinek védelmét szolgáló kötelezettségnek kell kapcsolódnia. Az EUB álláspontja szerint ezt az ítélkezési gyakorlatot nem rendítheti meg a nemzeti identitás védelmére való hivatkozás. Ugyanakkor a döntés jelentősége, hogy az EUB lényegében *expressis verbis* elfogadta a Maastrichti Szerződés F) cikkében foglalt identitás védelmet, mint legitim célt. Mindezt nem csorbítja, hogy a konkrét esetben azonban úgy ítélte meg, hogy összhangban Léger főtanácsnok álláspontjával, a Luxemburgi Nagyhercegség más, kevésbé korlátozó intézkedéseket (pl. nyelvi ismeretek elvárása) is alkalmazhat e cél elérése érdekében. Bár szó szerint nem jelenik meg a döntésben, de a konkrét intézkedés valójában egy arányossági mérlegelés részévé vált, és e teszten a többi uniós polgár állampolgársági alapon történő teljes kizárása elbukott. A nemzeti identitásra történő hivatkozás, mint kimentési érv, tehát nem járt sikerrel.

⁵⁵⁰ C-473/93. Bizottság v Luxemburg ECLI:EU:C:1996:263.

⁵⁵¹ C-66/85. Lawrie-Blum ECLI:EU:C:1986:284.; C-33/88. Allué and Coonan ECLI:EU:C:1989:222.

⁵⁵² EUMSZ 45. cikk (4) bekezdés [korábban EKSZ 48. cikk (4) bekezdés].

b) *A nemzeti identitás mint kulturális kérdés: alkotmányos hagyományok és nyelvi sokszínűség*

Az első eset, amelyben sikerrel merült fel, egy, az alkotmányos identitás kérdéskörébe vonható elem, egy sajátos, tagállam által tagállam ellen indítható kötelezettségszegési eljárás volt, amely az EUB előtt folyó eljárások körében kivételesnek számít.⁵⁵³ Jelen ügy tárgya a gibraltáriak választójoga volt, amelyet a Spanyol Királyság indított Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ellen.⁵⁵⁴

Az ügy előzménye, hogy a *Matthews kontra Egyesült Királyság* ügyben⁵⁵⁵ hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az Egyesült Királyság, mivel Gibraltáron nem rendezett európai parlamenti választásokat, megsértette az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét. Ezt követően az Egyesült Királyság kiterjesztette a gibraltári lakóhellyel rendelkező személyekre a választójogot az európai parlamenti választásokon való választói képviselőtről szóló 2003-as törvény (*European Parliament [Representation] Act*, a továbbiakban: EPRA 2003) megalkotásával. Az EPRA 2003 16. cikkének (1) bekezdésével összhangban névjegyzékbe kerülhet az, aki Gibraltáron lakóhellyel rendelkezik, nincs olyan fogyatékossága, amely őt alkalmatlanná tenné arra, hogy az európai parlamenti választásokon szavazzon, betöltötte a 18. életévet, és a Commonwealth bizonyos feltételeket teljesítő polgára (*qualifying Commonwealth citizen*, a továbbiakban: QCC) vagy a QCC-től különböző uniós polgár. A Spanyol Királyság álláspontja szerint az Egyesült Királyság azzal, hogy választójogot biztosít az uniós polgárnak nem minősülő QCC-knek, megsérti az alapító szerződés 189., 190., 17. és 19. cikkeit, amelyek történeti és rendszertani módon értelmezve az aktív és passzív választójogot csak az európai uniós polgároknak biztosítják.

Védekezése körében az Egyesült Királyság előadta, hogy a választójog megadása a QCC-knek az Egyesült Királyság „alkotmányos hagyománya” részét képezi. A második világháborút követően ugyanis az Egyesült Királyság és a domíniumok részvételével 1947-ben konferenciát rendeztek, amelyen elfogadták „A Commonwealth valamely országa állampolgárának jogállása a Commonwealth egy olyan másik országában, amelynek nem állampolgára” című zárónyilatkozatot. Ebből az következik, hogy „a brit alattvalók közös

⁵⁵³ Ld. még: C-141/78. Franciaország v Egyesült Királyság ECLI:EU:C:1979:225.; C-388/95. Belgium v. Spanyolország ECLI:EU:C:2000:244.

⁵⁵⁴ C-145/04. Spanyol Királyság v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ECLI:EU:C:2006:543.

⁵⁵⁵ *Matthews kontra Egyesült Királyság* (24833/94) 1999. február 18.

jogállásának végrehajtása céljából a Commonwealth valamely országának állampolgára, aki a Commonwealth valamely másik országában rendelkezik lakóhellyel, az új állampolgársági rendszer keretei között és amennyiben a helyi feltételek ezt lehetővé teszik, ugyanolyan jogokkal rendelkeznek, mint amelyek a lakóhelye szerinti ország állampolgárait megilletik”.⁵⁵⁶ Ennek megfelelően a QCC-ket, feltéve, hogy rendelkeznek lakóhellyel, megilleti a választójog a brit parlamenti választásokon. Így az 1978 óta tartott minden az európai parlamenti választáson is több mint egy millióan részt vettek közülük. A Gibraltáron lakóhellyel rendelkező QCC-k száma egyébként mindössze 200-ra tehető.

Az eljárásba beavatkozó Bizottság kiemelte, hogy az uniós polgárság fogalmának megsértésére csak akkor kerülhet sor, ha a polgárok jogai sérülnek akár úgy, hogy azokat megtagadják, vagy azzal, hogy azok gyakorlását megakadályozzák. Az a tény tehát, hogy egy tagállam – történelme és alkotmányos hagyományai okán – bizonyos feltételek mellett vele történelmi kapcsolatban álló harmadik országok állampolgáira is kiterjeszti az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogot, nem sérti az uniós polgárok választójogát, ráadásul a választójog kiterjesztése nincs kihatással az Unió intézményeire vagy a többi tagállamra, hiszen csak a brit képviselők kilétét befolyásolja.

A vizsgálat eredményeként az EUB elfogadta az „alkotmányos hagyományaival összefüggő okokat”, és a Spanyol Királyság keresetét elutasította. Jelen ügy jelentőségét tehát az adja, hogy az EUB elfogadta az alkotmányos hagyományokra építő alperesi védekezést, amely egyébként egy irányba mutatott, összekapcsolódott az ügy alapjogi aspektusával: a választójog védelmét az alkotmányos hagyományok erősítették. És tehát ez az első olyan ügy, amelyben az alkotmányos identitás kérdésköréhez kapcsolódó érvelés EUB általi elfogadását üdvözölhetjük, azonban az ügy jelentőségét témánk szempontjából csökkenti az, hogy itt elsődlegesen két tagállam közti konfliktusról, nem pedig egy tagállam identitása és az uniós jog közti viszonyról beszélhetünk.

Utóbbi viszonylatban merült fel ugyanakkor a nemzeti identitás fogalmára történő hivatkozás egy megsemmisítési eljárásban elfogadott 2008-as döntésben.⁵⁵⁷ Az eljárást az Olasz Köztársaság indította a Bizottságnak a külső jelentkezők számára fenntartott magasabb

⁵⁵⁶ C-145/04. Spanyol Királyság v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ECLI:EU:C:2006:543. 46. pont.

⁵⁵⁷ T-185/05. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECLI:EU:T:2008:519.

vezetői állásokra vonatkozó pályázati felhívásokról szóló 2004. november 10-i 1678. ülésén hozott határozata, valamint a Bizottság által 2005. február 9-én közzétett, COM/2005/335 számú, az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) főigazgatói állására vonatkozó pályázati felhívás ellen. Az ügyben felmerülő központi probléma az volt, hogy a pályázati felhívásokat angol, francia és német nyelven rendelték el közzétenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Az ügybe beavatkozó Spanyol Királyság szerint „[a] határozat rendkívüli jelentőségű és súlyú joghatásokat vált ki, mivel sérti többek között a nyelvi sokszínűség elvét, amely az Unió egyik alapelve, valamint az intézmények hatáskörének elvét, a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, és a nemzeti identitás elvét.”⁵⁵⁸

A felperesi érvelés abból a szempontból mindenképpen érdekes, hogy a nemzeti identitás védelmét alapvetően kulturális elemekkel kapcsolta össze.⁵⁵⁹ Az elv megjelenése ugyanakkor csupán kiegészítő érv maradt, az ügyben eljáró Elsőfokú Bíróság⁵⁶⁰ döntésének érdemi része ugyanis nem foglalkozott vele, hanem a nyelvi diszkrimináció kérdéskörét boncolgatva jutott el mindkét támadott aktus megsemmisítéséig. Az identitást övező hallgatás feltehetően részben arra a praktikus okra vezethető vissza, hogy a nyelvi diszkrimináció esetkörében már voltak precedens határozatok, míg a nemzeti identitás értelmezése tekintetében eddig nem született érdemi állásfoglalás az EUB részéről. Másrészt viszont a felperesi érvelés egymás melletti, egy irányba mutató jogalapjai úgy is tekinthetők, hogy abszorbeálták egymást, így az identitás alapú érvelés, ha úgy tetszik, látens módon a nyelvi és kulturális sokszínűség mögé olvasható.

c) A nemzeti identitás mint államszervezeti kérdés

A Lisszaboni szerződés elfogadását megelőző időszakból ki kell emelni végül egy megsemmisítési pert, amelyben a nemzeti identitás államszervezeti aspektusa került előtérbe.⁵⁶¹ Az Európai Közösségek Bizottsága az Európai Mezőgazdasági Orientációs és

⁵⁵⁸ Uo. 38. pont.

⁵⁵⁹ Az Amszterdami szerződés elfogadását követően az alapító szerződés csupán annyit tartalmazott, hogy [a]z Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását”.

⁵⁶⁰ Az EUB két igazságszolgáltatási fórumból áll, a Bíróságból (jelen dolgozatban ezt a fórumot EUB-ként jelöli) és a Törvényszékből. Utóbbit 1988-ban hozták létre Elsőfokú Bíróság néven. Ezen kívül 2004-ben, a nizzai reform részeként létrejött a Közszolgálati Törvényszék is, amely 2016. szeptember 1-jén befejezte működését, miután az uniós igazságszolgáltatási szervezetrendszer reformja keretében hatásköre a Törvényszékhez került.

⁵⁶¹ C-344/01. Németország v Bizottság ECLI:EU:C:2004:121.

Garancia Alap (EMOGA) keretében nyújtott anyatehenek után járó támogatásokat vizsgálta felül három német tartományban, és az eredményeket egész Németország területére extrapolálva egy korrekciós fizetési határozatot hozott Németország ellenében, amit az illető tagállam megtámadott, és a határozat megsemmisítését kérte.

Ennek keretében Németország hivatkozott az immár a 6. cikk (3) bekezdésében foglalt nemzeti identitás védelmére is, amely szerinte a konkrét esetben azzal jár, hogy Németország föderális szerkezetére tekintettel nem lehetséges a három tartományban – egyébként általa sem cáfolt – fellelhető problémákat az egész országra extrapolálni. Az EUB ugyanakkor érdemben nem foglalkozott ezzel az érveléssel, mivel ebben az eljárásban a fő kérdés a felek jóhiszemű együttműködése és a bizonyítási teher eloszlása volt. Ennek értelmében pedig Németországnak, mint államnak kell felelnie az uniós normák esetleges hibás alkalmazásáért, és Németország, mint tagállam van elsődlegesen abban a helyzetben, hogy megfelelő adatokat szolgáltatson az EMOGA kérdéses támogatásának megfelelő működéséről.⁵⁶² A lefolytatott eljárás eredményeként pedig az EUB nem találta megfelelőnek a Bizottság határozatának megtámadását célzó jogalapokat, így Németország keresetét – a nemzeti identitás csupán távolról kapcsolódó érveléssel együtt – elutasította.

2.1.3. Egyéb ügyekben kifejtett főtanácsnoki álláspontok

a) A nemzeti identitás mint kulturális kérdés

A fent tárgyalt T-185/05. számú ügy előzményeként számon tartott ügyben, az Eurojust által ideiglenes alkalmazottak felvételére kiírt pályázati felhívás ellen a Spanyol Királyság nyújtott be keresetet.⁵⁶³ Az ügy egyik kiemelt előkérdése az volt, hogy az EUB elismeri-e valamely tagállamnak az Unió valamely szerve – a konkrét esetben az Eurojust – által az EU Szerződés VI. címének rendelkezései keretében elfogadott jogi aktus ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresete elfogadhatóságát.

⁵⁶² „Those rules on apportionment of the burden of proof between the Commission and the Member States apply irrespective of the internal structure of a Member State. Responsibility for an infringement of the rules on the common organisation of the agricultural markets lies with the Member States themselves, as is clear from Article 8(1) of Regulation No 729/70, which requires the latter in general to take the measures necessary to satisfy themselves that transactions financed by the EAGGF are actually carried out and are executed correctly, to prevent and deal with irregularities and to recover sums lost as a result of irregularities or negligence.” 59. pont.

⁵⁶³ C-160/03. Spanyol Királyság v Eurojust ECLI:EU:C:2005:168.

Az Eurojust azzal érvelt, hogy a megtámadott jogi aktusokkal szemben a tisztviselők személyzeti szabályzatának 90. és 91. cikke alapján egyedi jogorvoslattal lehet élni, ezért szükségtelen a tagállamok számára külön kereshetőségi lehetőséget biztosítani. Maduro főtanácsnok álláspontja azonban az volt, hogy a tagállam számára, amely nem érdekelt a konkrét jogviszony mikénti eldőlésében, lehetővé kell tenni, hogy a megsemmisítés iránti kereset alátámasztása érdekében az Unió jogi rendelkezéseinek megsértésre hivatkozzon. Maduro mindezt azzal támasztotta alá, hogy a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartása a tagállamok nemzeti identitása védelmének egyik lényeges pontja, amint az EU 6. cikk (3) bekezdéséből [vagyis a mai EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből] és az EK 149. cikkből következik.

Az elfogadhatóságon túlmenően, az ügy érdemét tekintve a főtanácsnok utalt egy, a magyar fül számára ismerősen hangzó parafrázisra is: „Hazám a portugál nyelv”.⁵⁶⁴ Mindez találoan kifejezi, hogy a nyelv nem pusztán a társadalmi érintkezés eszköze, hanem a nemzeti hovatartozás, a nemzeti identitás alapvető eleme. Maduro lábjegyzetben azt is hozzáteszi mindehhez, hogy „[e]zzel magyarázható, hogy a Közösség egységes pénzzel kell, hogy rendelkezzen, jóllehet elképzelhetetlen, hogy az Unió egy közös nyelvet fogadjon el.”⁵⁶⁵

A főtanácsnok érvelése ugyanakkor az EUB-t nem hatotta meg, amely a kerestet elfogadhatatlannak nyilvánította, mivel az Eurojust által ideiglenes alkalmazotti álláshelyekre kiírt pályázati felhívás nincs felsorolva azon jogi aktusok között, amelyek vonatkozásában az EK 230. cikke⁵⁶⁶ alapján az EUB megvizsgálhatja azok jogszerűségét.

A nemzeti identitás lehetséges kulturális aspektusai kerültek előtérbe egy másik ügyben is.⁵⁶⁷ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet⁵⁶⁸ az Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas

⁵⁶⁴ Főtanácsnoki indítvány 36. pont. A főtanácsnok idézi Camus-t is, aki átvette a portugál F. Pessoa gondolatát, mondván, hogy „[i]gen, egy hazám van, és ez a francia nyelv”.

⁵⁶⁵ Uo. 53. lábjegyzet, idézi: Bruno De Witte: *Language Law of the European Union: Protection or Eroding Linguistic Diversity? Culture and the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2004.

⁵⁶⁶ A Bíróság megvizsgálja az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott jogi aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az EKB jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó aktusait. EK 230. cikk.

⁵⁶⁷ C-222/07. Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) és az Administración General del Estado ECLI:EU:C:2009:124.

⁵⁶⁸ Az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárások képezik az EUB elé kerülő új ügyek jelentős hányadát. 2013-ban például 699 új ügy indult, amelyből 450 ügy előzetes döntéshozatali eljárás volt. Ld: Juhász Endre: Magyarország és az Európai Unió Bírósága. *Közgazdasági Szemle* 2014. április. 376.

(a továbbiakban: UTECA) által azon királyi rendelettel szemben benyújtott kereset keretében terjesztették elő, amely a televíziós műsorszolgáltatókat egyrészt arra kötelezte, hogy előző évi működési bevételeik 5%-át európai nagy-, és kisjátékfilmek, valamint tévéfilmek gyártásának finanszírozására fordítsák, másrészt pedig arra, hogy e finanszírozás 60%-át olyan produkciókra fordítsák, amelyek eredeti nyelve a Spanyol Királyság valamely hivatalos nyelve. A spanyol Legfelsőbb Bíróság azt kérdezte az EUB-től, hogy az ilyen nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e a „határok nélküli televíziózásról” szóló 1989. október 3-i 89/552/EGK tanácsi irányelv rendelkezéseivel, az EK-Szerződésben biztosított alapvető szabadságokkal és a támogatásokra vonatkozó európai joggal.

Kokott főtanácsnok az ügy kultúrpolitikai jelentőségét hangsúlyozva kiemelte, hogy az európai integráció hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget, és támogatja a tagállamok tevékenységét, többek között az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása terén, és a művészeti és irodalmi alkotás terén, beleértve az audiovizuális szektort is (az EK 151. cikk).⁵⁶⁹ Álláspontja szerint a kulturális sokszínűség tiszteletben tartása és támogatása abban is kifejeződik, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását, és ez tükröződik az Európai Unió Alapjogi Charta 22. cikkében, amely meghatározza, hogy az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget. Véleménye szerint ezért a spanyol jogalkotó jogszerű célt követett, amit az is alátámaszt, hogy az EUB a filmek támogatását,⁵⁷⁰ a pluralisztikus rádiózás és televíziózás megteremtését és fenntartását,⁵⁷¹ valamint a rádió és televízió adásai meghatározott minőségének biztosítását⁵⁷² elfogadta az alapvető szabadságok korlátozásának igazolásaként. Továbbá az EUB közérdeken alapuló kényszerítő okként ismerte el a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy nemzeti és hivatalos nyelveiket támogassák.⁵⁷³

Mindezek alapján az EUB - összhangban a főtanácsnoki indítvánnyal, de az alkotmányos identitás külön említése nélkül – úgy döntött, hogy az alapügyben vitatotthoz hasonló tagállami intézkedés alapja a nyelvi kritérium. Az arányossági teszt értelmében a televíziós műsorszolgáltatókat terhelő kötelezettségnek alkalmasnak kell lennie a kívánt cél elérésének

⁵⁶⁹ EUMSZ 167. cikke. Főtanácsnoki indítvány 93. pont.

⁵⁷⁰ C-60/84. és 61/84. Cinéthèque és társai egyesített ügyekben ECLI:EU:C:1985:329.

⁵⁷¹ C-288/89. Collectieve Antennevoorziening Gouda ECLI:EU:C:1991:323.

⁵⁷² C-353/89. Bizottság v Hollandia ECLI:EU:C:1991:325.

⁵⁷³ C-379/87. Groener ECLI:EU:C:1989:599.

biztosítására, és nem léphet túl az e cél eléréséhez szükséges mértéken. Az pedig, hogy a működési bevételek európai játék- és tévéfilmek előzetes finanszírozására fordított 5%-ának 60%-át olyan alkotásokra fordítsák, amelyek eredeti nyelve az érintett tagállam valamely hivatalos nyelve, e műsorszolgáltatók működési bevételeinek csupán 3%-át érinti, amelyre vonatkozólag az EUB-hez benyújtott iratok nem lehet következtetni, hogy ez a százalékarány az elérni kívánt célkitűzéshez képest aránytalan lenne.

b) A nemzeti identitás mint alkotmányos berendezkedés kérdése

Egy következő ügyben államszervezeti kérdés merült fel a nemzeti identitás szempontjából látszólag semleges területen, az állami támogatási jog⁵⁷⁴ körében. Az előterjesztő bíróság azt kérdezte az EUB-től, hogy az általános hatályú olyan adóintézkedéseket, amelyek nem foglalnak magukban bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos termelési ágazatoknak nyújtott előnyt, „szelektívnek” kell-e tekinteni, és az EK 87. cikk és EK 88. cikk⁵⁷⁵ rendelkezései alá tartoznak-e csupán azon az alapon, hogy kizárólag regionális vagy helyi, adóügyi területen autonómiát élvező önkormányzat hatáskörébe tartozó területet érintenek.⁵⁷⁶

Az ügyben 2008. május 8-án nyilvánosságra hozott főtanácsnoki véleményében, Juliane Kokott abból indult ki, hogy az EU 6. cikk (3) bekezdése magában foglalja azt is, hogy az Unió érintetlenül hagyja a tagállamok alkotmányos berendezkedését, legyen az akár központi, akár föderális, és alapvetően a hatáskörök tagállamokon belüli megosztására sem gyakorol befolyást. A főtanácsnok már arra is utalt, hogy a rendelkezésnek a Lisszaboni Szerződés általi újraszabályozása kifejezetten hangsúlyozza a tagállamok alkotmányos berendezkedésének az Unió általi tiszteletben tartását.

Ezzel párhuzamosan Kokott utalt arra is, hogy a közösségi jogból eredő kötelezettségek teljesítése elmulasztásának igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire, viszont értékelése szerint az EUB-nek arányos egyensúlyt kell kialakítania e két elv között. Mindebből az következik, hogy az EUB-nek egyrészt tiszteletben kell tartania a tagállamok alkotmányai által a tagállamok területi önkormányzatainak biztosított autonómiát. Másrészt a helyi jogalkotó autonómiájával

⁵⁷⁴ Papp Mónika: Hová tartunk? Az európai unió állami támogatási jogának modernizációja. Állam- és Jogtudomány 2018/4. 37-62.

⁵⁷⁵ Jelenleg az EUMSZ 107. és 108. cikkek.

⁵⁷⁶ C-428/06. Unión General de Trabajadores de la Rioja ECLI:EU:C:2008:488.

szemben olyan követelményeket kell támasztani, amelyek biztosítják, hogy a tagállamok ne bújhassanak alkotmányos berendezkedésük mögé, és a jogalkotási hatáskörök pusztán formális átruházása útján ne kerülhessék meg a támogatások EK 87. cikk szerinti állami támogatásokhoz kapcsolódó tilalmat. Kokott ezen túlmenően arra a feladatmegosztásra is utalt az EUB és a tagállami bíróságok között, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB feladata az alapító szerződés értelmezésére korlátozódik, és még ha ennek során szem előtt is tartja az alapeljárás sajátosságát, akkor is a kérdést előterjesztő bíróság feladata marad annak megítélése, hogy a történelmi területek vitatott szabályozásai szelektív jellegű intézkedéseknek és ezáltal állami támogatásnak minősülnek-e.

A főtanácsnoki véleménnyel összhangban – ellenben az alkotmányos identitás védelmének kérdését mellőzve – az EUB arra jutott, hogy valamely intézkedés szelektív jellegének az értékelése céljából figyelembe kell venni az ezen intézkedést elfogadó hatóság intézményi, eljárási és gazdasági autonómiáját, és a kérdést előterjesztő bíróság feladata a nemzeti jog értelmezése keretében annak vizsgálata, hogy a *Territorio Histórico* és a Baszkföld Autonóm Község élveznek-e ilyen autonómiát. Amennyiben a válasz igen, az azzal a következménnyel jár, hogy az 1978. évi spanyol alkotmányban és más spanyol rendelkezések által az ezen állami szint alatti területre ruházott hatáskörök korlátai keretében elfogadott szabályok nem szelektív jellegűek az EK 87. cikk (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalma értelmében.

Egy másik előzetes döntéshozatali eljárás alapjául szolgáló ügyben az Alpe Adria társaság olasz vállalkozás egy olasz és egy osztrák vállalkozás hálózatát összekötő nagyfeszültségű vezetékét szándékozott építeni, ezért 2007. július 12-i levelében a Kärntner Landesregierungtől a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatáról szóló 2000. évi osztrák törvény (UVP-G 2000) 3. §-ának (7) bekezdése szerinti, e projekt kivitelezésére és üzemeltetésére vonatkozó megállapítási határozat meghozatalát kérte.⁵⁷⁷ A Kärntner Landesregierung a vitatott határozatban megállapította, hogy a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatát nem kell elvégezni, mert az osztrák területen tervezett hosszúság az UVP-G 2000-ben meghatározott 15 km-es alsó küszöbértéket nem éri el.

⁵⁷⁷ C-205/08. Umweltanwalt von Kärnten és Alpe Adria Energia SpA ECLI:EU:C:2009:767.

Ezt követően 2007. december 18-án a karintiai tartományi környezetvédelmi felügyelő (*Umweltanwalt*) keresetet nyújtott be a környezeti ügyek tanácsához (*Umweltsenat*) a vitatott határozat megsemmisítése iránt. Az *Umweltsenat*, amely egy környezetvédelmi ügyekre szakosodott kvázi bíróság, és amelynek határozatai ellen a legfelsőbb bírósághoz lehet fellebbezni, az eljárást felfüggesztette, és az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv értelmezésével kapcsolatban az EUB-hez fordult.

Az indítvány elfogadhatósága tekintetében előkérdésként merült fel az ausztriai független közigazgatási bíróságok (*Senate*) bírósági jellegének⁵⁷⁸ problematikája. E tekintetben a főtanácsnok kifejtette, hogy azok a szervek, amelyek nem rendelkeznek bírósági hatáskörrel valamely tagállamban, nem jogosultak előzetes döntéshozatali kérdést előterjeszteni. E szabály alól azonban két rendkívül lényeges kivétel van. Az első az, amennyiben a közigazgatási döntés ellen nincs helye bírósági felülvizsgálatnak, míg a második kivétel az, amennyiben a kvázi bíróságoknak alakai vagy anyagi szempontból alkotmányos jogszabály bírósági feladatot juttatott. Így például a francia *Conseil d'État* (Államtanács) az EK 234. cikk értelmében „bíróságnak” minősül, miközben az egymást követő francia alkotmányok egyikében sem tartozott a hatalommegosztásban a bírósági hatalomhoz. Ehhez hasonlóan az *Umweltsenat* is olyan szerv, amely nem része az osztrák bírói hatalmi ágának, ugyanakkor egyike az osztrák alkotmány 133. §-ának (4) bekezdésében meghatározott választottbíróságoknak.⁵⁷⁹

A bírósági jelleg melletti érvelés körében Colomer főtanácsnok hivatkozott az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának követelményére is, és úgy vélte, hogy „[a]z előzetes döntéshozatali eljárás rugalmasabbá tételével a Bíróság megerősíti a tagállamok alkotmányos határozatainak értékét. A párbeszéd megnyitásával azon szervek felé, amelyek a szó szoros értelmében nem rendelkeznek bírósági hatáskörrel, a Bíróság elismeri, hogy a tagállamok alkotmányuk alapján maguk határozhatják meg a hatalom összetételét és megosztását. Ha a tagállam igazságszolgáltatási feladatokat bíz egy kvázi bíróságra, és ezt megerősíti a szerv létrehozásakor, akkor az a nemzeti identitáshoz és alkotmányos autonómiához kapcsolódó

⁵⁷⁸ C-61/65. Vaassen-Goebbels ECLI:EU:C:1966:39. Ennek értelmében nem a nemzeti jog, hanem a közösségi jog fényében kell vizsgálni a bíróság azon hatáskörét, hogy előterjeszthetnek-e kérdéseket előzetes döntéshozatalra.

⁵⁷⁹ Főtanácsnoki indítvány 35. és 54. pont.

akarát kifejezése, amelyet a Bíróság tiszteletben tart.”⁵⁸⁰ Mindezek alapján a főtanácsnok a kérdés elfogadására tett javaslatot, az EUB pedig – az alkotmányos identitásra való kifejezett utalás nélkül – az álláspontját recipiálta.

c) A nemzeti identitás és egyes alkotmányjogi szabályok és értékek

Az alkotmányos identitás kérdéskörét érintő legjelentősebb főtanácsnoki vélemény a közbeszerzési tárgyú Michaniki-ügyben született.⁵⁸¹ Az eljárást megelőző közbeszerzési pályázaton a Michaniki AE és a Pantechniki AE (görög jog szerinti társaságok) versenyeztek, amelyek közül a pályáztató az utóbbit nyilvánította a pályázat nyertesének. Az ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelmet a Michaniki AE és az Ethniko Symvoulio Radiotileorasis (nemzeti rádió- és televíziótanács, ESR), valamint az Ypourgos Epikrateias (államminiszter) között azon határozat tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő, amelyben az ESR a Pantechniki AE részére összeférhetlenségi okok fennállásának hiányáról szóló igazolást bocsátott ki az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás keretében.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv 24. cikke, amely meghatározza az ajánlattevők köréből kizárható pályázók körét. Ezzel párhuzamosan a görög alkotmány 14. cikkét a görög parlament hetedik felülvizsgálati törvényhozó gyűlése 2001. április 6-i szavazásának eredményeképpen kiegészítették a (9) bekezdéssel. Ennek ötödik bekezdése szerint „a tömegkommunikáció-ágazatban működő vállalkozások tulajdonosának, tagjának, fő részvényesének vagy vezető tisztségviselőjének jogállása összeférhetetlen az olyan vállalkozás tulajdonosának, tagjának, fő részvényesének vagy vezető tisztségviselőjének jogállásával, amely vállalkozásnak az állam vagy valamely tág értelemben vett közjogi jogi személy építési beruházásokra, árubeszerzésekre vagy szolgáltatásnyújtásokra irányuló közbeszerzési szerződést ítél oda.” A kérdés tehát az volt, hogy hozzátehető-e valamely tagállam egy, az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban való részvételből kizáró okot az irányelv

⁵⁸⁰ Uo. 47. pont.

⁵⁸¹ C-213/07. Michaniki AE v Ethniko Symvoulio Radiotileorasis, Ypourgos Epikrateias, Elliniki Technodomiki (TEVAE), korábban Pantechniki AE, Syndesmos Epicheiriseon Periodikou Typou, Somateio ECLI:EU:C:2008:731.

24. cikkében szereplő listához. Az ügy pikantériája pedig az volt, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabályi intézkedés az alkotmány egy rendelkezése volt.

Az alkotmányos identitással foglalkozó szakirodalom jelentős része ezt a főtanácsnoki véleményt tekinti kiindulópontnak⁵⁸² főként azért, mert ez uniós jogi szempontból elsimítja a „nemzeti identitás” és az „alkotmányos identitás” fogalmak jelentése közti esetleges diszkrepanciát. Maduro ugyanis kezdetben az alkotmányos identitást a nemzeti identitás részeként említi, majd később egyenlőségjelet tesz a két fogalom közé, és lezárja a felmerülő dogmatikai nehézségeket.

Ezen túlmenően azonban a főtanácsnoki vélemény két további szempontból is kiemelten jelentős. Egyrészt azért, mert Maduro szerint az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának „kötelezettsége már a kezdetektől fennáll. Ugyanis már az 1950-es évek elején elkezdődött európai projekt lényegét képezi, amely az államok politikai fennállásának megőrzése mellett az integrációs folyamat előmozdítását jelenti. Ezt bizonyítja az a tény, hogy első alkalommal a Szerződések azon felülvizsgálata alkalmával mondták ki kifejezetten e kötelezettséget, amelynek az előírásaiban szereplő integrációs vívmányok szükségessé tették a tagállamok számára az e kötelezettségre való emlékeztetést.”⁵⁸³ Ennek alátámasztására a főtanácsnok kiemelte a legjelentősebb két ügyet, amely szerinte azt bizonyítja, hogy az EU konkrét identitás klauzula nélkül is tiszteletben tartotta a tagállamok alkotmányos identitását. Egyrészt, a fent bemutatott C-473/93. Bizottság kontra Luxemburg ügy alapján, egy tagállam bizonyos esetekben – és az EUB felülvizsgálata mellett – hivatkozhat nemzeti identitásának védelmére az alapvető szabadságok alkalmazásától való eltérés igazolása érdekében. Az EUB ugyanis kifejezetten elismerte, hogy a nemzeti identitás védelme jogszerű célnak minősül, még ha a konkrét esetben aránytalannak is ítélte a korlátozást. Másrészt, utalva a fent bemutatott C-36/02. Omega-ügyre, a főtanácsnok úgy látja, hogy a nemzeti alkotmányos identitás védelme azt is lehetővé teszi, hogy egy tagállam bizonyos határok között saját fogalmat fejlesszen ki a jogszerű érdekre vonatkozóan, amely igazolhatja valamely alapvető szabadság korlátozását. Az EUB ugyanis a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolása érdekében azt a választ adta, hogy az emberi méltóságot a közösségi jogrend a jog általános elveként védelemben részesíti, és elismerte, hogy a tagállam nagyfokú szabadsággal rendelkezik e jog tartalmának és terjedelmének meghatározása során, azon szempontok

⁵⁸² Trócsányi: i.m. 71-72.

⁵⁸³ Főtanácsnoki indítvány 31. pont.

szerint, amelyeket a nemzeti sajátosságokat figyelembe véve megfelelőnek tart ezen alapvető jog védelme érdekében.⁵⁸⁴

Másrészt, Maduro felveti azt, hogy amennyiben az alkotmányos identitás igazolhatja a közösségi jog által megállapított kötelezettségek korlátozását, akkor annál inkább hivatkozási alap lehet akkor, ha egy konkrét alkotmányos intézkedés kiegészíti a közösségi szabályozást annak érdekében, hogy a szabályozásban foglalt vagy annak alapjául szolgáló elvek e tagállam területén érvényesülni tudjanak. Maduro szerint azonban mindez nem jelentheti azt, hogy válogatás nélkül az összes alkotmányos szabály abszolút elismerésnek örvend, hiszen ebben az esetben a nemzeti alkotmányok olyan eszközökké válhatnának, amelyek lehetővé tennék a tagállamok számára, hogy meghatározott területeken kivonják magukat a közösségi jog alól, és ez megkülönböztetést is eredményezhetne a tagállamok között a saját maguk által meghatározott alkotmányos tartalom alapján.⁵⁸⁵

A főtanácsnok számára ebből egyféle reciprocitás következik: „[a]mellett, hogy a közösségi jog figyelembe veszi a tagállamok alkotmányos identitását, a nemzeti alkotmányjognak is alkalmazkodnia kell a közösségi jogrend követelményeihez.”⁵⁸⁶ Ez alapján a nemzeti alkotmányos szabály akkor vehető figyelembe, amennyiben azon mérlegelési jogkörbe esik, amellyel a tagállamok az irányelvben előírt elvek tiszteletben tartásának biztosítása érdekében rendelkeznek.⁵⁸⁷ Maduro szerint tehát mérlegelési jogkört kell biztosítani a tagállam számára, de az nem lehet korlátlan, így az bírósági felülvizsgálat alatt áll.

Fentiek alapján a konkrét ügyben Maduro arra jutott, hogy a közösségi jog nem tiltja azt, hogy egy tagállam az átláthatóság és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód közösségi jogi elveinek biztosítása céljából a tömegkommunikáció ágazatában működő vállalkozásokkal kapcsolatban álló építési beruházási vállalkozókat kizárja az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiból. A nemzeti alkotmányos szabály tehát jelen esetben irányadó a nemzeti összefüggésnek a megállapításához, mindazonáltal az építési beruházásokra irányuló közbeszerzések és a tömegkommunikáció ágazata között megállapított összeférhetetlenségnek meg kell felelnie az arányosság elvének is. Ha pedig a nemzeti jogalkotó által bevezetett kizáró ok úgy van megfogalmazva, hogy túlzottan

⁵⁸⁴ Uo. 32. pont.

⁵⁸⁵ Uo. 33. pont.

⁵⁸⁶ Uo.

⁵⁸⁷ Uo.

nagyszámú potenciális szolgáltatót foglal magában ahhoz képest, amely az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód biztosításához szükséges lenne, akkor valójában sérti az irányelvnek a tényleges verseny fejlődésére vonatkozó célját, amelyet szolgálania kellene.

Noha az alapjogvitát elbíráló nemzeti bíróság, és nem az EUB végzi a nemzeti szabályozás konkrét felülvizsgálatát, Maduro megvizsgálta a konkrét esetet, és arra a következtetésre jutott, hogy „az összeférhetetlenségnek a görög alkotmány 14. cikkének (9) bekezdésében meghatározott terjedelme nem felelt meg az arányosság elvének. Ez különösen azért van így, mert a tömegkommunikációs ágazatban működő vállalkozásokkal kapcsolatban álló valamennyi építési beruházási vállalkozóra kiterjedt a vállalkozás sugárzási területétől függetlenül. Egy ilyen összeférhetetlenség meghaladja ugyanis az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartásához, és így a tényleges verseny védelméhez szükséges mértéket, mivel nehezen állítható, hogy a tömegkommunikációs ágazatban működő regionális műsorszóró vállalkozás olyan tömegkommunikációs befolyással rendelkezik, amely lehetővé tenné számára, hogy nyomást gyakoroljon egy másik régióban található ajánlatkérőre, vagy éppen ellenkezőleg, ez utóbbi gyakorolhasson nyomást egy ilyen vállalkozásra. Ez annál inkább igaz, mivel ezen összeférhetetlenség minden építési beruházási vállalkozót érint, akinek rokoni kapcsolata van tömegkommunikációs ágazatban működő vállalkozóval. Valószínűtlennek tűnik ugyanis, hogy egy ajánlatkérő nyomást gyakorolhatna olyan tömegkommunikációs ágazatban működő vállalkozóra, akinek a rokoni kapcsolata csak távoli valamely építési beruházási vállalkozóval, vagy éppen ellenkezőleg, egy ilyen tömegkommunikációs ágazatban működő vállalkozó gyakorolhasson nyomást az ajánlatkérőre.”⁵⁸⁸

Végül az EUB – a főtanácsnok alkotmányos identitásra vonatkozó részletes érvelése nélkül, de azzal összhangban – arra jutott, hogy az irányelv nem zárja ki, hogy a tagállamok más kizáró okokat is meghatározzanak, amelyek az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód, valamint az átláthatóság elve tiszteletben tartásának biztosítását célozzák, de azzal a feltétellel, hogy az ilyen intézkedések nem haladhatják meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket. Az olyan rendelkezés pedig, amely szerint a tömegkommunikációs ágazatban működő vállalkozások tulajdonosának, tagjának, fő részvényesének vagy vezető tisztségviselőjének jogállása általában összeférhetetlen az olyan vállalkozás tulajdonosának,

⁵⁸⁸ Uo. 35. pont.

tagjának, fő részvényesének vagy vezető tisztségviselőjének jogállásával, amely vállalkozásnak az állam vagy valamely tág értelemben vett közjogi jogi személy építési beruházásokra, árubeszerzésekre vagy szolgáltatásnyújtásokra irányuló közbeszerzési szerződést ítél oda, ellentétes a közösségi joggal, mivel megdönthetetlen vélelemként sérti az arányosság elvét.⁵⁸⁹

E döntéshez kapcsolódóan az alkotmányos identitás témájának egyik jelentős kutatója, Besselink megállapítja, hogy az ügyben az identitás vizsgálatára azért nem került sor, mivel az illető alkotmányos szabály nem tartozott az alkotmány magjába, amit az identitásklauzula véd.⁵⁹⁰ E tekintetben tehát az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt szűkítésre, az „alapvető” kifejezésre fontos visszautalni, másrészt pedig az ügyből következőleg arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy utólagos alkotmánymódosítások nem transzferálhatnak egyes kérdéseket automatikus jelleggel az alkotmányos identitás védelméről szóló klauzula hatálya alá. Önmagában tehát az a formalista érvelés, ami az alkotmányjogi szabály jogforrástani helyére épül, nem elégséges uniós jogi szempontból az alapító szerződésben foglalt tiszteletben tartási kötelezettség felhívására. E megközelítés fő erénye tehát az, hogy összhangot képes teremteni az alkotmányos identitás tagállami nézőpontja, amely az alkotmányos identitást az alkotmány magjaként fogja fel, és az Internationales Handelsgesellschaft-ügyben foglalt elsőbbség elve között.

Az alkotmányos szabályok és értékek szempontjából a soron következő ügy szintén előzetes döntéshozatali eljárásban került az EUB elé.⁵⁹¹ A *Tribunale di Genova* kérdésének okát az adta, hogy a határozott ideig tartó munkaviszonyról kötött keretmegállapodásról szóló, 1999. június 28-i 1999/70/EK tanácsi irányelvnek az olasz jogrendben történő végrehajtásáról szóló 368. törvényerejű rendeletet 5. cikk (3) bekezdése értelmében „amennyiben a munkavállalót az 1. cikk alkalmazásával a hat hónapos vagy annál rövidebb időtartamú szerződés leteltétől számított tíz napon belül [...] határozott időre alkalmazzak, a második szerződés határozatlan időre kötődnek tekintendő”. Ezzel szemben a közigazgatásban való munkaszervezésre vonatkozó általános szabályokról szóló 2001. március 30-i 165. törvényerejű rendelet nem

⁵⁸⁹ Vasiliki Kosta: European Court of Justice: case C-213/07, *Michaniki AE v Ethniko Simvoulío Radiotileorasis, Ipourgós Epikratías*. E.C.L. Review 2009/3. 506.

⁵⁹⁰ Leonard F.M. Besselink: Respecting Constitutional Identity in the EU. Case Note to Case C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien*, Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010, nyr. Common Market Law Review 2012/2. 688.

⁵⁹¹ C-53/04. *Marrosu és Sardino* ECLI:EU:C:2006:517.

tette lehetővé a második határozott idejű szerződés határozatlan idejűvé történő átalakítását. Az alapügy felperesei – kórházi konyhai kisegítők, illetve szakács – vitatták az egyenlő bánásmód érvényesülését a kérdéses olasz szabályozással összefüggésben.

Maduro főtanácsnok véleménye szerint a közigazgatásban határozott idejű szerződés alapján foglalkoztatott munkavállalók összehasonlítható helyzetben voltak az 1999/70/EK irányelv célja tekintetében a magánmunkáltató által hasonló feltételek mellett foglalkoztatott munkavállalókéval. Az irányelv alkalmazási feltételét ugyanis nem a munkáltató jellege határozza meg, hanem az a munkavállalót a munkáltatójához fűző munkaviszony jellegéhez kötődik. Ezért a kizárólag a munkáltató jellegén alapuló eltérő bánásmód további objektív indok nélkül nem fogadható el. E tekintetben az olasz kormány és a kapcsolódó C-80/04. Vassallo-ügyben a kérdést előterjesztő bíróság az eltérő bánásmódot az olasz Alkotmány 3. és 97. cikkében szereplő alkotmányos követelmények tiszteletben tartásával igazolták, és a *Corte costituzionale* 89. számú 2003. március 27-i határozatára hivatkoztak.⁵⁹² Ezen igazolás értékelése körében a főtanácsnok rámutatott arra, hogy „kétségekívül el kell ismerni a nemzeti hatóságok, és így nevezetesen az alkotmánybíróságok felelősségét annak kapcsán, hogy meghatározzák az ilyen eltérő bánásmódot igazolni tudó nemzeti jellegzetesség természetét. Ezek a hatóságok vannak ugyanis leginkább olyan helyzetben, hogy meghatározhassák a tagállamoknak azon alkotmányos jellegzetességeit, amelyek tiszteletben tartását az Európai Unió feladatául tűzte ki. Mindazonáltal a Bíróságnak továbbra is kötelessége annak ellenőrzése, hogy ez az értékelés összhangban van-e azokkal az alapvető jogokkal és célokkal, amelyek tiszteletben tartását biztosítja a Közösség keretén belül.”⁵⁹³

A főtanácsnoki véleménnyel összhangban végül az EUB arra a döntésre jutott, hogy nem ellentétes az uniós joggal a megkülönböztetést alkalmazó tagállami szabályozás, amennyiben a szabályozás egyébként biztosítékokat tartalmaz a határozott idejű munkaszerződésekkel

⁵⁹² Az alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy „a közigazgatás szolgálatára szóló munkaviszony létesítésének alapelve a magánmunkaviszonyok rendszerétől teljesen idegen, versenyvizsga útján történő alkalmazásba vétel, amelyet az Alkotmány 97. cikkének harmadik bekezdése ír elő”. Az olasz Alkotmány ugyanis a versenyvizsgát „a személyzet kiválasztásának elvileg legmegfelelőbb eszközének tartja ahhoz, hogy az egyenlőség és a gondos ügyintézés biztosítva legyen a közigazgatásban”. Ebből kiindulva pedig „ezen elv léte, amelynek célja az Alkotmány 97. cikke első bekezdésében meghatározott egyenlőségnek és gondos ügyintézés követelményeinek védelme, nyilvánvalóvá teszi [a közigazgatásban dolgozó munkavállalók helyzetének és a magánszektor munkavállalói] helyzetének nem homogén jellegét az adott szempontból, és igazolja a törvényhozó azon választását, amellyel a munkavállalók közigazgatás általi alkalmazására és foglalkoztatására vonatkozó feltétlenül érvényesítendő szabályok megsértéséhez kizárólag kártérítési jellegű következményeket fűz a munkaviszony határozatlan idejű jogviszonnyá történő átalakítása helyett”. Főtanácsnoki indítvány 41. pont.

⁵⁹³ Uo. 40. pont.

való visszaélészerű gyakorlat ellenében. A döntés érdekessége ugyanakkor, hogy a főtanácsnoki vélemény a rendelkező részbe foglalta volna azt is, hogy a közigazgatásban az olasz alkotmányos elv, a munkaviszony versenyvizsga útján történő létesítésének elve indokolja a megkülönböztetést, ettől azonban az EUB elzárkózott. Az alkotmányjogi érvelés helyett az EUB az uniós jog értelmezése körében maradván azt állapította meg, hogy bár a felhívott irányelv a közigazgatásban foglalkoztatott személyekre is irányadó, azonban nem következik belőle az, hogy a tagállamoknak szükségszerűen biztosítania kellene a határozott idejű szerződések határozatlanná történő átváltoztatást, hanem a tagállamoknak mérlegelési szabadságuk van: „mivel az említett rendelkezés nem ír elő olyan általános kötelezettséget, amelynek értelmében a tagállamoknak elő kellene írniuk a határozott idejű szerződések határozatlanná való átalakítását, és azokat a konkrét feltételeket sem írja elő, amelyek alapján a tagállamok ehhez folyamodhatnának [...], e tárgyban mégis hagy némi mérlegelési jogkört a tagállamoknak.”⁵⁹⁴

És végül, az utolsó Lisszabon előttről kiemelendő ügyben egy *par excellence* tagállami alkotmányossági kérdés állt az előzetes döntéshozatal iránti kérelem középpontjában, hiszen első alkalommal merült fel a tagállami állampolgársággal összefüggő mérlegelési jogkör terjedelme.⁵⁹⁵

Az alapügy felperese, J. Rottmann Grazban született 1956-ban, az osztrák állampolgárságot pedig születéssel szerezte meg. Az Osztrák Köztársaságnak 1995. január 1-jén az Európai Unióhoz történt csatlakozásával egyúttal uniós polgár is lett. A grazi szövetségi rendőrpárancsnokság súlyos, üzletszerűen elkövetett csalás gyanúja miatt nyomozást indított ellene, majd 1995 júliusában a grazi *Landesgericht für Strafsachen* (büntetőbíróság) vádlottként kihallgatta. Ezt követően Münchenben létesített lakóhelyet, és 1998 februárjában német állampolgárként történő honosítás iránti kérelmet nyújtott be München tartományi fővárosához. Az e célra használt formanyomtatványon elhallgatta, hogy Ausztriában büntetőeljárás indult ellene. 1999-ben már át is vehette a honosítási okiratot, és a német állampolgárság megszerzése folyamán az állampolgárságról szóló osztrák törvénynek megfelelően⁵⁹⁶ az osztrák állampolgárságát elvesztette. A német hatóságok azonban később

⁵⁹⁴ C-53/04. Marrosu és Sardino ECLI:EU:C:2006:517. 47. pont.

⁵⁹⁵ C-135/08. Janko Rottmann v Freistaat Bayern ECLI:EU:C:2010:104.

⁵⁹⁶ „Aki kérelemre, nyilatkozat vagy kifejezett beleegyezése révén külföldi állampolgárságot szerez, elveszti osztrák állampolgárságát, kivéve, ha kifejezetten biztosították számára osztrák állampolgársága megtartásának jogát.” Staatsbürgerschaftsgesetz, 27. cikk (1) bekezdés.

visszavonták a honosítási okiratot. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet J. Rottmann és a Freistaat Bayern között a honosításnak ez utóbbi általi visszavonása tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Az ügyben előkérdésként merült fel, hogy mennyiben tekinthető az ügy uniós jogi relevanciájúnak, mivel alapvetően belső német jogi kérdéstről van szó. Az ügyben eljáró Maduro főtanácsnok és az EUB ugyanakkor rámutatott arra, hogy a tagállami állampolgárság megszűnésével jelen esetben együtt jár az uniós polgárság elvesztése is, ráadásul a német állampolgárságot eleve az uniós szabadságjogok gyakorlása révén szerezte meg a felperes. Ebből adódóan az állampolgársági feltételek tagállami meghatározása sem lehet teljesen függetleníthető az uniós jogtól. Mindazonáltal Maduro szerint ésszerűen nem lehet azt a következtetést sem levonni, hogy lehetetlen lenne az állampolgárságot visszavonni azért, mert az említett visszavonás az uniós polgárság elvesztését vonná maga után. Az ugyanis a tagállamoknak a saját államuk állampolgárságára vonatkozó feltételek szabályozása terén meglévő hatásköre kizárását eredményezné, ami a tagállamok autonómiájának lényegét érintené.⁵⁹⁷ Egy ilyen következtetés levonása Maduro szerint azt a paradox megoldást eredményezné, hogy „a járulékos státus határozná meg az alapjogviszonyt: az uniós polgárság megőrzése lehetővé tenné valamely tagállam állampolgársága megőrzésének megkövetelését. Egy ehhez hasonló megoldás az Unió ezen, a tagállamok nemzeti identitásának figyelembevételére vonatkozó, az EU 6. cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettségének is ellentmondana, amelynek a nemzeti közösség összetétele – nyilvánvaló módon – alapvető eleme.”⁵⁹⁸

A főtanácsnoki javaslattal összhangban az EUB – igaz az alkotmányos identításra való külön utalás nélkül – arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem ellentétes az uniós joggal, ha valamely tagállam visszavonja az uniós polgártól e tagállam honosítás útján megszerzett állampolgárságát, amennyiben azt család módján szereztek meg, feltéve hogy a visszavonásra irányuló határozat tiszteletben tartja az arányosság elvét. E körben figyelembe kell venni azokat az esetleges következményeket, amelyeket ez a határozat idéz elő az érdekelt személy, és – adott esetben – családtagjai számára a valamennyi uniós polgár részére biztosított jogok elvesztése tekintetében. Így meg kell vizsgálni, hogy az említett jogvesztés indokolt-e az általa elkövetett jogsértés súlyosságához, a honosításra vonatkozó határozat és a

⁵⁹⁷ Főtanácsnoki indítvány 24. pont.

⁵⁹⁸ Uo. 24-25. pont.

visszavonásra irányuló határozat között eltelt időhöz, valamint az érdekelt személy eredeti állampolgárságának visszaszerzésére vonatkozóan meglévő lehetőségéhez képest. Ugyanakkor a tagállam nem köteles pusztán azon indok alapján tartózkodni a honosítás visszavonásától, hogy az érdekelt személy nem szerezte vissza származási tagállamának állampolgárságát.

Végül érdemes azt is kiemelni, hogy az EUB utalt arra is, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az állampolgárság megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározása – összhangban a nemzetközi joggal – az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik. Mindez azonban nem akadályozza annak, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak az uniós jogot tiszteletben kell tartaniuk. Ez a helyzet, vagyis az uniós jog hatálya alá tartozik a honosítás visszavonására irányuló határozattal szembeesülő uniós polgár helyzete, amennyiben a határozat őt az EK 17. cikkben biztosított jogállás,⁵⁹⁹ valamint az azzal összefüggő jogok elvesztését esetlegesen maga után vonó helyzetbe hozza.

2.2. Alkotmányos identitás Lisszabon után

2.2.1. Az EUB alkotmányos identitással kapcsolatos döntései

a) A nemzeti identitás mint kulturális kérdés

A Lisszaboni szerződés elfogadását követően az első olyan kötelezettségzegési eljárásban meghozott döntés, amelyben felmerült az alkotmányos identitás egy lehetséges kulturális aspektusa, egy Luxemburg ellen indult eljárás eredménye. Az ügyre okot adó tényállás szerint a Nagyhercegség a közjegyzői hivatás gyakorlását állampolgársági feltételhez kötötte.⁶⁰⁰ Az ügy alapkérdése az volt, hogy az állampolgársági feltétel hogyan egyeztethető össze az EK 43. cikk bekezdésében foglalt letelepedés szabadságával, valamint a legalább hároméves szakoktatást és szakképzést lezáró felsőfokú oklevelek elismerésének általános rendszeréről szóló, 1988. december 21-i 89/48/EGK tanácsi irányelv rendelkezéseivel.

⁵⁹⁹ EUMSZ 20. cikk.

⁶⁰⁰ C-51/08. Bizottság v Luxemburg ECLI:EU:C:2011:336.

Luxemburg egyrészt azzal érvelt, hogy a közjegyzők részt vesznek a közhatalom gyakorlásában, másrészt pedig azzal, „hogy mivel a luxemburgi nyelv használatára szükség van a közjegyzői tevékenységek gyakorlásakor, a szóban forgó állampolgársági feltétel célja a történelem, a kultúra, a hagyomány és a luxemburgi identitás tiszteletben tartásának biztosítása, az EU 6. cikk (3) bekezdésének megfelelően.”⁶⁰¹

Az EUB az ítélet érvelését alapvetően a közhatalom gyakorlásának hiányára építette fel, de mindeközben reagált az identitás védelmével kapcsolatos kifogásra is. Utalt arra, hogy a jelen ügy tárgya nem a luxemburgi nyelv használatának fontossága, hanem a munkakörre előírt állampolgársági feltétel. Továbbá az EUB megismételte, hogy „[n]oha a tagállamok nemzeti identitásának megőrzése az Unió jogrendje által tiszteletben tartott jogszerű célkitűzés – amelyet egyébként az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése elismer –”,⁶⁰² de az előző fejezetben ismertetett C-473/93. Bizottság v Luxemburg ügyre hivatkozva arra a következtetésre jutott, hogy ez a tagállami érdek más eszközökkel is megóvható, nem csupán a többi tagállam állampolgárainak teljes körű kizárásával. A Luxemburgi Nagyhercegség tehát kísérletet tett egy identitás alapú védekezésre, amely azonban nem járt sikerrel. E tekintetben megjegyzendő, hogy a jogalap szükséztől elintézésben ismét az arányossági teszt bújik meg, hiszen az EUB elfogadta az identitás védelmét legitim célként, de más, kevésbé korlátozó eszközzel is megvalósíthatónak látta a célkitűzést.

Egy következő előzetes döntéshozatali eljárásban előterjesztett kérdés a munkaszerződésben kikötött kötelező nyelvhasználatot mint a szabad mozgás alapszabadságát korlátozó akadályt érintette.⁶⁰³ A felterjesztett kérdésre okot adó ügyben 2004. július 10-ben angol nyelven szövegezett *Letter of Employment* alapján A. Las, Hollandiában lakóhellyel rendelkező holland állampolgárt határozatlan időre Chief Financial Officer címen alkalmazta az antwerpeni székhelyű kikötői terminálokat üzemeltető nemzetközi csoporthoz tartozó PSA Antwerp. A munkaszerződés előírta, hogy a munkavégzés helye elsősorban Belgium, de Hollandiából is el kellett látni bizonyos feladatokat.

2009. szeptember 7-én, egy angol nyelvű levélben azonnali hatállyal felmondtak A. Lasnak és a munkaszerződés 8. cikke alapján a PSA Antwerp háromhavi munkabérnek megfelelő

⁶⁰¹ Uo. 72. pont.

⁶⁰² Uo. 124. pont.

⁶⁰³ C-202/11. Anton Las és a PSA Antwerp NV ECLI:EU:C:2013:239.

végkielégítést és hat havi munkabérnek megfelelő kiegészítő végkielégítést fizetett. A. Las ügyvédje 2009. október 26-i levelében előadta, hogy a munkaszerződés 8. cikke a nyelvek szabályozásáról szóló 1973. július 19-i rendelet 10. cikke értelmében semmis, mivel nem a rendelet 2. cikkében előírt holland nyelven került megfogalmazásra, ezért A. Las jóval magasabb összeget követelhet korábbi munkáltatójától. Egyezség hiányában A. Las az *arbeidsrechtbank te Antwerpenhez* fordult azzal a kéréssel, hogy a bíróság határozza meg a számára fizetendő végkielégítések összegét.

A szabad mozgás korlátozásának megítélése tekintetében az EUB felidézte az ügyben alkalmazandó arányossági tesztet, amely szerint azok tagállami rendelkezések, amelyek alkalmasak arra, hogy zavarják, vagy kevésbé vonzóvá tegyék az alapító szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását, kizárólag azzal a feltétellel fogadhatók el, hogy közérdekű célt szolgálnak, alkalmasak e célok megvalósításának biztosítására, és nem haladják meg az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket. Az EUB szerint a holland nyelv belgiumi használatának előmozdítására és ösztönzésére irányuló célkitűzés olyan jogos érdeknek minősül, amely főszabály szerint alkalmas az EUMSZ 45. cikk által előírt kötelezettségek korlátozásának igazolására. Ennek alátámasztására az EUB hivatkozott az EUSZ 3. cikk (3) bekezdésében foglalt kulturális és nyelvi sokféleségre, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt nemzeti identitás tiszteletben tartására vonatkozó uniós kötelezettségre is, „amelynek részét képezi az állam hivatalos nemzeti nyelvének vagy nyelveinek védelme is.”⁶⁰⁴

A kérdéses szabályozás ugyanakkor nem állta ki az arányosság próbáját. Az EUB leszögezte ugyanis, hogy a határon átnyúló jellegű munkaszerződést megkötő felek nem beszélnek szükségszerűen az érintett tagállam hivatalos nyelvét. Az ilyen helyzetben a felek közötti szabad és egyértelmű egyetértés kialakítása megköveteli, hogy a felek az e tagállam hivatalos nyelvétől eltérő nyelven szövegezhessék meg szerződésüket. Kevésbé korlátozó szabályozás lenne például az, ha a hivatalos nyelven túlmenően a nemzeti szabályozás lehetővé tenné azt, hogy a szerződések hiteles változatát az érintett felek mindegyike által beszélt nyelven is megszövegezzék, miközben ez a megoldás ugyanúgy biztosítaná a szabályozás által követett célkitűzések elérését is.

⁶⁰⁴ Uo. 26. pont.

A fentiekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy az EUB ismételten figyelembe vette az alkotmányos identitás alapján előadott érvelést, mint jogszerű célt, de az elérésére alkalmazott megoldás nem felelt meg az arányosság követelményének. A döntés külön érdekessége, hogy az alkotmányos identitás kulturális aspektusa került ismét előtérbe, ez alkalommal azonban az EUB az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése mellett az EUSZ 3. cikk (3) bekezdését is felhívta.

Az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának védelmi körét érintően, a kulturális aspektusok vonatkozásában külön figyelmet érdemel egy következő magyar vonatkozású ügy.⁶⁰⁵ A megsemmisítési per felperesei, Izsák Balázs-Árpád és Dabis Attila öt másik személlyel együtt 2013. június 18-án az EUSZ 11. cikk (4) bekezdése és a polgári kezdeményezésről szóló, 2011. február 16-i 211/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján a „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” címmel polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot terjesztettek az Európai Bizottság elé. A javaslat arra irányult, hogy az Európai Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. A felperesek előadták, hogy az ún. „nemzeti kisebbségi régiók” olyan régióknak, illetve földrajzi körzeteknek felelnek meg, amelyek nem feltétlenül rendelkeznek közigazgatási hatáskörrel felruházott szervezettel, de ahol azonban olyan közösségek élnek, amelyeknek etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzői eltérnek az őket körülvevő régiókban élő közösségektől. További jellemző, hogy helyi szinten többséget alkotnak, illetve jelentős számot tesznek ki, jóllehet nemzeti szinten csupán kisebbséget képviselnek, és amelyek (népszavazáson) kinyilvánították az adott tagállamon belüli autonóm státusz megszerzésére vonatkozó akaratukat.⁶⁰⁶ Ezek a nemzeti kisebbségi régiók a felperesek szerint régi európai kultúrák és nyelvek őrzői, és jelentős forrásai az Unió és a szélesebb Európa kulturális és nyelvi sokszínűségének.

2013. július 25-én azonban a Bizottság a C (2013) 4975 final határozatában elutasította a vitatott javaslat nyilvántartásba vételét, mert álláspontja szerint a polgári kezdeményezéssel célzott javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.

⁶⁰⁵ C-420/16. Izsák Balázs-Árpád, Dabis Attila kontra Európai Bizottság ECLI:EU:C:2019:177.

⁶⁰⁶ A nemzeti kisebbségek és az uniós jogrend viszonyára lásd: Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. Gondolat, Budapest, 2003. 224-228.

A Törvényszék a megsemmisítési kérelem elbírálása során foglalkozott az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének értelmezésével is, és arra jutott, hogy az EUMSZ 174-178. cikk értelmében vett „régio” fogalmát az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet tiszteletben tartva kell meghatározni.⁶⁰⁷ Ezzel szemben a vitatott javaslatból az tűnik ki, hogy a nemzeti kisebbségi régiókat önálló szempontok alapján kell meghatározni, vagyis a tagállamokon belül meglévő közigazgatási egységektől függetlenül, vagyis a javasolt jogi aktusnak az EUMSZ 174-178. cikk értelmében vett „régio” fogalmának újbóli meghatározásához kell vezetnie, valódi státuszt biztosítva a nemzeti kisebbségi régióknak, méghozzá az érintett tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetre való tekintet nélkül. Az uniós jogalkotó az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének megsértése nélkül azonban nem fogadhat el olyan jogi aktust, amely úgy határozná meg a nemzeti kisebbségi régiókat, mint amelyek az Unió kohéziós politikája keretében önálló ismérvek alapján, vagyis az érintett tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetre való tekintet nélkül kiemelt figyelemben részesülnek.

Az ügy érdekessége tehát, hogy valójában a kulturális nemzet és a politikai nemzet dichotómiájához⁶⁰⁸ hasonlóan egymásnak feszül a regionális identitás kétféle értelmezése, amely egyfelől a lentől építkező kulturális elkülönülést, míg másfelől a tagállam által kialakított politikai berendezkedést tekinti meghatározónak. Az ügy egyúttal nyilvánvalóvá teszi az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének határait, hiszen az a jelen ügyben élesen szembekerül az EUSZ 3. cikkében foglalt kulturális identitás védelmével. A döntés kiemelt érdekessége azonban, hogy az EUB még soha ennyire részletesen nem értelmezte az identitásklauzulát, mint ahogy azt, ebben az azóta hatályon kívül helyezett ítéletében a Törvényszék tette.⁶⁰⁹ Az ügy további jellemzője, hogy az alábbi, államszervezeti kérdéseket taglaló fejezethez is besorolható, hiszen a Törvényszék értelmezése az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt államszervezeti jelentést erősítette meg a kulturális aspektusok ellenében.

b) A nemzeti identitás mint politikai és alkotmányos berendezkedés kérdése

⁶⁰⁷ C-420/16. Izsák Balázs-Árpád, Dabis Attila kontra Európai Bizottság ECLI:EU:C:2019:177. 70. pont.

⁶⁰⁸ Györi Szabó: i.m. 36-40.

⁶⁰⁹ A Törvényszék döntését fellebbezés nyomán az EUB hatályon kívül helyezte, a döntésnek ugyanakkor nem volt tárgya az alkotmányos identitás további értelmezése. Ld. C-420/16. Izsák Balázs-Árpád, Dabis Attila kontra Európai Bizottság ECLI:EU:C:2019:177.

A Lisszaboni szerződés elfogadását követően a nemzeti identitás tiszteletben tartásának igénye már egyértelműen utalt a regionális és helyi önkormányzatokra. Talán ebből adódik, hogy Lisszabont követően egyre több decentralizált, illetve föderatív államszervezeti egység fordult az Európai Unió Bíróságához. Ez történt egy megsemmisítés iránti perben, amely alapügyének alanya az Arbel Fauvet Rail (a továbbiakban: AFR) ipari felhasználású vasúti gördülőállomány-gyártással foglalkozó, a franciaországi Douaiban székhellyel rendelkező társaság volt.⁶¹⁰ Az AFR 2005. július 4-én a Nord-Pas-de-Calais (NPDC) régiótól és a Douaisis agglomerációs társulástól (CAD) két, egyenként egymillió euró összegű előleget vett fel, amelyek után 4,08% mértékű éves kamat járt, és amelyeket 2006. január 1-jétől három éven át, félévenként folyósítandó törlesztéssel kellett visszafizetni. Panasz benyújtása eredményeként a Bizottság a 2007. szeptember 12-én kelt levelében tájékoztatta a Francia Köztársaságot, hogy megindítja az állami támogatásokkal összefüggésben az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, majd 2008. április 2-i C (2008) 1089 végleges bizottsági határozatban megállapította, hogy az NPDC régió és a CAD által nyújtott előlegek állami támogatásoknak minősülnek.⁶¹¹ A nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak nyújtott kölcsönrel kapcsolatban a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a támogatás összege a ténylegesen alkalmazott kamatláb és azon kamatláb közötti különbözetnek felelt meg, amely mellett a kedvezményezett vállalkozás ugyanezen kölcsönt a magánhitelpiacon beszerezhetette volna.

NPDC régió és CAD kerestet terjesztettek elő a Törvényszéknél és a Bizottság határozatának megsemmisítését kezdeményezték. A T-267/08. sz. ügyben benyújtott kereset hét jogalapot tartalmazott, amelyek közül a második jogalap a védelemhez való jog, továbbá a kontradiktórius eljárás, az egyenlőség, a gondos ügyintézés, a tagállamok alkotmányos jellegzetességeinek tiszteletben tartása, valamint a bizalomvédelem elvének megsértésén alapult. Minthogy a Bizottság nem kérdezte meg sem az NPDC regionális tanácsának a támogatás odaítéléséről döntő állandó bizottságát, sem pedig e regionális tanácsnak a támogatás végrehajtásáért felelős elnökét, ezért álláspontjuk szerint a Bizottság az eljárásával megsértette a gondos ügyintézés és a tagállamok alkotmányos jellegzetességei tiszteletben

⁶¹⁰ T-267/08. és T-279/08. sz. egyesített ügyek Région Nord-Pas-de-Calais, Communauté d'agglomération du Douaisis v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2011:209.

⁶¹¹ Később a Bizottság a határozatát visszavonta, mivel úgy ítélte meg, hogy nem látta el kellő indokolással. Az eredeti határozat helyébe a Franciaország által az AFR részére nyújtott C 38/2007 (ex NN 45/2007) sz. állami támogatásról szóló, 2010. június 23-i C (2010) 4112 végleges bizottsági határozat lépett.

tartásának elvét, megsértve a területi közösségek öngazgatását, amelyet az 1958-as francia Alkotmány biztosít.

A Törvényszék a döntésében hangsúlyozta, hogy az állami támogatások ellenőrzése kapcsán az államnál alacsonyabb szintű, így a felperesekhez hasonló területi szerveződések, amelyek támogatást nyújtottak, ugyanolyan eljárási jogokkal rendelkeznek, mint az esetleges panaszosok. A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy valóban nem zárható ki az, hogy valamely, az államnál alacsonyabb szintű szervezet jogilag és ténybelileg olyan jogállással rendelkezék, amely a tagállam központi kormányával szemben kellő autonómiát biztosít neki ahhoz, hogy az általa elfogadott intézkedések révén e szervezet, és nem pedig a központi kormányzat játsszon meghatározó szerepet a politikai és gazdasági környezet kialakításában, amelyben a vállalkozások működnek. Ugyanakkor az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárásban⁶¹² az érintett tagállamon kívüli érdekelték szerepe korlátozott. Ezek az érdekelték nem tarthatnak igényt arra, hogy a Bizottsággal olyan kontradiktórium vitát folytassanak le, mint amely az említett tagállam számára nyitva áll. Mindezek alapján pedig az alkotmányos berendezkedésre vonatkozó kifogást mint megalapozatlant a Törvényszék elutasította.

Egy másik megsemmisítési perben született rövid végzés az Európai Bizottság 2010. július 15-én meghozott egyes mezőgazdasági támogatások köréből kizáró 2010/399/EU számú határozata ellen benyújtott kereset eredménye.⁶¹³ Az ügyben az alkotmányos identitás kérdéskörét a felperes Észak-Írország tematizálta, mivel az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére tekintettel azt szerette volna elérni, hogy a Törvényszék a keresetét befogadja, vagyis számára *locus standit* biztosítson. Érvelése szerint ugyanis az Egyesült Királyság sajátos alkotmányos berendezkedéséből az következik, hogy nem várható el, hogy a gazdasági érdekeket nélkülöző központi kormányzat támadja meg a Bizottság döntését, hanem a széleskörű autonómiával rendelkező és az ügyben a megfelelő ösztönzőkkel bíró regionális önkormányzatnak kell megtennie azt.⁶¹⁴ A Törvényszék ugyanakkor nem fogadta el az érvet, mivel az EUMSZ 263. cikke a tagállamok számára teszi lehetővé a megsemmisítési per megindítását. Amennyiben ugyanis a bíróság megnyitná ezt a lehetőséget a regionális vagy helyi önkormányzatok

⁶¹² Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerint indított közigazgatási eljárás.

⁶¹³ T-453/10. Észak-Írország v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2012:106.

⁶¹⁴ Uo. 31. pont.

számára, az az alapító szerződésekben lefektetett intézményi egyensúlyt⁶¹⁵ kérdőjelezné meg.⁶¹⁶

Ebbe a körbe tartozik továbbá egy Brüsszel Fővárosi Régió által indított megsemmisítési per, amelyet a Bizottság (UE) 2017/2324. számú 2017. december 12-i végrehajtási rendelete ellen kezdeményezett, amelyben a Bizottság megújította a „glyphosate” kémiai vegyület használhatóságát az ún. phytopharmaceutikai termékekkel kapcsolatosan.⁶¹⁷ Minthogy azonban megsemmisítési pert csupán a központi kormányzatok indíthatnak, a felperes Belgium föderális berendezkedésével kívánta megindokolni a *locus standi*-jét, és egyben a kereset befogadhatóságát. A Törvényszék rámutatott arra, hogy a tagállami alkotmány szabályai alapján elképzelhető, hogy egy regionális önkormányzat személyesen és közvetlenül érintettje legyen egy bizottsági határozatnak, azonban ehhez az szükséges, hogy a támadott határozat meggátolja a regionális szerv kompetenciáinak gyakorlását. Jelen esetben azonban a belga alkotmány által regionális szintre utalt fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi kompetenciákat nem érinti közvetlenül a támadott határozat, mivel az csupán a kémiai anyag engedélyezésére vonatkozik. A közvetlen érintettség hiányára tekintettel pedig a Törvényszék a keresetet visszautasította.

A megsemmisítési eljárások inverzeként, a tagállamok kötelezettségszegési eljárásban, illetve előzetes döntéshozatalok során is gyakran hivatkoznak kimentési lehetőségként az államszervezeti sajátosságaikra. Ez történt például abban az ügyben, amelyben az Európai Bizottság annak megállapítását kérte az EUB-tól, hogy a Spanyol Királyság nem teljesítette a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvből eredő kötelezettségeit.⁶¹⁸ Spanyolország arra hivatkozott, hogy a Katalóniától eltérő autonóm közösségeken belüli vízgyűjtők tekintetében a 2000/60 irányelv szóban forgó rendelkezéseiből eredő kötelezettségek belső jogba való átültetését az alkotmány 149. cikke (3) bekezdésének végén szereplő kiegészítő szakasz garantálja. A kiegészítő szakaszból többek között az következik, hogy amennyiben a valamely meghatározott területen jogalkotási hatáskörrel rendelkező autonóm közösség nem él ezzel a hatáskörrel, illetve azt csak részben gyakorolja, az autonóm

⁶¹⁵ Uo. 36. pont. Lásd még C-417/04. P. Regione Siciliana v Commission ECLI:EU:C:2006:282; C-180/97. Regione Toscana v Commission ECLI:EU:C:1997:451.

⁶¹⁶ Az EUB fenntartotta a Törvényszék döntését. A fellebbezési eljárásban már nem került elő az alkotmányos identitás kérdésköre, lásd: C-248/12. P. Észak-Írország kontra Európai Bizottság ECLI:EU:C:2014:137.

⁶¹⁷ T-178/18. Région de Bruxelles-Capitale v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2019:130.

⁶¹⁸ C-151/12. Európai Bizottság v Spanyol Királyság ECLI:EU:C:2013:690.

közösség által nem szabályozott kérdésekben vagy teljes egészében, vagy részlegesen továbbra is az állami normák a hatályosak. Kokott főtanácsnok az alkotmányos berendezkedéssel összefüggésben előadta, hogy nem kizárt, hogy szövetségi állami vagy decentralizált rendszerekben az „összállami” szabályok másodlagos alkalmazása útján biztosítsák az uniós jog átültetését. E másodlagos alkalmazásnak azonban aggálymentesnek kell lennie, a spanyol jog azonban nem felel meg e követelményeknek.

Az EUB döntésében felhívta a *Tribunal Constitucional* ítélezési gyakorlatát, amely alapján úgy tűnik, hogy az alkotmány 149. cikke (3) bekezdése nem teszi lehetővé az állami normák kiegészítő jelleggel történő alkalmazását az autonóm közösségek általi szabályozás hiányában, az kizárólag a megállapított hézagok felszámolására irányulhat. Ráadásul a Spanyol Királyság a tárgyaláson megerősítette, hogy az autonóm közösségek – a Katalán Autonóm Közösség kivételével – valóban nem gyakorolták jogalkotási hatáskörüket. Végül, az EUB megállapította, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének a felhívása azzal összefüggésben, hogy a spanyol állam szerint a Bizottság valójában megkísérelte előírni azt, hogy a szóban forgó rendelkezések átültetésének hogyan kellett volna megtörténnie, a Bizottság keresetlevelének téves értelmezésén alapul, ezért a kereset és az identitás klauzula között nem áll fenn érdemi összefüggés.

Egy másik spanyol ügyben, az ajándékozással és az örökléssel kapcsolatos adók és illetékek diszkriminatív alkalmazása körében a szabad tőkeáramlás megsértése miatt indult kötelezettségszegési eljárásban, az alperes Spanyolország ismét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére hivatkozott, minthogy álláspontja szerint az alkotmányos identitás részét képezi a fiskális autonómia.⁶¹⁹ Az EUB szerint azonban a kérdéses ügy tárgya nem a tagállam, illetve az autonóm tartományainak kompetenciáinak meghatározása, hanem a spanyol jogszabályban foglalt azon adókedvezmény volt, amelyet csupán a spanyol jogalanyok, illetve a Spanyol Királyság területén található ingatlanok ajándékozása, illetve öröklése révén lehetett igénybe venni. Ez tehát ismét egy olyan eset, amelyben az EUB mérlegre tette az alkotmányos identitás körében az államszervezeti sajátosságokra épített érvelést, azonban az összefüggés hiányára tekintettel megalapozatlannak tartotta az identitás klauzula felhívását,⁶²⁰ és megállapította, hogy a spanyol jogalkotó megfelelő igazolás nélkül korlátozta a szabad tőkeáramlást.

⁶¹⁹ C-127/12. Európai Bizottság v Spanyol Királyság ECLI:EU:C:2014:2130.

⁶²⁰ Uo. 61. pont.

A következő államszervezeti sajátosságokhoz kapcsolódó ügy, amelyben az EUB-nek állást kellett foglalnia, az Észak-Rajna-Vesztfália állami lottótársasága és a gibraltári székhelyű „digibet.com” internetes szerencsejáték oldal közti perben előterjesztett kérdés volt.⁶²¹ Az ügy közjogi háttere, hogy a német alaptörvény 70. és 72. cikke értelmében a szerencsejátékok területén történő jogalkotás a Länder hatáskörébe tartozik. 2008-ban a tizenhat Land elfogadta a szerencsejátékok interneten keresztül történő szervezését és közvetítését szolgáló államszerződést (*Glücksspielstaatsvertrag*), amelyet 2012-ben Schleswig-Holstein kivételével megújítottak. Utóbbi ugyanis elfogadott egy, a szerencsejáték átszervezéséről szóló törvényt, amely főszabály szerint már engedélyezte a nyilvános szerencsejátékok televíziós és internetes reklámozását.

Az ügy uniós jogi háttere, hogy az EUB a szerencsejátékok szabályozását korábban több ízben azon területek közé sorolta, amelyek tekintetében jelentős erkölcsi, vallási és kulturális különbségek állnak fenn a tagállamok között, és uniós szintű harmonizáció hiányában az egyes tagállamok feladata, hogy e területeken saját értékrendjüknek megfelelően megítéljék az érintett érdekek védelméből következő követelményeket, vagyis a korábban elfogadott németországi tilalom, mint a szolgáltatásnyújtás korlátozása igazolt volt.

A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánta megtudni, hogy az alapügy tárgyát képező korlátozó szabályozásnak az arányos és koherens jellege kérdésessé válik-e arra való tekintettel, hogy egy tartományban megengedőbb szabályozást alkalmaztak 2012. január 1-je és 2013. február 8-a között, vagy ebből adódóan a többi tartományban érvényesülő szabályozás válik az uniós joggal ellentétessé. A felek által előadott érvelés érdekessége, hogy a Digibet a Németországi Szövetségi Köztársaság szövetségi állam szerkezetére való hivatkozás ellenében a Winner Wetten-ítélet 61. pontjára hivatkozott, amely szerint nem engedhető meg, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányi szintű – rendelkezései hátrányos hatással járjanak az uniós jog egységességére és hatékonyságára.⁶²² Az EUB a felhívott, az abszolút primátus elvét megerősítő ügy ellenében azonban úgy foglalt állást, hogy a Länder közötti hatáskörmegosztás nem vitatható, mivel az részesül az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelemben. Ebből adódóan az EUB az előterjesztett kérdésre azt a választ adta, hogy nem ellentétes az uniós joggal a szövetségi struktúrával rendelkező tagállam szövetségi

⁶²¹ C-156/13. Digibet Ltd, Gert Albers és a Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG ECLI:EU:C:2014:1756.

⁶²² C-409/06. Winner Wetten GmbH v Bürgermeisterin der Stadt Bergheim ECLI:EU:C:2010:503.

egységeinek többségében alkalmazott olyan közös szabályozás, amely főszabály szerint tiltja a szerencsejátékok interneten történő szervezését és közvetítését, bár egyetlen szövetségi egység egy átmeneti időszakon keresztül hatályban tartott egy, a többi szövetségi egység korlátozó szabályozásával egyidejűleg alkalmazott, megengedőbb jellegű szabályozást, mivel az ilyen szabályozás megfelelhet az arányosság elvének, amit azonban a bírói szubszidiaritás elvének⁶²³ megfelelően a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

Egy másik német vonatkozású előzetes döntéshozatali kérelem, amelyben az EUB nyitottságát fejezte az alkotmányos identitással összefüggő érvelés iránt, az önkormányzati társulásokkal, konkrétan Hannover régió hulladékgyűjtési társulásával összefüggő ügy volt.⁶²⁴ A kérelem az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (2) bekezdése a) pontjában definiált közbeszerzési szerződés értelmezésére irányult. A pert a Remondis indította, amely a hulladékágazatban tevékenykedő kereskedelmi társaság, mivel szerinte az önkormányzatok által létrehozott, 2011-ben már 189 020 912 euró forgalmat lebonyolító társulás bár közgyűlési határozattal jött létre, de később a közbeszerzési szerződés fogalmának hatálya alá került, mivel forgalmának 6%-a harmadik felekkel kötött kereskedelmi ügyletekből származik. Remondis szerint a társulás valójában a közbeszerzési szerződések szabálytalan odaítélésének minősül, és mint ilyen semmisnek tekintendő. Hannover régióknak pedig, amely a hulladékgyűjtésre illetékes jogalany, közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárást kellene szerveznie, amennyiben nem szeretné maga ellátni ezt a feladatot.

Az EUB a válasz keretében először is arra utalt, hogy a hatásköröknek a tagállamon belüli megosztása az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelmet élvez. E hatáskörmegosztás azonban nem merev, hanem az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelem a hatáskörök tagállamon belüli átszervezésére is vonatkozik: „[a]z ilyen átszervezések, amelyek valamely hatóság hatásköreinek a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő hatóság által egy másik hatóságra való átcsoportosításának vagy hatáskörök hatóságok közötti önkéntes átruházásának formáját ölthetik, azzal a következménnyel járnak, hogy az előzőleg hatáskörrel rendelkező hatóságot mentesítik vagy mentesíti magát egy adott közfeladat teljesítésére vonatkozó kötelezettségtől vagy jogtól, míg egy másik hatóságot

⁶²³ Gyeney: i.m. 99.

⁶²⁴ C-51/15. Remondis ECLI:EU:C:2016:985.

időközben felruháznak ezzel a kötelezettséggel vagy ezzel a joggal.”⁶²⁵ Mindezek alapján az EUB arra a döntésre jutott, hogy nem minősül közbeszerzési szerződésnek két területi, illetve települési önkormányzat között létrejött olyan megállapodás, amely alapján közjogi jogi személyiséggel rendelkező, önkormányzati különleges célú társulást hoznak létre, és ezen új közjogi jogalanyra bizonyos, eddig az ezen önkormányzatokra bízott hatásköröket ruháznak. E hatáskör-átruházás azonban csak akkor áll fenn, ha a jogkörök mellé felelősség is társul, vagyis az újonnan hatáskörrel rendelkező hatóságnak döntéshozatali és pénzügyi autonómiával kell rendelkeznie, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

És végül, az ügyek ezen csoportjába sorolható egy magyar szempontból jelentős, és politikailag szenzitív ügy is, amely a kivételesnek tekinthető tagállamok közti kötelezettségszegési eljárások egy újabb példája.⁶²⁶ A tényállás szerint Sólyom Lászlónak, Magyarország köztársasági elnökének 2009. augusztus 21-én egy szlovákiai székhelyű társadalmi szervezet meghívására a szlovákiai Révkomáromba kellett volna látogatnia azzal a céllal, hogy részt vegyen Szent István szobrának avatási ünnepségén. Miután a két tagállam nagykövetségei között több diplomáciai jegyzékváltás történt Magyarország köztársasági elnökének tervezett látogatásával kapcsolatban, a szlovák Külügyminisztérium végül 2009. augusztus 21-én szóbeli jegyzéket közölt Magyarország nagykövetével, amelyben megtiltotta a magyar köztársasági elnöknek, hogy szlovák területre lépjen. Miután a tagállami panasz révén az ügybe bevont Európai Bizottság úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és a 2004/38 irányelvben foglalt rendelkezések nem alkalmazandók a valamely tagállam államfője által másik tagállam területén tett látogatásokra, ezért 2010. július 8-án Magyarország benyújtotta a jelen keresetet.

A Szlovák Köztársaság, amely a kereset elutasítását kérte, hivatkozott alkotmányos identitásának sérelmére is: „mivel az államfő azon állam szuverenitásának letéteményese, amelynek élén áll, más szuverén államba csak ezen utóbbi állam tudtával és beleegyezésével utazhat be. Ezzel összefüggésben a Szlovák Köztársaság emlékeztet arra, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy »az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását«, valamint

⁶²⁵ Uo. 41. pont.

⁶²⁶ C-364/10. Magyarország v Szlovákia ECLI:EU:C:2012:630.

arra, hogy a szabad mozgás alapelve semmi esetre sem eredményezheti az EU-Szerződés vagy a másodlagos jogi rendelkezések hatályának módosítását.”⁶²⁷

Mindazonáltal a felek uniós érvkészlete ellenére az EUB megkerülte a kérdésben történő állásfoglalást, az államfői státusra tekintettel levezette az uniós jog nemzetközi jogon alapuló korlátozhatóságát,⁶²⁸ és Magyarország keresetét elutasította. Habár az EUB nem bocsátkozott bele a nemzeti identitásra vonatkozó kifogás értelmezésébe, megállapítható, hogy az EUB döntése az érdemét tekintve egybevág a szlovák fél érvelésével. Az államfői státus nemzetközi jogi körülírása tekintetében ezért felvethető, hogy az látens módon az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő „politikai berendezkedés” kifogásának elfogadását jelentheti.

c) A nemzeti identitás és egyes nemzeti alkotmányjogi szabályok és értékek

A lisszaboni reformot követően a legelső eset, amelyben felmerült az alkotmányos identitás védelme egy előzetes döntéshozatali eljárás volt, amely az EUMSZ 21. cikkének, a szabad mozgáshoz való jog értelmezésére vonatkozott. Az ügy névjogi összefüggésekben került az EUB elé, a problematika pedig két további későbbi ügyben is felmerült. Az első ügy előzménye, hogy az alapeljárás felperesét örökbe fogadta Lothar Fürst von Sayn-Wittgenstein német állampolgár, így ő megszerezte a „Fürstin von” előtagot. A kérdést *Landeshauptmann von Wien* azon határozatának tárgyában indult jogvitában terjesztették elő, amely a németországi örökbefogadás következtében megszerzett Fürstin von Sayn-Wittgenstein családnév anyakönyvbe történt bejegyzésének kiigazítását rendelte el, és azt a Sayn-Wittgenstein családnévvel helyettesítette.⁶²⁹

A jogi probléma lényege, hogy Ausztriában a szövetségi alkotmányos törvény 149. §-ának (1) bekezdése értelmében alkotmányos törvény erejével bír a nemesség, a világi lovag- és hölgyrangok és bizonyos címek és méltóságok eltörléséről szóló, 1919. április 3-i törvény.⁶³⁰ A törvény végrehajtását célzó rendelet 2. §-a értelmében „A [nemesség eltörléséről szóló törvény] 1. §-a megszüntette: 1. a „von” nemesi megjelölés viselésének jogát; [...] 4. az olyan

⁶²⁷ Uo. 35. pont.

⁶²⁸ Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Sólyom-ügy tükrében. JURA 2014/2. 100-101.

⁶²⁹ C-208/09. Ilonka Sayn-Wittgenstein és a Landeshauptmann von Wien ECLI:EU:C:2010:806.

⁶³⁰ Gesetz über die Aufhebung des Adels, der weltlichen Ritter- und Damenorden und gewisser Titel und Würden, StGBI. 211/1919.

nemesi rang-megjelölések viselésének jogát, mint például a lovag (Ritter), báró (Freiherr), gróf (Graf), herceg (Fürst), herceg (Herzog) méltóságcím, valamint más megfelelő belföldi vagy külföldi rangmegjelölések;” Ehhez képest Németországban a Weimarban 1919. augusztus 11-én elfogadott Német Birodalmi Alkotmány 109. §-a bár eltörölte a születésen vagy jogálláson alapuló minden kiváltságot, de úgy rendelkezett, hogy a nemesi címek a családnév részeként használhatók, igaz ezeket újból nem lehet megszerezni. A *Grundgesetz* 123. §-ának (1) bekezdés alapján a *Bundesverwaltungsgericht* 1966. március 11-i és 1996. december 11-i ítélete értelmében pedig e rendelkezés ma is hatályos az általános szövetségi törvények szintjén.

Az ügy előzményéhez hozzátartozik az is, hogy az osztrák *Verfassungsgerichtshof* 2003. november 27-én az alapeljárás felperesének helyzetéhez hasonló helyzetre vonatkozó ügyben hozott egy ítéletet. Az osztrák jog helyzetét összefoglalva a testület úgy határozott, hogy az alkotmányos rangú és az egyenlőség elvét ilyen vonatkozásban bevezető, a nemesség eltörléséről szóló törvény megakadályozza az osztrák állampolgárokat abban, hogy a nemesi címet neve alkotórészeként jogszerűen viselő német állampolgár általi örökbefogadás révén egy egykori nemesi címet tartalmazó családnévre tegyenek szert. Ezen ítélet alapján a *Landeshauptmann von Wien* arra az álláspontra jutott, hogy az alapeljárás felperesének anyakönyvezése az örökbefogadás következtében nem volt helyes, ezért arról értesítette az alapeljárás felperesét, hogy a családnévre vonatkozó bejegyzést „Sayn-Wittgenstein”-re kívánja javítani az anyakönyvben. A felperes ezt követően bírósághoz fordult, amely felfüggesztette az eljárását és az EUB előzetes döntéshozatalát kezdeményezte. Az előterjesztett kérdés arra irányult, hogy ellentétes-e a szabad mozgáshoz való joggal az, amennyiben egy tagállam illetékes hatóságai megtagadhatják valamely örökbefogadott gyermek vezetéknevének olyan formában történő elismerését, ahogyan azt egy másik tagállamban meghatározták, ha az az előbbi tagállamban alkotmányjogilag nem megengedett nemesi címet tartalmaz.

Témánk szempontjából az ügy alkotmányos identitással kapcsolatos érvelésének van jelentősége, amely szempont az ügyben döntő érvnek bizonyult. Az ügy érdekessége, hogy nem egy alapjogi igény merült fel a tagállam részéről, hanem egy politikai okokból megfogalmazott tiltó jellegű tagállami alkotmányjogi sajátosság. Az alapjogi igény a másik oldalon jelentkezett, amelyhez kapcsolódóan az EUB elsőként azt hangsúlyozta, hogy valamely személy neve azonosságának és magánéletének alkotóeleme, amelynek védelmét az

Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke, valamint az EJEE 8. cikke is biztosítja. Ennek megfelelően az EUB ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az a tény, hogy az a személy, aki gyakorolta a más tagállamban való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, abban a tagállamban, amelynek állampolgárságával rendelkezik, más nevet köteles viselni, mint amelyet a születési és lakóhelye szerinti tagállamban kapott, és amelyet ott nyilvántartásba vettek, alkalmas az EUMSZ 21. cikkben előírt, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlásának akadályozására.⁶³¹ A jelen ügyben ráadásul „komoly hátrányt” jelent a felperesre nézve az a tény, hogy a Fürstin von Sayn-Wittgenstein névnek mind a közéletben, mind pedig a magánéletben hagyott számos formális jellegű nyomát módosítania kell, tekintve, hogy jelenleg útleveleiben, és vezetői engedélyében is „Fürstin von” jelzéssel szerepel a családneve. Ezen túlmenően fennáll annak a veszélye is, hogy a jövőben mindig el kell oszlatnia az osztrák személyazonosító okmányaiiban szereplő, kijavított név és az általa a mindennapi életben tizenöt éve használt név közötti eltéréstől eredő, hamis nyilatkozatra vonatkozó kételyeket. A vezetéknev valamennyi eleme elismerésének megtagadása tehát az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdés korlátozásának minősül.

Ugyanakkor az EUB állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a személyek szabad mozgásának korlátozása igazolható, ha objektív megfontolásokon alapul, és a nemzeti jog által jogszerűen megállapított célkitűzéssel arányos. A központi kérdés tehát az volt, hogy arányosnak tekinthető-e a korlátozás. Ennek igazolása tekintetében az osztrák kormány arra hivatkozott, hogy az osztrák állampolgárok tekintetében a korlátozás igazolt a történelem és az Osztrák Köztársaság alapvető értékeinek fényében, és így azt az osztrák közrend védelme is indokolja. Továbbá, a szóban forgó rendelkezések nem korlátozzák a mozgás szabadságának gyakorlását a hivatkozott cél eléréséhez szükséges mértéken túl. A tárgyalás keretében a Bizottság rámutatott arra, hogy a Fürstin von Sayn-Wittgenstein nevet jogszerűen szerezték meg Németországban, ráadásul ezt a nevet már elismerték az osztrák hatóságok, akkor is, ha ez szintén tévedés következménye volt. A Bizottság emellett arra is utalt, hogy „az osztrák alkotmánytörténet fényében a nemesség eltörléséről szóló törvényt, mint a nemzeti identitás elemét kell figyelembe venni.”⁶³² Az értékelés során össze kell vetni egyrészt az alkotmányos érdeket, nevezetesen a nemesi elemek eltávolítását az alapeljárás

⁶³¹ C-353/06. Grunkin és Paul ECLI:EU:C:2008:559.

⁶³² C-208/09. Ilonka Sayn-Wittgenstein és a Landeshauptmann von Wien ECLI:EU:C:2010:806. 80. pont.

felperesének nevéből, másrésztől pedig az e név megtartásához fűződő érdeket, amely az osztrák anyakönyvben tizenöt éven keresztül volt bejegyezve.

A Bizottság érvelésével összhangban az EUB is arra jutott, hogy „a nemesség eltörléséről szóló törvény, az osztrák alkotmánytörténet fényében, mint a nemzeti identitás eleme, a jogos érdekek és a személyek szabad mozgásának az uniós jog által elismert joga összevetésének során figyelembe vehető.”⁶³³ Amellett azonban, hogy az EUB emlékeztetett a 4. cikk (2) bekezdésében foglaltakra, mindezt becsatornáztta a közrendi klauzulába,⁶³⁴ és arra jutott, hogy az osztrák alkotmányos helyzetre vonatkozó igazolást a közrendre vonatkozó hivatkozásként kell értelmezni, amely egy alapvető társadalmi érdeket érintő, valós és megfelelően komoly fenyegetés esetében hívható fel. E tekintetben utalt arra is, hogy maga az uniós jogrend is az egyenlőség elve mint általános jogelv tiszteletben tartásának biztosítására törekszik, amit az Alapjogi Charta 20. cikke is szentesít. Ebből adódóan egyrészt arra jutott, hogy az egyenlőség elve tiszteletben tartásának célkitűzése összeegyeztethető az uniós joggal, másrészt pedig konkrétan eldöntötte az ügyet azáltal, hogy megállapította: nem tűnik aránytalannak az, hogy valamely tagállam e célkitűzés elérése érdekében megtiltsa állampolgárainak, hogy nemesi címeket vagy erre utaló névelemeket szerezzenek, birtokoljanak vagy használjanak, amelyek alkalmasak arra, hogy olyan látszatot keltsenek, hogy a név viselője ilyen ranggal rendelkezik. Mindezek alapján, ha a családi állapot területén hatáskörrel rendelkező osztrák hatóságok megtagadják az alapeljárás felperesének nevéhez hasonló név nemességre utaló elemeinek elismerését, nem lépnek túl az általuk követett alapvető alkotmányos célkitűzés elérésének biztosításához szükséges mértéken.

A következő névjoggal kapcsolatos előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a litván állampolgárságú Malgožata Runevič-Vardyn és lengyel állampolgárságú házastársa, Łukasz Paweł Wardyn, illetve vilniusi önkormányzat, a vilniusi anyakönyvi hivatal, a litván Igazságügyi Minisztérium és a Litván Nyelv Nemzeti Bizottság között indult peres eljárás keretében terjesztették elő, amely azért indult, mert az anyakönyvi hivatal megtagadta az alapeljárás felperesei családi nevének és utónevének módosítását a részükre kiállított anyakönyvi okmányokban.⁶³⁵ A tényállás szerint M. Runevič-Vardyn 1977. március 20-án Vilniusban született, litván állampolgár, egyúttal pedig a Litván Köztársaságban élő lengyel

⁶³³ Uo. 84. pont.

⁶³⁴ Besselink 2012: i.m. 681.

⁶³⁵ C-391/09. Runevič-Vardyn és Wardyn ECLI:EU:C:2011:291.

kisebbség tagja, de lengyel állampolgársága nincs. Állítása szerint szülei a Runiewicz családi nevet és a Małgorzata lengyel utónevet adták neki. M. Runevič-Vardyn egy ideig Lengyelországban lakott, ahol 2007. július 7-én házasságot kötött Ł. P. Wardynnal, aki az alapeljárás másik felperese. A vilniusi anyakönyvi hivatal által kiállított házassági anyakönyvi kivonatban a Łukasz Paweł Wardyn név Lukasz Pawel Wardyn alakban, míg a házastársa neve Malgożata Runevič-Vardyn alakban szerepel, vagyis esetében az átíráshoz kizárólag litván betűket használtak – amelyek között nem szerepel a W betű –, és még az újonnan hozzáadott családi neve átírásához is. Ezért 2007. augusztus 16-án M. Runevič-Vardyn azzal a kérelemmel fordult a vilniusi anyakönyvi hivatalhoz, hogy a családi nevét és az utónevét a születési anyakönyvi kivonatában Malgożata Runevičről Małgorzata Runiewiczre, a házassági anyakönyvi kivonatában Malgożata Runevič-Vardynról Małgorzata Runiewicz Wardynra módosítsák. A vilniusi anyakönyvi hivatal azonban 2007. szeptember 19-én kelt válaszában arról tájékoztatta M. Runevič Vardynt, hogy a hatályos nemzeti szabályozás alapján nem lehetséges a szóban forgó anyakönyvi okmányokban szereplő bejegyzések módosítása.

A jogi probléma alkotmányos gyökere a litván alkotmány 14. cikkéhez kapcsolódik, amely kimondja, hogy az állam hivatalos nyelve a litván. Továbbá a jelen ügyben is született litván alkotmánybírói határozat, amely 1999. október 21-én döntött a litván állampolgárok útlevelébe bejegyzett családi nevek és utónevek írásmódjáról szóló 1991. január 31-i legfelsőbb tanácsi rendeletnek az alkotmánnyal való összeegyeztethetőségéről. Ebben az alkotmánybírói határozatban kimondta, hogy az útlevelekben a személyek családi nevét és utónevét a hivatalos nemzeti nyelv szerinti írásmód szabályainak megfelelően kell írni annak érdekében, hogy ne kerüljön veszélybe a litván nyelv alkotmányos helyzete. Mindezek alapján az ügy központi kérdése tehát az volt, hogy az EUMSZ 18. cikkel és az EUMSZ 21. cikkel ellentétes-e az, ha valamely tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai a nemzeti szabályozás alapján megtagadják valamely személy családi neve és utóneve átírt alakjának módosítását, aminek következtében e neveket kizárólag a nemzeti nyelv betűivel, a más nyelvekben használatos ún. diakritikus írásjelek, kettős betűk és a latin ábécé betűi egyéb módosításainak mellőzésével kell átírni.

Az EUB válaszában hangsúlyozta, hogy az uniós jogi rendelkezésekkel nem ellentétes olyan politika megvalósítása, amely a tagállam nemzeti nyelvét és egyben első hivatalos nyelvét

képező nyelv védelmére és ápolására irányul.⁶³⁶ Ennek keretében a döntés utalt az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése negyedik albekezdésére is, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 22. cikkére, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja a kulturális és nyelvi sokféleséget. Ezen túlmenően pedig az EUB hivatkozott az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is, amelynek megfelelően az Unió tiszteletben tartja a tagállamai nemzeti identitását, amelynek állítása szerint részét képezi az állam hivatalos nemzeti nyelvének védelme is.

Ebből következően az EUB úgy döntött, hogy az alapeljárásban felmerülőhöz hasonló nemzeti szabályozás azon célja, hogy a nemzeti nyelv írásmódjára vonatkozó szabályok kötelezővé tételével védje a hivatalos nyelvet, olyan jogszerű célnak minősül, amely igazolhatja az EUMSZ 21. cikkben szereplő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozását, és amelyet figyelembe lehet venni a jogszerű érdekek és az uniós jog által elismert jog közötti mérlegeléskor. A Sayn-Wittgenstein-ügyre utalással az EUB felelevenítette az ekkor alkalmazandó arányossági tesztjét, amelynek értelmében a korlátozó intézkedés objektív megfontolásokkal akkor igazolható, ha az általuk biztosítani kívánt érdekek védelméhez szükségesek, és csak annyiban, amennyiben e célkitűzések kevésbé korlátozó intézkedésekkel nem érhetők el.⁶³⁷

Mindezek fényében az EUB azt a választ adta a megkereső bíróságnak, hogy ha megállapítást nyer, hogy az alapeljárásban szereplő párt alkotó uniós polgárok közös családi neve módosításának megtagadása „jelentős hátránnyal”⁶³⁸ (pl. adminisztratív, szakmai és magánjellegű hátránnyal) jár számukra és/vagy a családjuk számára, a kérdést előterjesztő bíróságnak el kell döntenie, hogy e megtagadás tiszteletben tartja-e egyrészt a felperesek magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához való jogát, másrészt a hivatalos nemzeti nyelvnek és a hagyományoknak az érintett tagállam általi jogszerű védelme közötti megfelelő egyensúlyt. A Sayn-Wittgenstein-ügyhöz képest tehát az EUB nem döntött az arányossági mérlegelés kérdésében, hanem azt a nemzeti bíróra hagyta.

Végül egy 2016-os ügyben ismét előkerült a nemesi névelemekkel volt kapcsolatos kérdéskör a szabad mozgáshoz való alapszabadság és az alkotmányos identitás védelmének

⁶³⁶ C-379/87. Groener ECLI:EU:C:1989:599.

⁶³⁷ C-391/09. Runevič-Vardyn és Wardyn ECLI:EU:C:2011:291. 83. és 88. pont.

⁶³⁸ Hanneke Van Eijken: Case C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn And Łukasz Paweł Wardyn V. Vilniaus Miesto Savivaldybe.S Administracija and Others, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011, Nyr. Common Market Law Review 2012/49 816-819.

metszéspontjában.⁶³⁹ Az alapügy tényállása szerint a felperes Nabil Bagdadi néven született Karlsruheban, majd Londonba költözött és honosítás útján brit állampolgárságot is szerzett. Több névváltoztatás eredményeként a *Supreme Court of England and Wales* Peter Mark Emanuel Graf von Wolffersdorff Freiherr von Bogendorff néven vette nyilvántartásba. Ezt követően visszaköltözött Németországba, ahol Karlsruhe város anyakönyvi hivatala megtagadta a felperes születési anyakönyvi kivonatában szereplő keresztnéveinek és családi nevének megváltoztatását, és a családi nevének részét képező, a másik tagállamban szerzett nemesi névelemeknek az anyakönyvbe való bejegyzését. A német hivatalok és a felperes közti bírósági eljárás során a névváltoztatás kötelező elismerését illetően az *Amtsgericht Karlsruhe* az EUB-hez fordult.

Az EUB a korábban kifejtettekhez hasonlóan megállapította, hogy a bejegyzett keresztnévek és családi név elismerésének megtagadása valóban az EUMSZ 21. cikk által valamennyi uniós polgár számára elismert szabadság korlátozásának minősül. A korlátozás igazolhatósága körében az EUB úgy látta, hogy a Weimari Alkotmány 109. §-ának harmadik bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség elvét – minthogy az az uniós jogrend általános jogelve is – közrendi kifogásként lehet értelmezni. Az EUB szerint a német alkotmány által alkalmazott választás összefüggésében vizsgálva a jogegyenlőség elve az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében említett nemzeti identitás elemének tekinthető, amely igazolhatja az uniós jog által elismert személyek szabad mozgása jogának korlátozását. Mindazonáltal a Sayn-Wittgenstein-ügyben detektált osztrák szabályozáshoz képest a német jogrend nem tartalmaz a nemesi címek fenntartására vonatkozó szigorú tilalmat, csupán azt, hogy a Weimari Alkotmány hatálybalépése óta új címek már nem adományozhatók, azokat a címeket pedig, amelyek ezen időpontban léteztek, megtartották a név alkotóelemeként.⁶⁴⁰

Az EUB a közrendi ok tekintetében hangsúlyozta, hogy „nem elengedhetetlen, hogy a valamely tagállam hatóságai által kibocsátott korlátozó intézkedés megfeleljen a szóban forgó alapjog vagy jogos érdek védelme módjára vonatkozó, a tagállamok összessége által osztott felfogásnak, sőt – éppen ellenkezőleg – a tárgyban meghozott rendelkezések szükségességét és arányosságát nem zárja ki az a pusztán körülmény, hogy valamely tagállam egy másik állam

⁶³⁹ C-438/14. Bogendorff von Wolffersdorff ECLI:EU:C:2016:401.

⁶⁴⁰ 1966. március 11-i és 1996. december 11-i határozatával a *Bundesverwaltungsgericht* (szövetségi közigazgatási bíróság) úgy ítélte meg, hogy az alaptörvény 123.§-ának (1) bekezdése értelmében a Weimari Alkotmány 109. §-a továbbra is hatályban van, és a jogszabályi hierarchiában rendes szövetségi törvény rangján áll.

által felállítottól eltérő védelmi rendszert választott.”⁶⁴¹ Ugyanakkor a Vardyn/Wardyn-ügyhöz hasonlóan arra jutott, hogy a nemzeti bíróság tudja megvizsgálni azt, hogy a ténylegesen megvalósuló korlátozás megfelel-e az arányosság követelményeinek. Az EUB válaszában tehát ismét nyitottságát fejezte ki az alkotmányos identitás felmerült védelme iránt, hiszen az egyenlőség elvének tiszteletben tartása mellett az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is „emlékeztetett” a közrendi ok igazolásaként. Mindezekre tekintettel válaszában azt hangsúlyozta, hogy a hatóságok nem kötelesek elismerni a névváltoztatást, amennyiben a nemzeti bíróság arra a megállapításra jut, hogy a kérdéses korlátozás arányos jellegű.

Egy következő előzetes döntéshozatali kérelem tárgya a részmunkaidős foglalkoztatásról kötött keretmegállapodásról szóló 1997. december 15-i 97/81/EK tanácsi irányelv értelmezése volt.⁶⁴² Az irányelvet átültető brit rendelet tiltotta a kedvezőtlenebb bánásmód indokolatlan alkalmazását a részmunkaidős munkavállalókkal szemben. Ugyanakkor a részmunkaidős munkavállalókról szóló rendelet „Igazságszolgáltatási feladatot ellátó személyek” című 17. cikke úgy rendelkezett, hogy a rendelet „nem vonatkozik azokra a személyekre, akik valamely igazságszolgáltatási feladat ellátásáért napi díjazás alapján kapják javadalmazásukat”. Mindeközben az Egyesült Királyságban a bíróságokról szóló 1971. évi törvény hatálybalépése óta a részmunkaidős bírák száma jelentősen megemelkedett. E bírák között meg kell különböztetni azokat, akik napi díjazás alapján kapják javadalmazásukat, mint a *recorderek*, és azokat, akik havi illetményt kapnak. Napidíjuk egy teljes munkaidőben dolgozó *Circuit Judge* (kerületi bíró) illetményének 1/20-ad része, és ellentétben a teljes munkaidőben dolgozó bírákkal és a részmunkaidőben dolgozó, de havi illetményben részesülő bírákkal, a *recorderek* nem jogosultak öregségi nyugdíjra.

A jelen ügyben felmerült kérelmet a D. P. O’Brien (aki a *Crown Court* recordere volt 1978-tól 2005-ig, a 65. életének betöltésekor történő nyugdíjazásáig) és a *Ministry of Justice*, korábban *Department for Constitutional Affairs* (igazságügyi minisztérium, korábban alkotmányügyi osztály) között indult peres eljárásban terjesztették elő, mivel utóbbi megtagadta a D. P. O’Brien által igényelt öregségi nyugdíj folyósítását. Az ügy érdekessége, hogy sem Kokott főtanácsnok, sem az előterjesztő bíróság, sőt az alapügy peres felei sem vetették fel az alkotmányos identitás kérdéskörét, azonban az ügybe beavatkozó lett kormány

⁶⁴¹ C-438/14. Bogendorff von Wolffersdorff ECLI:EU:C:2016:401. 73. pont.

⁶⁴² C-393/10. O’Brien ECLI:EU:C:2012:110.

igen, és azzal érvelt, hogy az uniós jognak a bírói hatalomra történő alkalmazása azt jelentené, hogy nem tartják tiszteletben a tagállamok nemzeti identitását, ami ellentétes lenne az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével.

Az EUB szerint azonban „azt kell megállapítani, hogy a 97/81 irányelvnek és a részmunkaidős foglalkoztatásról szóló keretmegállapodásnak a részmunkaidőben foglalkoztatott, napidíj alapján javadalmazott bírák tekintetében történő alkalmazása nincs kihatással a nemzeti identitásra, mindössze arra irányul, hogy rájuk is vonatkozzon az egyenlő bánásmód általános elve, amely e jogszabályszevegek egyik célját képezi, és így védje őket a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalókkal szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetéstől.”⁶⁴³ Az EUB végül úgy döntött, hogy a tagállam feladata eldönteni, hogy a bírák beletartoznak-e a kérdéses irányelv „munkaszerződéssel vagy munkaviszonnyal rendelkező munkavállaló” fogalmába, azonban a kizárásuk nem lehet önkényes, az eltérő bánásmódot igazoló objektív okokat pedig a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megítélni. A döntés alapján kiemelhető, hogy az EUB érdemben reagált a felmerülő identitás érvre, amely azonban nem vonta kétsége az ügyben felmerülő pertinens érveket. Mindezek alapján a jelen ügyben felhozott identitás alapú érvelés leginkább az érdemi összefüggés hiányára emlékeztető helyzetet idézett elő.

A következő alkotmányjogi vonatkozású ügyben az ügyvédi hivatásnak a képzés megszerzése országától eltérő tagállamokban történő folyamatos gyakorlásának elősegítéséről szóló, 1998. február 16-i 98/5/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének értelmezését és érvényességét érintően a *Consiglio Nazionale Forense* (az olasz országos ügyvédi kamara tanácsa)⁶⁴⁴ fordult az EUB-hez.⁶⁴⁵ Az alapügy tényállása szerint A. Torresi és P. Torresi, miután Olaszországban egyetemi jogi diplomát szereztek, Spanyolországban is egyetemi jogi diplomát szereztek, és 2011. december 1-jén ügyvédként névjegyzékbe vette őket a santa cruz de tenerifei ügyvédi kamara. Az ügyvédek ezt követően a 96/2001. sz. törvényerejű rendelet 6. cikke alapján kérelmet nyújtottak be a maceratai kamara tanácsához az ügyvédi névjegyzéknek az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban adott szakmai címmel rendelkező és az Olasz Köztársaságban letelepedett ügyvédek tartalmazó külön tagozatába való bejegyzés iránt. A maceratai kamara tanácsa a kérelmekről nem határozott időben, ezért

⁶⁴³ Uo. 49. pont.

⁶⁴⁴ A tanács hatáskörét az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére az EUB már korábban megállapította: C-55/94. Gebhard EU:C:1995:411.

⁶⁴⁵ C-58/13. Torresi ECLI:EU:C:2014:2088.

az ügyvédek jogorvoslati kérelemmel fordultak az országos ügyvédi kamara tanácsához, amely azonban úgy vélte, hogy joggal való visszaélésnek minősülhet, ha valamely tagállamban jogi diplomát szerzett személy egy másik tagállamba megy abból a célból, hogy ott megszerezze az ügyvédi címet azzal a céllal, hogy aztán rögtön visszatérjen az előbbi tagállamba a szakmai tevékenység gyakorlása céljából. Az ügyvédi kamara tanácsa továbbá alkotmányossági kételyt is megfogalmazott. A második kérdése ugyanis arra vonatkozott, hogy álláspontja szerint „a 98/5 irányelv 3. cikke – mivel az lehetővé teszi az ügyvédi szakmai címüket az Olasz Köztársaságtól eltérő tagállamban megszerző olasz állampolgárok számára, hogy a szakmájukat az Olasz Köztársaságban gyakorolják – az olasz alkotmány 33. cikke (5) bekezdésének megkerülését eredményezi, amely az ügyvédi szakma gyakorlásának megkezdését a sikeres szakvizsga feltételéhez köti. Következésképpen ez a másodlagos uniós jogi rendelkezés, mivel lehetővé teszi egy olyan szabályozás megkerülését, amely az olasz nemzeti identitás részét képezi, sérti az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését, és ezért azt érvénytelennek kell tekinteni.”⁶⁴⁶

Az EUB válaszában ugyanakkor arra mutatott rá, hogy a támadott irányelvi rendelkezés pusztán a letelepedési jogot szabályozza akkor, amikor az egyik tagállamnak a másik tagállamban ügyvédi szakmai címet szerző állampolgárai számára lehetővé teszi, hogy az állampolgárságuk szerinti államban a származási tagállamban megszerzett szakmai címmel gyakorolják az ügyvédi szakmát. Az EUB szerint mindez nem minősül a letelepedési szabadság visszaélésszerű gyakorlásának, és ez a letelepedési lehetőség „semmiképpen sem érintheti a fogadó tagállam EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett alapvető politikai és alkotmányos berendezkedését vagy alapvető funkcióit.”⁶⁴⁷ Ez tehát egy olyan eset, amikor az EUB mérlegre tette azt, hogy milyen összefüggésben hivatkoztak egy alkotmányos szabály kitüntetés, identitást meghatározó jellegére, és tartalmilag megalapozatlannak tartotta az identitás klauzula felhívását.

A tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatához kapcsolódóan külön ki kell emelni azt a két ügyet, amelyet a német Szövetségi Alkotmánybíróság kezdeményezett az Európai Központi Bank (EKB) kompetenciáit illetően. Az első ügy az EKB Kormányzótanácsának az euró rendszer államkötvényeinek másodlagos piacán végzett végleges értékpapír-adásvételi műveletek egyes technikai jellemzőiről szóló, 2012. szeptember 6-i határozatainak

⁶⁴⁶ Uo. 55. pont.

⁶⁴⁷ Uo. 58. pont.

(OMT-határozatok) érvényességére és az EUMSZ 119. cikk, az EUMSZ 123. cikk, illetve az EUMSZ 127. cikk, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv 17–24. cikkének értelmezésére vonatkozott.⁶⁴⁸ Jelen téma szempontjából az ügy annyiban releváns, hogy az alapügy panaszosai részben azzal érveltek, hogy az OMT-határozatok együttesen *ultra vires* jogi aktusnak minősülnek, mivel nem tartoznak az EKB hatáskörébe, és sértik a monetáris költségvetési finanszírozás tilalmát megfogalmazó EUMSZ 123. cikket, másrészt pedig azzal, hogy a határozatok sértik a német alaptörvényben szentesített demokrácia elvét, amely által sértik a német alkotmányos identitást is. A két pillér közül azonban a német alkotmánybíróság a felterjesztett kérdések megfogalmazása körében csupán a hatásköri kérdést, az *ultra vires* pillért tematizálta, így ennek megfelelően az EUB ítélet nem is foglalkozik az alkotmányos identitás kérdéskörével.

Nem vitt közelebb az identitás problematika megértéséhez a Szövetségi Alkotmánybíróság második előzetes döntéshozatali kérelme sem.⁶⁴⁹ A kérelem tárgya ezúttal a 2017. január 11-i (EU) 2017/100 európai központi banki határozattal módosított, a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról szóló, 2015. március 4-i (EU) 2015/774 európai központi banki határozat érvényessége, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének, illetve az EUMSZ 123. és 125. cikkeinek értelmezése volt. Az alkotmányjogi panasz eljárás során az EUB-t megkereső alkotmánybíróság ezúttal a négy *ultra viresre* vonatkozó kérdésen felül egy alkotmányos identitás körében megfogalmazott ötödik kérdést is intézett az EUB-hez. Ennek értelmében az EUB-nek azt kellett volna megválaszolnia, hogy ellentétes-e a támadott határozatban a központi kormányzatok és a velük egyenrangú kibocsátók kötvényeinél felmerülő veszteségek tekintetében az euró rendszerbeli nemzeti központi bankok között alkalmasint alkalmazott korlátlan kockázatmegosztás az EUMSZ 123. és 125. cikkével, valamint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével, ha ez a nemzeti központi bankok költségvetési forrásokból történő feltőkésítését teheti szükségessé.⁶⁵⁰

E kérdés megválaszolása előtt azonban az EUB kitért azáltal, hogy elfogadhatatlannak minősítette azt. Állandó ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy „a Bíróságnak el kell utasítania a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolását, ha az uniós rendelkezés értelmezése vagy érvényességének értékelése

⁶⁴⁸ C-62/14. Gauweiler és társai ECLI:EU:C:2015:400.

⁶⁴⁹ C-493/17. Weiss és társai ECLI:EU:C:2018:1000.

⁶⁵⁰ Uo. 16. pont.

nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.”⁶⁵¹ Márpedig az EUB szerint a feltett kérdés az ügyben vizsgált tényállás mellett hipotetikus, és amennyiben válaszolna rá, akkor túllépné hatáskörét és már tanácsadó véleményt fogalmazna meg. Az EUB ugyanakkor rámutatott arra, hogy nem képezi vita tárgyát, hogy az EKB úgy döntött, nem fogad el olyan határozatot, amely a PSPP végrehajtása során a tagállamok központi bankjait ért veszteségek teljes összegének megosztására vonatkozik, másrészt az ilyen veszteségek vonatkozásában az EKB csak azon veszteségek megosztását szabályozta, amelyek a nemzetközi kibocsátók által kibocsátott értékpapírokból származnak. Ebből azonban az is következik, hogy a tagállamok központi bankjai között adott esetben felosztható veszteség nem lehet valamely tagállam nemfizetésének közvetlen következménye.

Végül, az alkotmányossági kérdések sorában az egyik legjelentősebb előzetes döntéshozatali eljárást a román Alkotmánybíróság kezdeményezte, amely az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke 2. pontjának „családtag” fogalmának értelmezésére vonatkozott.⁶⁵² A kérelmet a Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, valamint az *Asociația Accept* és az *Inspectoratul General pentru Imigrări* (Bevándorlási Főfelügyelet), valamint Románia Belügyminisztériuma között folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, amelynek tárgyát az R. C. Hamilton három hónapot meghaladó romániai tartózkodási joga megadásának feltételei képezik.

R. A. Coman, román és amerikai állampolgár Brüsszelben telepedett le, ahol R. C. Hamiltonnal 2010. november 5-én házasságot kötöttek. 2012 decemberében a romániai Főfelügyelethez fordultak tájékoztatásért, hogy R. C. Hamilton, aki amerikai állampolgár, R. A. Coman családtagjának minőségében három hónapot meghaladó jogszerű tartózkodásra vonatkozó engedélyt kapjon Romániában. A Főfelügyelet azonban arról tájékoztatta őket, hogy Hamiltont csak három hónapos tartózkodási jog illeti meg, mivel, azonos nemű személyekről lévén szó, a házasságot a román polgári törvénykönyv értelmében nem ismeri el. Ezt követően 2013. október 28-án Coman és társai keresetet indítottak a Főfelügyelettel

⁶⁵¹ Uo. 165. pont.

⁶⁵² C-673/16. Coman és társai ECLI:EU:C:2018:385.

szemben a *Judecătoria Sectorului 5 București* (bukaresti 5. kerületi elsőfokú bíróság) előtt az iránt, hogy a bíróság állapítsa meg szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés megvalósulását az Unió területén való szabad mozgáshoz való jog gyakorlása tekintetében, és kötelezze a Főfelügyeletet e hátrányos megkülönböztetés beszüntetésére, valamint nem vagyoni kár címén kártérítés részükre való megfizetésére. A jogvita keretében Coman és társai a polgári törvénykönyv 277. cikkének (2) és (4) bekezdése ellen alkotmányellenességi kifogást terjesztettek elő, ezért a bukaresti 5. kerületi elsőfokú bíróság a *Curtea Constituțională*-hoz fordult, amely jogértelmezési kérdésével megkereste az EUB-t.

Az EUB mindenekelőtt elismerte, hogy a személyi állapot, amelynek körébe a házasságra vonatkozó szabályok tartoznak, a tagállamok hatáskörébe tartozó terület, a tagállamok pedig szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy rendelkeznek-e, vagy sem az azonos nemű személyek házasságáról.⁶⁵³ Mindazonáltal a tagállamoknak – hasonlóan a fenti állampolgársággal kapcsolatos ügyben előadott érveléshez – e hatáskörük gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot, különösen az alapító szerződésnek a minden uniós polgárt megillető, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra vonatkozó rendelkezéseit.⁶⁵⁴

Az EUB előtti eljárásba beavatkozó lett kormány előadta, hogy még azt feltételezve is, hogy egy valamely más tagállamban, azonos nemű személyek között létrejött házasság elismerésének az alapügy körülményeihez hasonló körülmények közötti megtagadása az EUMSZ 21. cikk korlátozását valósítja meg, az ilyen korlátozás az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett közrendhez és nemzeti identitáshoz kapcsolódó okokkal igazolható. Az EUB mindezt mérlegelve kettéválasztotta a tagállam azon kötelezettségét, hogy elismerje a más tagállamban, annak jogával összhangban kötött házasságot és e személyeknek az uniós jogból eredő jogainak gyakorlását, valamint a tagállam nemzeti joga által definiált házasság intézményét. Az előbbi elismerésére vonatkozó kötelezettség ugyanis „nem foglal magában olyan kötelezettséget a tagállam számára, hogy az nemzeti jogában rendelkezzen az azonos nemű személyek közötti házasság intézményéről. [...] Tehát egy ilyen, kizárólag valamely harmadik állam állampolgára származékos tartózkodási jogának

⁶⁵³ Uo. 37. pont.

⁶⁵⁴ Sulyok Márton: „Une photo de famille.” Pillanatkép a családi élet és a házastársfogalom Európai Unió Bírósága általi elemzéséről. Európai Tükör 2018/3. 117-131.

megadása szempontjából történő elismerésre vonatkozó kötelezettség nem sérti az érintett tagállam nemzeti identitását, és nem veszélyezteti annak közrendjét.”⁶⁵⁵

Az érvelés érdekessége, hogy EUB alapjogi megjegyzést is tett a közrendi klauzula igazolhatóságához kapcsolódóan. Ennek értelmében egy nemzeti intézkedés, amely akadályozza a személyek szabad mozgását, kizárólag akkor lenne igazolható, ha az intézkedés összhangban van az EJEE alapján értelmezett Chartában biztosított alapvető jogokkal. Márpedig az EJEB gyakorlata alapján egy homoszexuális pár által fenntartott kapcsolat ugyanolyan címen tartható a „magánélet” és a „családi élet” fogalma alá, mint egy hasonló helyzetben lévő heteroszexuális pár kapcsolata. Mindebből meglátásom szerint az következik, hogy az alapjogi igények korlátját képezik az uniós jog korlátozásaként felhívható közrendi okoknak, illetve alkotmányos identitásra történő hivatkozásoknak. E ponton ugyanakkor érdemes röviden visszautalni a Sayn-Wittgenstein és a Vardyn/Wardyn-ügyekre is, amelyek esetében a viszony annyiban fordított volt, hogy az alapjogi igénnyel (névjog) alátámasztott mozgásszabadságot korlátozhatta arányosan az alkotmányos identitásra történő hivatkozás. Ennek oka az lehetett, hogy azokban az ügyekben az EUB a felhívott alkotmányos identitás elemét az Alapjogi Charta 20. cikke (egyenlőség elve), illetve 22. cikke (kulturális, vallási és nyelvi sokféleség) alapján elfogadhatónak ítélte.

d) A nemzeti identitás mint értelmezési referenciapont

A témában született egyik legújabb döntés új aspektussal bővítette az alkotmányos identitás kérdéskörét. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 2001. március 12-i 2001/23/EK tanácsi irányelv értelmezésére vonatkozott.⁶⁵⁶ A kérelmet a Cátia Correia Moreira és a *Pricípio de Portimão* (Portimão település önkormányzata, Portugália) között folyamatban lévő jogvitában nyújtották be munkaszerződés megszüntetésének jogszerűsége tárgyában. A tényállás szerint Moreira több egymást követő szolgálati szerződést kötött a Portimão Urbisszal, amely megszüntetéséről és végelszámolásának feltételeiről Portimão település önkormányzata 2014. október 15-én döntött. Ennek értelmében a vállalkozás tevékenységei egy része önkormányzati internalizálásra kerültek, míg más tevékenységek egy másik önkormányzati

⁶⁵⁵ C-673/16. Coman és társai ECLI:EU:C:2018:385. 45-46. pont.

⁶⁵⁶ C-317/18. Correia Moreira ECLI:EU:C:2019:499.

vállalkozáshoz kerültek kiszervezésére. Utóbbi vonatkozásában hatályban maradtak a korábban a Portimão Urbis által kötött munkaszerződésekhez kapcsolódó valamennyi jogok, azonban az internalizálási tervben szereplő munkavállalókat arról tájékoztatták, hogy versenyvizsgát kell tenniük. A versenyvizsgát követően, és annak ellenére, hogy Moreira a lista első helyén szerepelt, arról értesítették, hogy díjazása alacsonyabb lesz a Portimão Urbisnél kapott díjazásánál, amit ő nem fogadott el, majd 2017. április 26-án közölték Moreirával, hogy a vállalat bezárása miatt felbontják munkaszerződését.

A kérdést előterjesztő bíróság utalt az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére, amely az EUB joggyakorlatában első alkalommal az ítélet rendelkező részében is megjelenik. A bíróság emlékeztetett arra, hogy „az említett rendelkezés nem értelmezhető úgy, mint amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok olyan területen, amelyen hatáskörüket az Unióra ruházták, például a munkavállalók jogainak a vállalkozások átruházása esetén történő védelmére vonatkozóan, megfoszják a munkavállalókat az e területen az uniós jog által számukra biztosított védelemtől.”⁶⁵⁷ Az EUB úgy foglalt állást, hogy a 2001/23 irányelvet az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az irányelv értelmében vett átruházás esetén előírja az érintett munkavállalók számára, hogy versenyvizsga-eljárásban vegyenek részt, és, hogy új jogviszonyt hozzanak létre a kedvezményezett települési önkormányzattal.

e) A nemzeti identitás mint dekoratív érv

Mint látható, a Lisszaboni szerződés elfogadását követően megszorodtak az alkotmányos identitásra hivatkozó ügyek. Ennek keretében olyan eset is előfordult, amikor egy tagállam pusztán másodlagos jelleggel, mintegy mellékesen hívta fel az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének sérelmét. Ilyen redundancia található az Olasz Köztársaság által benyújtott keresetben, amely arra irányult, hogy a Törvényszék semmisítse meg a 2014. szeptember 11-i Ares (2014) 2975571. sz. azon feljegyzést, amellyel az Európai Bizottság értesítette az Olasz Köztársaságot az Olaszország-Málta 2007–2013 határon átívelő együttműködési programhoz kapcsolódó Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) kötelezettségvállalásokra vonatkozó források automatikus visszavonásáról 2013. december 31-től kezdődően.⁶⁵⁸

⁶⁵⁷ Uo. 62. pont.

⁶⁵⁸ T-770/14. Olasz Köztársaság v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2016:440.

A kereset második jogalapja említette az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának igényét, mindezt azonban csupán erősítő érvként merült fel az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet (2006. július 11.) 11. cikkében foglalt partnerség elvének sérelmeként.⁶⁵⁹ Az érvelés lényege azonban valójában a Bizottság kapcsolattartását érintő késlekedést panaszolta, így az alkotmányos identitás jelen ügyben való szerepeltetése csupán dekoratív funkciót töltött be.

2.2.2. Egyéb ügyekben kifejtett főtanácsnoki álláspontok

a) A nemzeti identitás mint kulturális kérdés

Az nemzeti identitás kulturális elemei közül a nyelvvédelem kérdése előfordult úgy is főtanácsnoki indítványban, hogy az végül nem került be érvként az EUB döntésébe. Ilyen volt az Olasz Köztársaságnak az Európai Unió Törvényszéke T-166/07. és T-285/07. Olaszország v Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 13-án hozott ítéletének hatályon kívül helyezését kérő fellebbezés nyomán megszületett döntés. Az ügy előzménye, hogy a Törvényszék elutasította az Olasz Köztársaság által az informatika, kommunikáció és média területén (AD 5) tanácsosokból álló tartaléklista létrehozására irányuló EPSO/AD/94/07 nyílt versenyvizsgára vonatkozó kiírás, és két másik tartaléklista létrehozására irányuló kiírás megsemmisítése iránt benyújtott kereseteket.⁶⁶⁰ A kiírásokban szereplő nyelvtudással kapcsolatos követelmények értelmében a pályázóknak az Európai Unió valamely hivatalos nyelvének alapos ismeretével kellett rendelkezniük, valamint egy további, az angol, a francia vagy a német nyelv kielégítő ismeretével. A versenyvizsga során az előválogató tesztre a második nyelven kerül sor. Ennek megfelelően a pályázóknak meg kellett adniuk azt, hogy az előválogató tesztet és a versenyvizsga többi részét németül, angolul vagy franciául kívánják-e letenni.

⁶⁵⁹ Uo. 57. pont.

⁶⁶⁰ C-566/10. P. Olasz Köztársaság v Európai Bizottság ECLI:EU:C:2012:752.

Az Olasz Köztársaság által előadott egyik jogalap azt vitatta, hogy a versenyvizsga tekintetében csak három nyelvet adtak meg lehetséges „második nyelvnek”, amely sérti a többnyelvűség elvét. Kokott főtanácsnok ezzel összefüggésben hangsúlyozta: „[a] többnyelvűség elve a kulturális sokszínűség és a tagállamok nemzeti identitásának része. Így olyan uniós alapértékeken alapul, amelyek már a vitatott kiírások időpontjában [2007-ben] is fennálltak.”⁶⁶¹ Ehhez kapcsolódóan a fellebbezés nyomán eljáró EUB megállapította, hogy a három nyelv egyikének ismeretére vonatkozó követelmény szolgálati érdekekkel igazolható ugyan, erre vonatkozó megállapításait azonban a Törvényszék megtámadott döntése nem indokolta, sőt a kiírás indokolásában sem található rá magyarázat. Mindezek alapján – az identitás elvének konkrét sérelmének felhívása nélkül – az EUB a támadott bírósági ítéleteket hatályon kívül helyezte, a versenyvizsga kiírásokat pedig megsemmisítette.

Egy másik kulturális vonatkozású ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló, 2010. október 20-i 2010/64/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló, 2012. május 22-i 2012/13/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes cikkeinek az értelmezésére irányult.⁶⁶² Az alapügy tényállása szerint G. Covaci román állampolgár olyan személygépkocsit vezetett német területen, amelyre nem kötöttek érvényes kötelező gépjármű felelősségbiztosítási szerződést, és az érintett által a német hatóságoknak bemutatott biztosítási igazolás (zöldkártya) hamis volt. A traunsteini ügyészség azt kérte, hogy a tárgyalás mellőzésével hozott végzést G. Covacinak a kézbesítési megbízottai révén kézbesítsék, valamint ezen kívül, hogy az érintett esetleges írásbeli észrevételeit, beleértve az e végzéssel szembeni tárgyalás tartására irányuló kérelem benyújtását is, német nyelven szövegezzék meg. A tárgyalás mellőzésével hozott végzés iránti kérelem ügyében eljáró *Amtsgericht Laufen* (laufeni helyi bíróság) annak kapcsán fogalmazott meg kérdést, hogy a bíróságokról szóló törvény (GVG) 184. §-ából fakadó azon kötelezettség, hogy az ilyen végzés elleni tárgyalás tartására irányuló kérelem megszövegezésére a német nyelvet kell használni, megfelel-e a 2010/64 irányelv azon rendelkezéseinek, amelyek költségmentes nyelvi segítségnyújtást írnak elő a terheltek számára a büntetőeljárások során. Bot főtanácsnok véleményében hangsúlyozta, hogy a GVG 184. §-ának azon rendelkezései, amelyek a német nyelvet, mint az eljárás nyelvét tiszteltben tartását írják elő, nem ellentétesek a 2010/64 irányelvvel, ezt pedig egy lábjegyzet erejéig a

⁶⁶¹ Főtanácsnoki indítvány 87. pont.

⁶⁶² C-216/14. Gavril Covaci ECLI:EU:C:2015:686.

Runevič-Vardyn és Wardyn-ítéletre utalással támasztotta alá, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamai nemzeti identitását, amelynek részét képezi az állam hivatalos nemzeti nyelvének védelme is.⁶⁶³ Az ügyben ezen túlmenően az identitás klauzula nem bírt jelentőséggel.

Egy új kulturális aspektus bevezetése merült fel a Congregación de Escuelas Pías Provincia de Betania (piarista iskolák kongregációja, betániai rendtartomány) ügyében. A katolikus egyház egyik szervezeteként a kongregáció a Spanyol Királyságnak a Szentszékkel kötött 1979. évi nemzetközi megállapodása hatálya alá tartozik, amelynek értelmében a spanyol állam adómentességet biztosított a katolikus egyháznak.⁶⁶⁴ 2011. március 4-én a Congregación engedélyt kért a getafei önkormányzattól a *La Inmaculada* iskolát magában foglaló ingatlana egyik önálló épületének átépítésére és kibővítésére. Azt tervezték, hogy az iskola előadóteremében felszerelnek 450 ülőhelyet összejövetelek, kurzusok és konferenciák stb. tartására. Az építési engedély megadásához a Congregaciónnak 23 730,41 euró összegű adót volt köteles megfizetni, amelynek visszatérítése iránt kérelmet nyújtott be a nemzetközi megállapodásra hivatkozással. Az önkormányzat adóügyi szerve azonban elutasította kérelmet, mivel a mentesség szerinte nem alkalmazható, hiszen jelen esetben olyan tevékenységről van szó, amely nem kapcsolódik a katolikus egyház vallási céljaihoz. A Congregación ezt követően keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő *Juzgado de lo Contencioso-administrativo n° 4 de Madrid*hoz (madridi 4. sz. közigazgatási bíróság). A felterjesztett kérdés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésére vonatkozott, éspedig arra, hogy tiltott állami támogatásnak minősül-e, ha valamely tagállam meghatározott adók alól mentesít valamely vallási közösséget, méghozzá nem szigorúan vallási célú tevékenységek esetében is.

Az EUB válaszában felül, amely az épületben kifejtett tevékenységek gazdasági jellegétől teszi függővé az EUMSZ 107. cikkében foglalt tilalom alkalmazhatóságát, amit az eljáró spanyol bíróságnak kell megállapítania, fontos újdonságot rejt a főtanácsnoki vélemény. Utóbbi mintegy mellékesen megjegyzi, hogy az EUMSZ 17. cikke „pontosítja és kiegészíti az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésében rögzített általános előírást, miszerint tiszteletben kell tartani a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének.”⁶⁶⁵ Mindez Kokott szerint azt eredményezi, hogy az

⁶⁶³ Főtanácsnoki indítvány 39. pont.

⁶⁶⁴ C-74/16. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ECLI:EU:C:2017:496.

⁶⁶⁵ Főtanácsnoki indítvány 31. pont.

EUMSZ 17. cikke, amely szerint az EU tiszteletben tartja, és nem sérti az egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek nemzeti jog szerinti jogállását a tagállamokban, része a tagállamok alkotmányos identitásának. Sajnos az EUB erre a felvetésre nem reagált, mindazonáltal az identitás klauzula fontos újabb potenciális elemmel bővült, legalábbis a főtanácsnoki értelmezések szintjén.

A jogi kultúra szempontjából érdekes felvetés merült fel a *Kammergericht* (berlini fővárosi bíróság) által kezdeményezett ügyben.⁶⁶⁶ A bíróság szerint elképzelhető, hogy a munkavállalók döntéshozatalban való részvételi jogairól szóló 1976. május 4-i német törvény hátrányosan megkülönbözteti a munkavállalókat állampolgárságuk alapján, és sérti a munkavállalók szabad mozgását. Az ügy tényállása szerint Erzberger a TUI részvényese, amely az idegenforgalmi ágazatban működő TUI vállalatcsoportot irányítja. E csoport az Európai Unióban hozzávetőleg 50 000 munkavállalót foglalkoztat, közülük kicsivel több, mint 10 000-en dolgoznak Németországban. A társaságot két szerv irányítja, az igazgatótanács és a felügyelőbizottság,⁶⁶⁷ amelynek 20 tagja van: fele részben a részvényesek képviselői, fele részben pedig a munkavállalók által kijelölt képviselők alkotják. A kérdéses német jogszabály alapján csak a belföldön található telephelyek munkavállalói minősülnek munkavállalónak, ezért a német területen kívül található leányvállalatok munkavállalói nem rendelkeznek aktív és passzív választójoggal a felügyelőbizottsági tagok választásával kapcsolatban. Ennek következtében pedig a felügyelőbizottsági tisztségviselőnek meg kell válnia e tisztségétől, ha a későbbiekben az említett csoport valamely, a Németországi Szövetségi Köztársaságon kívüli államban található leányvállalatánál vállal munkát. K. Erzberger ugyanakkor úgy vélte, hogy a TUI felügyelőbizottságának összetétele nem megfelelő, a kialakításának szabályai ellentétesek az EUMSZ 18. cikkével, a felügyelőbizottsági tagi jogállás elvesztése pedig alkalmas arra, hogy a munkavállalókat eltántorítsa a tagállamok területén való szabad mozgáshoz való – az EUMSZ 45. cikkben biztosított – joguk gyakorlásától.

Az ügyben született főtanácsnoki indítvány kiemelte, hogy az észrevételt tevő francia kormány úgy véli, hogy a jelen ügy alkalmat ad az EUB-nek arra, hogy egy új, nyomós közérdeken alapuló okot hozzon létre, amely annak szükségességén alapul, hogy elismerjék a

⁶⁶⁶ C-566/15. Erzberger ECLI:EU:C:2017:562.

⁶⁶⁷ A dualista irányítási rendszerre lásd: Auer Ádám: Corporate Governance. A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 54.

munkavállalói képviselet terén a tagállamok szociális modelljeinek sokféleségét. Ehhez kapcsolódóan a TUI és társai az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére hivatkoznak, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amelyre azonban a német kormány nem hivatkozott. A kormány ugyanakkor rámutatott arra, hogy a német szabályozás a német vállalkozói, társasági és szakszervezeti struktúrákhoz igazodnak, és ez a szabályozás nemcsak a munkavállalók érdekeit, hanem inkább a közérdeket szolgálja, mivel a célja az együttműködés és az integráció biztosítása azzal, hogy a közvetlen egyéni érdekeken kívül más érdekeket is figyelembe vesz. Másrészt az ügy tárgyalásán a német kormány arra is rámutatott, hogy a munkavállalók döntéshozatalban való részvétele az együttműködési kultúra központi elemét és az egyesülési szabadság törvényi megfogalmazását jelenti, valamint lehetővé teszi ennek a *Grundgesetz* által biztosított szabadságnak a gyakorlását.

Øe főtanácsnok mindebből arra a konklúzióra jutott, hogy bár vonakodik attól, hogy a döntéshozatalban való részvételi jogokkal kapcsolatos német szabályozást a nemzeti identitás elemének minősítse, de ahhoz semmilyen kétség nem fér, hogy a szabályozás a német munkaerőpiac és – tágabb értelemben – a német társadalmi rend alapvető elemét képezi.⁶⁶⁸ Ennek megfelelően a döntésben az EUB sem foglalkozott a nemzeti identitás kérdéskörével. Mindössze arra a megállapításra jutott, hogy az Unió elsődleges joga nem garantálja a munkavállaló számára azt, hogy a származási tagállamától eltérő tagállamba történő áttelepülés szociális szempontból semleges lesz, mivel a tagállamok szociális biztonsági rendszerei és jogszabályai közötti eltérésekre tekintettel az ilyen áttelepülés a szociális védelem terén az esettől függően lehet kisebb vagy nagyobb mértékben előnyös vagy hátrányos az ily módon érintett személy számára. Amíg pedig a munkavállalói részvétel mechanizmusa objektív és hátrányos megkülönböztetéstől mentes szempontokon alapul, addig a részvételi jogok elvesztése nem minősíthető a munkavállalók EUMSZ 45. cikk által biztosított szabad mozgása korlátozásának.

A következő előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya a foglalkoztatás területén alkalmazott egyenlő bánásmódról szóló 2000/78/EK irányelv 4. cikkének (2) bekezdése, valamint az EUMSZ 17. cikke volt.⁶⁶⁹ Az alapügy tényállása szerint 2012 novemberében az Evangelisches Werk határozott időre szóló állásajánlatot tett közzé az ENSZ faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezményéről

⁶⁶⁸ Főtanácsnoki indítvány 96-97. pont.

⁶⁶⁹ C-414/16. Egenberger ECLI:EU:C:2018:257.

készítendő párhuzamos jelentés elkészítését érintően. Az állásajánlat elnyerésének egyik feltétele az volt, hogy az aspiráns az evangélikus egyházban vagy a németországi keresztény egyházak munkaközösségéhez tartozó egyházban tag legyen és azonosuljon a diakóniai küldetéssel, továbbá kérték, hogy a jelentkezők tüntessék fel felekezetüket. V. Egenberger, aki felekezet nélküli személyként jelentkezett a meghirdetett állásra, az első válogatást követően versenyben maradt, de a felvételi beszélgetésre már nem hívták meg. Mivel úgy vélte, hogy jelentkezését azért utasították el, mivel felekezet nélküli volt, V. Egenberger keresetet nyújtott be az *Arbeitsgericht Berlinhez* (berlini munkaügyi bíróság), mert szerinte a vallásnak a felvételi eljárásban való figyelembevétele nem egyeztethető össze a hátrányos megkülönböztetés uniós jognak megfelelően értelmezett tilalmával. Ezzel szemben az Evangelisches Werk arra hivatkozott, hogy a jelen esetben igazolt volt a valláson alapuló eltérő bánásmód az egyenlő bánásmódról szóló, a 2000/78 irányelvet német jogba átültető 2006. augusztus 14-i törvény; 9. §-ának (1) bekezdése alapján. A vallási hovatartozás ugyanis az alapügy tárgyát képező állásajánlatban említett tevékenység jellege miatt az Evangelisches Werk hitalapú egyházi önmeghatározására figyelemmel igazolt szakmai követelményt képez. A berlini munkaügyi bíróság részben helyt adott a keresetnek, azonban a hátrányos megkülönböztetés miatt a kártérítés összegét 1957,73 euróra korlátozta. Később az érdekelt megfelelő kártérítés fizetésére kötelezés iránti felülvizsgálati kérelmet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé, amely végzésében rámutatott arra, hogy az eltérő bánásmódnak a tagállamok alkotmányos rendelkezéseinek és elveinek, valamint az uniós jog általános elveinek és az EUMSZ 17. cikk tiszteletben tartása mellett kell megvalósulnia.

Tanchev főtanácsnok idézte kollégája korábbi megállapítását, amely szerint az EUMSZ 17. cikk kiegészíti és pontosítja az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését,⁶⁷⁰ ebből azonban szerinte nem lehet arra következtetni, hogy bizonyos területeket vagy tevékenységeket teljesen kivontak volna a 2000/78 irányelv hatálya alól. Úgy vélte, hogy a nemzeti identitás nem korlátozza magát az irányelv hatályát, de annak alkalmazása sem sértheti a tagállamok nemzeti identitását.

Ezen identitás-összefüggésekre való utalás nélkül az EUB – összhangban a főtanácsnoki indítvánnyal – úgy döntött, hogy az EUMSZ 17. cikke az EU semlegességét fejezi ki abban a tekintetben, hogy a tagállamok milyen módon szervezik az egyházakkal, a vallási

⁶⁷⁰ Ld. Kokott főtanácsnok álláspontját: C-74/16. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ECLI:EU:C:2017:496.

szervezetekkel vagy közösségekkel fennálló kapcsolataikat. E cikknek ugyanakkor nem célja, hogy a 2000/78 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében kimondott feltételek tiszteletben tartását kivonja a hatékony bírósági felülvizsgálat alól, vagyis valamely egyház vagy egyéb, valláson vagy meggyőződésen alapuló szellemiségű szervezet nem határozhatja meg kötelező jelleggel egy munkakörrel összefüggésben, hogy a vallás lényeges, törvényes és igazolt szakmai követelményt képez, de lehetővé kell tenni, hogy ezt bizonyíthassa bírói eljárás keretében.

És végül, a kulturális kérdések körébe vonható a családegyesítés tárgyában született, Giovanni Pitruzzella által jegyzett főtanácsnoki vélemény, amely a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80. társulási tanácsi határozat⁶⁷¹ 13. cikkének az értelmezésére irányuló előzetes döntéshozatali eljárás keretében született.⁶⁷² Az alapügy tényállása szerint a törökországi születésű A 1983. május 24-én összeházasodott a szintén török állampolgárságú B-vel. A házaspárnak négy gyermeke született Törökországban, majd 1998. június 24-én felbontották a házasságukat. Ezt követően 1999. január 7-én B összeházasodott egy Dániában lakóhellyel rendelkező német állampolgárral, aminek eredményeként 2006. április 27-én B huzamos tartózkodási engedélyt kapott a 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet átültető dán rendelkezések alapján. Végül 2009. június 25-én a második házasság is felbontásra került, és 2009. augusztus 28-án Dániában B ismét összeházasodott A-val, aki dániai tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be az Udlændingestyrelsenhez (dán bevándorlási hivatal). A kérelem elutasítása után, a fellebbezést a külföldiekért és az integrációért felelős minisztérium szintén elutasította azzal az indokkal, hogy A és B nem tett eleget a külföldiekről szóló törvény 9. §-ának (7) bekezdésében szereplő feltételnek. A minisztérium szerint ugyanis A és B erősebben kötődött Törökországhoz, mint Dániához, márpedig a Dániában tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgár és annak házastársa közötti családegyesítés általános feltétele az, hogy a pár erősebben kötődjön Dániához, mint Törökországhoz.

Az ügy eldöntése során az identitás alapú érvelés nem kapott főszerepet, mégis a főtanácsnok azzal a felütéssel indította véleményét, hogy „[e]lfordulhat, hogy az uniós jog által biztosított egyéni jogok lehetséges ellentmondásba kerülnek a tagállamok nemzeti identitásával,

⁶⁷¹ A Társulási Tanácsot az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt, a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal megkötött és megerősített megállapodás hozta létre.

⁶⁷² C-89/18. A ECLI:EU:C:2019:580.

amelynek tiszteletben tartását ugyanez az Unió vállalta, amint az az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből kitűnik. Ilyen esetben a Bíróságnak kell e két, *a priori* eltérő érdek között a szükséges, de kényes egyensúlyt megteremtenie az arányosság elvének megvalósításával. Ezt a feladatot bízzák ismét a Bíróságra a jelen előzetes döntéshozatalra utalás keretében, amelynek kapcsán arról fog határozatot hozni, hogy jogszerűen követelhető-e a fogadó tagállam munkaerőpiacába rendesen beilleszkedett török munkavállaló házastársától az említett munkavállalóval történő családegyesítés céljából igényelt tartózkodási engedély megadása érdekében – az Unió területén az utóbbi számára biztosított jogok sérelme nélkül – annak bizonyítása, hogy a pár erősebben kötődik a fogadó tagállamhoz, mint a származási államához.⁶⁷³ Az erősebb kötődés követelményének megítélésén felül (amelyről az EUB a főtanácsnoki véleménnyel összhangban arra az álláspontra helyezkedett, hogy új, nem igazolt korlátozásnak minősül a társulási tanácsi határozat alapján), az ügy érdekessége, hogy a főtanácsnok elvi felvetése szintjén a nemzeti identitás védelme az uniós jog által biztosított alapszabadságokkal szemben került értelmezésre.

b) A nemzeti identitás mint politikai és alkotmányos berendezkedés kérdése

Az államszervezeti berendezkedés, mint kimentési ok merült fel a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. cikke (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatosan.⁶⁷⁴ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket A. Beróval és E. Bouzalmatéval szemben meghozott, kitoloncolás céljából elrendelt őrizetbe vételre vonatkozó határozatok jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogviták keretében terjesztették elő. A kérdéses előírás értelmében az őrizetet általában különleges idegenrendészeti fogdáknak kell végrehajtani.

Észrevételeiben a német kormány emlékeztetett arra, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése ténylegesen arra kötelezi az uniós jogalkotót, hogy tartsa tiszteletben a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Következésképpen úgy vélte, hogy a hatáskörök alaptörvény általi elosztása értelmében a szövetségi tartományoknak szabadon kell tudniuk döntést hozni azzal kapcsolatban, hogy méretükre,

⁶⁷³ Főtanácsnoki indítvány 1. pont.

⁶⁷⁴ C-473/13. Bero és Bouzalmate ECLI:EU:C:2014:2095.

földrajzi elhelyezkedésükre és a kitoloncolás érdekében fogva tartott személyek számára tekintette szükséges-e részükről, és ha igen, milyen mértékben, különleges idegenrendészeti fogdák létrehozása és működtetése, továbbá abban is szabadon kell tudniuk dönteni, hogy adott esetben közigazgatási együttműködést alakítanak ki más szövetségi tartományokkal. Következésképpen a német kormány azt állította, hogy sértené a szövetségi tartomány igazgatási szuverenitását, ha az nem helyezhetné el a kitoloncolásra váró migránsokat a hatáskörébe tartozó büntetés-végrehajtási intézetekben, azzal az indokkal, hogy az ország területén máshol vannak különleges idegenrendészeti fogdák.

Bot főtanácsnok utalt arra, hogy az EUB több alkalommal kimondta, hogy egy tagállam nem hivatkozhat a szövetségi tagozódásából fakadó nemzeti rendelkezésekre vagy gyakorlatokra egy irányelvben megállapított kötelezettségek elmulasztásának igazolása érdekében.⁶⁷⁵ Ennek megfelelően az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós intézmények nem kötelesek figyelembe venni, még kevésbé állást foglalni az egyes tagállamok intézményi szabályai által kialakított hatáskörmegosztást, illetve az ebből következően a szövetségi állam hatóságaira, illetve az egyes szövetségi alegységek hatóságaira háruló feladatokat illetően.⁶⁷⁶ Ebből következőleg pedig – és az EUB is ezt az álláspontot fogadta el – attól kezdődően, hogy egy tagállam területén van különleges idegenrendészeti fogda, amely megfelelő befogadási kapacitással rendelkezik, a tagállamnak az érintettet e fogdában kell elhelyeznie, függetlenül szövetségi berendezkedésétől, és a fogda földrajzi elhelyezkedésétől.

Egy másik előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a RegioPost GmbH & Co. KG és Landau város között, a város postai szolgáltatásaira vonatkozó közbeszerzési szerződések odaítélése keretében az ajánlattevők és alvállalkozóik arra történő kötelezése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, hogy vállaljanak kötelezettséget arra, hogy minimálbért fizetnek az ezen közbeszerzési szerződések tárgyát képező szolgáltatásokat teljesítő alkalmazottak számára.⁶⁷⁷ Az ügy megítélése során az alkotmányos identitás klauzulának nem volt jelentősége, azonban Paolo Mengozzi főtanácsnok az érvelése megerősítéseként hangsúlyozta, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből az következik, hogy az uniós jog nem foszthat meg egy regionális vagy helyi egységet az érintett tagállamon belül rá ruházott hatáskörök tényleges gyakorlásától. A főtanácsnok számára a Rajna-vidék–Pfalz

⁶⁷⁵ C-67/05. Bizottság v. Németország EU:C:2005:791.

⁶⁷⁶ Főtanácsnoki indítvány 143. pont.

⁶⁷⁷ C-115/14. RegioPost GmbH & Co. KG v Stadt Landau ECLI:EU:C:2015:760.

tartomány hatáskörére tekintettel tökéletesen koherensnek tűnik, hogy a Rajna-vidék–Pfalz tartománynak a kollektív szerződések betartásának és a minimálbérnek a közbeszerzési szerződések odaítélése keretében történő biztosításáról szóló, 2010. december 1-jei törvény 3. §-ának hatálya a közbeszerzési szerződéseket teljesítő munkavállalókra korlátozódik.⁶⁷⁸ Az EUB a főtanácsnoki állásponttal egyébként egyetértett.

Néhány további ügyben még nem született ítélet, de elérhetőek már a főtanácsnoki indítványok. Így például egy, hasonló ügyekben⁶⁷⁹ született főtanácsnoki vélemény röviden említi az identitás klauzula várható jelentőségét. Az ügyek tényállása szerint az Európai Bizottság azért citálta bíróság elé Hollandiát és az Egyesült Királyságot, mivel megsértették a lojális együttműködés elvét, amikor elmulasztották az uniós költségvetés rendelkezésére bocsátandó saját forrásokban bekövetkezett veszteség megtérítését. Az említett veszteségek az Európai Gazdasági Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról szóló, 1991. július 25-i 91/482/EGK tanácsi határozat és az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról szóló, 2001. november 27-i 2001/822/EK tanácsi határozat megsértésével függenek össze, amellyel kapcsolatban az alperesek hivatkoznak alkotmányos identitásuk védelmére. A tanácsi határozatok ugyanis kifejezetten elismerik, hogy a tengerentúli országok és területek és a velük különleges kapcsolatban álló tagállamok közötti kapcsolat alkotmányos keretét tiszteletben kell tartani. Az ennek keretében kialakított sajátos partnerségi mechanizmus célja pedig az, hogy az adott alkotmányos hatáskör- és feladatmegosztást tiszteletben tartsa. Ezekben az ügyekben tehát a tengerentúli területek és tagállamok közti sajátos alkotmányos kapcsolat és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt politikai és alkotmányos berendezkedés összefüggéseinek megítélése lehet az egyik kérdés.

Egy másik ügy előzménye, hogy a párizsi és a koppenhágai támadások nyomán az Európai Bizottság a fegyverek megszerzésének és tartásának ellenőrzéséről szóló uniós jogszabály módosítását javasolta. Ezt követően a Cseh Köztársaság kezdeményezte az 91/477/EGK tanácsi irányelvet módosító 2017. május 17-i (EU) 2017/853 európai parlamenti és tanácsi irányelv megsemmisítését.⁶⁸⁰ A kereset egyik jogalapjaként a Cseh Köztársaság arra hivatkozott, hogy a 2017/853 irányelv érvénytelen, mivel sérti az egyenlő bánásmód elvét tekintettel arra, hogy a módosított irányelv 6. cikk (6) bekezdésének második bekezdése Svájc

⁶⁷⁸ Főtanácsnoki indítvány 84-85. pont.

⁶⁷⁹ C-395/17. Bizottság v Holland Királyság ECLI:EU:C:2019:98; C-391/17. Bizottság v Egyesült Királyság ECLI:EU:C:2019:97.

⁶⁸⁰ C-482/17. Cseh Köztársaság v Parlament és Tanács ECLI:EU:C:2019:321.

vonatkozásában külön rendelkezésben ír elő kivételt az A kategóriás tűzfegyverek használatával szembeni tilalom alól. A 6. cikk (6) bekezdésének második albekezdése ugyanis konkrét rendelkezést ír elő az olyan ország vonatkozásában, amely sok évre visszanyúlóan kötelező sorkatonai szolgálaton alapuló tartalékos hadsereggel rendelkezett, e feltételt pedig csak Svájc teljesíti.

Sharpston főtanácsnok ugyanakkor úgy látja, hogy „minden tagállam helyzete egyéni. Kultúrától és hagyománytól függően változik. Ezért nem tudok egyetérteni azzal, hogy az összes tagállam és a négy schengeni állam (amelyek közül Svájc az egyik) helyzete minden szempontból automatikusan teljesen összehasonlítható.”⁶⁸¹ Álláspontja szerint a „svájci kivétel” megalkotásával az uniós jogalkotó éppen az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szereplő kötelezettségének tett eleget. A kivétel célja, hogy figyelembe vegye azt a tényt, hogy egy ilyen állam a közbiztonság biztosítása szempontjából nyomon tudja követni az érintett személyeket (és fegyvereket). Mindezek alapján véleménye szerint a megsemmisíteni kért rendelkezés nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést. Kérdéses ugyanakkor, hogy Svájc vonatkozásában valóban lehet-e hivatkozni a 4. cikk (2) bekezdésére, hiszen az az Európai Unió tagállamaira vonatkozik, Svájc pedig nem tagállam.

És végül, az utolsó, publikált főtanácsnoki indítvány szintén egy még le nem zárult előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez kapcsolódik.⁶⁸² Az abban felvetődő egyik fő kérdés, hogy a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2009/72. irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében szereplő hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezés alkalmazható-e a Spanyol Királyság 2012-ben elfogadott adóügyi intézkedésre. A kérdést előterjesztő spanyol legfelsőbb bíróság hangsúlyozza, hogy a szárazföldi vizek használata után fizetendő adó kizárólag a hidroelektromos úton előállított energia termelőire vonatkozik, a más technológiát használó energiatermelőkre nem. Ezenfelül kizárólag azokkal a termelőkkel szemben vetik ki, akik az autonóm közösségek közötti vízgyűjtők területén rendelkeznek közigazgatási koncesszióval, az autonóm közösségen belüli vízgyűjtők koncessziójogosultjaival szemben nem. Ehhez kapcsolódóan felmerül az állami támogatásnak az EUMSZ 107. cikkben szereplő tilalmának kérdésköre, mivel a szóban forgó adó

⁶⁸¹ Főtanácsnoki indítvány 140. pont.

⁶⁸² C-105/18. és C-113/18. sz. egyesített ügyek Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) és társai kontra Administración General del Estado ECLI:EU:C:2019:395.

aszimmetrikus jellege miatt tiltott állami támogatásnak minősülhet azok javára, akikre ez az adó nem vonatkozik.

Hogan főtanácsnok az állami támogatás lehetséges igazolásai körében hivatkozik Spanyolország alkotmányos berendezkedésére. A központi kormányzat és az autonóm közösségek között fennálló hatáskörmegosztás ugyanis az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelmet élvez. Ennek megfelelően, álláspontja szerint, habár igaz, hogy valamely tagállam belső alkotmányos szerkezetét általában nem lehet segítségül hívni olyan intézkedés igazolására, amely egyébként az uniós jog megsértését jelentené,⁶⁸³ mégis: „ha a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy a nemzeti alkotmány nem jogosítja fel az államot, hogy (akár kizárólagos, akár szubszidiárius vagy kiegészítő hatáskörben) valamely autonóm közösségen belüli vízgyűjtő működtetéséért adóügyi intézkedéseket fogadjon el vagy díjat szabjon ki, ez a körülmény igazolhatja azt, hogy az autonóm közösségen belüli koncesszióval rendelkező villamosenergia-termelőkre nem vonatkozik az említett adó.”⁶⁸⁴

c) A nemzeti identitás és egyes nemzeti alkotmányjogi szabályok és értékek

Témánk szempontjából egy egyik kiemelt jelentőségű előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a spanyol Alkotmánybíróság terjesztette elő.⁶⁸⁵ A testület arra kérte az EUB-t, hogy értelmezze az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 4a. cikkének (1) bekezdését, és – adott esetben – vizsgálja meg annak érvényességét, és állapítsa meg az Európai Unió Alapjogi Charta 53. cikkének⁶⁸⁶ pontos hatályát.

Az alapügy tényállása szerint 1996. október 1-jei végzésével az Audiencia Nacional (központi bíróság) első büntető tanácsa indokoltnak minősítette S. Melloni Olaszország részére történő átadását, annak érdekében, hogy ott a Tribunale di Ferrara által kibocsátott 554/1993., illetve 444/1993. sz. elfogatóparancsban foglalt cselekmények miatt büntetőeljárás alá vonják.

⁶⁸³ Főtanácsnoki indítvány 101. pont.

⁶⁸⁴ Uo. 103. pont.

⁶⁸⁵ C-399/11. Stefano Melloni v Ministerio Fiscal ECLI:EU:C:2013:107.

⁶⁸⁶ „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

Miután azonban óvadék ellenében szabadlábra helyezték, S. Melloni megszökött, és így nem tudták őt az olasz hatóságoknak átadni. Ezt követően 1997. március 27-i határozatában a Tribunale di Ferrara megállapította S. Melloni távollétét, és elrendelte, hogy az értesítéseket a továbbiakban S. Melloni által korábban kijelölt és a bizalmát élvező védők részére küldjék meg. A Tribunale di Ferrara a 2000. június 21-i, a terhelt távollétében meghozott ítéletével S. Mellonit csődbüntett miatt 10 év szabadságvesztésre ítélte, és 2004. június 8-án a Corte d'appello di Bologna mellett működő ügyészség kiadta a 271/2004. sz. európai elfogatóparancsot a meghozott ítélet végrehajtása érdekében. Ezt követően a spanyol rendőrség letartóztatta S. Mellonit, aki tiltakozott az olasz hatóságoknak történő átadása ellen egyebek mellett azért, mert az olasz eljárásjog nem ad lehetőséget jogorvoslatra a terhelt távollétében hozott bűnösséget megállapító ítéletekkel szemben. Miután azonban az Audiencia Nacional elrendelte az olasz hatóságok részére történő átadását, S. Melloni *recurso de amparó*t (alkotmányossági panasz) terjesztett elő a *Tribunal Constitucional* előtt a szóban forgó végzéssel szemben.

Az ügyben felmerülő jogi probléma az volt, hogy a spanyol Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a terhelt távollétében hozott ítélet végrehajtása céljából kiadott európai elfogatóparancs teljesítését minden esetben ahhoz a feltételhez kell kötni, hogy a terhelt a kibocsátó tagállamban perújítást kezdeményezhet.⁶⁸⁷ Márpedig a kerethatározat 4a. cikkének (1) bekezdése többek között úgy rendelkezik, hogy amennyiben e személynek tudomása volt a kitűzött tárgyalásról, és védőt hatalmazott meg arra, hogy a tárgyalás során a védelmét ellássa, az átadás nem köthető ilyen jellegű feltételhez.

Yves Bot főtanácsnok álláspontja szerint „a 4a. cikk (1) bekezdése a valamennyi tagállam közötti arra vonatkozó megállapodás kifejezése, hogy meghatározzák azt, hogy a távollétében elítélt személyt mikor kell átadni, anélkül hogy az sértené a tisztességes eljáráshoz való jogát és a védelemhez való jogait. A tagállamok közötti ezen konszenzus nem hagy helyet az eltérő nemzeti védelmi szintek alkalmazásának.”⁶⁸⁸ A főtanácsnok arra is utalt, hogy álláspontja megfogalmazása körében figyelembe vette az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését és a Charta preambulumát is, amely szerint az Unió fellépésének tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását. Úgy látja ugyanakkor, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog és a védelemhez való jog terjedelmének meghatározása a terheltek távollétében meghozott ítéletek

⁶⁸⁷ Főtanácsnoki indítvány 2. pont.

⁶⁸⁸ Uo. 126. pont.

terén nem olyan jellegű, ami sérthetné a Spanyol Királyság nemzeti identitását.⁶⁸⁹ Az Yves Bot által megfogalmazott koncepció külön érdekessége, hogy szerinte egyébként sem szabad összekeverni az alapvető jogok védelmét a nemzeti identitás, illetve pontosabban valamely tagállam alkotmányos berendezkedésének veszélyeztetésével: az alapvető jogok jelentőségét nem lehet alábecsülni, ez azonban nem jelenti azt, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének alkalmazása szóba jöhetne.⁶⁹⁰ Az EUB válaszában nem foglalkozott az alkotmányos identitás kérdésével, mivel arra a kérdést előterjesztő bíróság sem hivatkozott, azonban az uniós jog elsőbbsége, a hatékony érvényesülés és a kölcsönös elismerés elvére hivatkozással⁶⁹¹ a főtanácsnoki indítványban javasoltaknak megfelelő döntést hozott.

Egy következő előzetes döntéshozatal iránti kérelem a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 2. cikke (2) bekezdése a) pontjának az értelmezésére vonatkozott.⁶⁹² Az ügy tényállása szerint S. Achbita 2003. február 12-én recepciósként állt a G4S alkalmazásába határozatlan idejű munkaszerződéssel, amelynek munkavállalói – íratlan szabály alapján – a munkavégzés során nem viselhetek vallási, politikai vagy filozófiai jelképeket. Később ezt írásban is rögzítették a G4S belső szabályzatában. S. Achbita, aki már munkába állásakor muzulmán volt, kizárólag munkaidőn kívül viselt fejkendőt, azonban 3 év munkaviszony után, 2006 áprilisában bejelentette, hogy a jövőben vallási okokból munkaidőben is fejkendőt szándékozik viselni. A vállalat vezetése felhívta a figyelmét arra, hogy ez ellenkezik a G4S semlegességre törekvésével, majd miután fejkendőben állt munkába, 2006. június 12-én végkielégítés fizetése mellett elbocsátották. Ezt követően S. Achbita kártérítési keresetet terjesztett elő korábbi munkaadójával szemben, és másodlagosan kártérítést is kért a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni küzdelemre vonatkozó törvény megsértése miatt, azonban mind az első fokú, mint a fellebbezés nyomán eljáró bíróság elutasította a keresetét. A másodfokú ítélettel szemben felülvizsgálati eljárást kezdeményeztek, a belga *Hof van Cassatie* (semmitőszék) pedig az EUB-hez fordult.

⁶⁸⁹ Uo. 140. pont. Továbbá : „a Spanyol Királyság maga is kifejtette a tárgyaláson, többek között a spanyol jogban a terhelt távollétében meghozott ítéleteket követő új tárgyalás megtartására vonatkozó kivételekre támaszkodva, hogy a vádlott részvétele a saját tárgyalásán nem tartozik a Spanyol Királyság alkotmányos berendezkedésének körébe.” Uo. 141. pont.

⁶⁹⁰ Uo. 142. pont.

⁶⁹¹ Aida Torres Perez: Melloni in three acts: from dialogue to monologue. E.C.L. Review 2014/2. 311-315.

⁶⁹² C-157/15. Samira Achbita és Centrum voor gelijikheid van kansen en voor racismebestrijding kontra G4S Secure Solutions NV ECLI:EU:C:2017:203.

Az esetet ismertető Kokott főtanácsnok elsősorban az ügy társadalmi szempontból kényes jellegét hangsúlyozza. 2016. május 31-én írt indítványában ugyanis elsőként arra utalt, a jelenlegi politikai és társadalmi környezetben „Európa harmadik állambeli migránsok soha nem látott áradatával néz szembe, és mindenütt heves viták folynak a migrációs háttérrel rendelkező személyek lehető legeredményesebb integrációjának eszközeiről és módjairól. Végső soron az iszlám fejkendővel kapcsolatos jogi problémák azt az alapvetőbb kérdést helyettesítik, hogy mennyi másságot és sokszínűséget kell egy nyitott és pluralisztikus európai társadalomnak eltűrnie köreiben, és ezzel szemben milyen mértékű alkalmazkodást követelhet meg bizonyos kisebbségektől.”⁶⁹³

Identitás szempontból a francia kormány által előterjesztett észrevételnek van kiemelt jelentősége, amelyben a kormány azzal érvelt, hogy az irányelvnek nem az a rendeltetése, hogy a tagállamok nemzeti identitását érintő helyzetekre alkalmazzák. Az irányelv hatálya a laicizmus Franciaországban érvényesülő alkotmányos elve miatt korlátozásoknak van alávetve. Kokott álláspontja szerint azonban „önmagában az Uniónak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében rögzített, a tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségéből nem lehet arra következtetni, hogy bizonyos területeket vagy tevékenységeket teljesen kivontak volna a 2000/78 irányelv hatálya alól. Valójában ezen irányelv alkalmazása nem sértheti a tagállamok nemzeti identitását. A nemzeti identitás tehát nem korlátozza magát az irányelv hatályát, hanem azt az egyenlő bánásmód irányelvben szereplő elvének, valamint az esetleges eltérő bánásmódra vonatkozó igazolási okoknak az értelmezése során kell megfelelően figyelembe venni.”⁶⁹⁴ Ennek megfelelően a főtanácsnok arra az álláspontra jutott, hogy a Franciaországhoz hasonló tagállamokban, amelyekben a laicizmus alkotmányos ranggal rendelkezik, a látható vallási jelek viselése erősebb korlátozásoknak vethető alá.⁶⁹⁵ Eképpen még ha az ügyben eljáró bíróság hátrányos megkülönböztetésnek is minősíti a munkaadó üzletpolitikáját, a megkülönböztetés igazolható a munkáltató által követett világnézeti semlegességre törekvő politika érvényesítése céljával, amennyiben az megfelel az arányosság elvének. Ennek körében Kokott szerint a tevékenységi körön és a vallási jel nagyságán kívül vizsgálandó az adott tagállam nemzeti identitása is.

⁶⁹³ Főtanácsnoki indítvány 2-3. pont.

⁶⁹⁴ Uo. 32. pont.

⁶⁹⁵ Szajbély Katalin: Vallási jelképek viselése a munkahelyeken az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2018/2 1-8.

Az EUB döntésében a főtanácsnoki javaslattal összhangban megállapította, hogy közvetlen diszkrimináció nem áll fenn, és közvetett is csupán akkor, ha a magánvállalkozó által alkalmazott látszólag semleges kötelezettség ténylegesen különleges hátrányt okoz valamely meghatározott vallással vagy meggyőződéssel rendelkező személynek, és azt objektív módon nem igazolja olyan jogszerű cél, mint a semlegességi politika. Az EUB szerint azt, hogy az e cél eléréséhez igénybe vett eszközök megfelelőek és szükségesek, az előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, ugyanakkor az EUB nem recipiálta a főtanácsnok teljes szempontrendszerét. Az arányosság körben ugyanis az EUB arra helyezte a hangsúlyt, hogy a munkavállaló által betöltött munkakör az ügyfelekkel kapcsolattartás körébe esik-e, illetve, hogy a munkavállaló további költségek nélkül áthelyezhető volt-e olyan munkakörbe, ahol a semlegességi politika meg tudott valósulni azáltal, hogy a munkavállaló többé nem kerül vizuális kapcsolatba az ügyfelekkel.

A következő, kiemelten jelentős előzetes döntéshozatal keretében a *Corte costituzionale* (olasz alkotmánybíróság) azt állította, hogy egy korábbi uniós bírósági döntésben előírt, az olasz büntető törvénykönyvnek az elévülési időről szóló szabálya mellőzésére vonatkozó kötelezettség⁶⁹⁶ sértheti az olasz alkotmány 25. cikkének (2) bekezdésében rögzített, a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), és így érintheti az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását.⁶⁹⁷ Az olasz alkotmánybíróság végzésében kiemelte, hogy a bűncselekmények és büntetések törvényességének elve az olasz jogrendszer értelmezésében magasabb szintű védelmet biztosít annál, mint ami az Európai Unió Alapjogi Charta 49. cikkének értelmezéséből következik, mivel kiterjed a bűncselekmények esetén alkalmazandó elévülési időkre is, és ennek következtében megtiltja, hogy a nemzeti bíróság valamely folyamatban lévő ügyben a bűncselekmény elkövetésekor előírt elévülési időnél hosszabb elévülési időt alkalmazzon (a szigorúbb büntető törvény visszaható hatályának tilalma). Arra való tekintettel, hogy az olasz alkotmány az uniós joghoz képest magasabb szinten biztosítja az alapjogok védelmét, a *Corte costituzionale* arra a következtetésre jutott, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése és a Charta 53. cikke alapján a nemzeti bíróságok megtagadhatják az EUB által a C-105/14. Taricco és társai ítéletben megállapított kötelezettség teljesítését, mivel az érintheti az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását. Sőt, az olasz alkotmánybíróság szerint az EUB ítéletének alkalmazása mindig attól, a nemzeti hatóságok – Olaszországban az alkotmánybíróság – által

⁶⁹⁶ C-105/14. Taricco és társai ítélet EU:C:2015:555.

⁶⁹⁷ C-42/17. M.A.S. és M.B. elleni büntetőeljárás ECLI:EU:C:2017:936.

megítélendő feltételtől függ, hogy összeegyeztethető-e ez utóbbi a tagállam alkotmányos rendjével.

Yes Bot főtanácsnok indítványában amellet érvelt, hogy a jelen ügy nem veti fel az alkotmányos identitás sérelmét és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése nem teszi lehetővé valamely tagállam igazságügyi hatósága számára, hogy megtagadja a Taricco és társai ítéletben megállapított kötelezettség teljesítését azzal az indokkal, hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályos törvényben előírtnál hosszabb elévülési időnek a folyamatban lévő ügyekre történő azonnali alkalmazása sértheti az Olasz Köztársaság nemzeti identitását. Utalt egyrészt arra, hogy az EUB mindig úgy tekintette, hogy az uniós jog egységének és hatékonyságának megőrzése érdekében a tagállamok alkotmányában megfogalmazott alapjogok vagy a nemzeti alkotmányos struktúra alapelveinek sérelmére történő hivatkozás nem érintheti az Unió intézményei által elfogadott intézkedés érvényességét, vagy az ezen állam területén kifejtett hatását. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ezen intézkedések érvényességét kizárólag az uniós jog alapján lehet megítélni.⁶⁹⁸ Másrészt, a főtanácsnok szerint nem szabad összekeverni, hogy mi tartozik valamely alapvető jog védelmét megkövetelő koncepció körébe, azzal, hogy mi jelenti az alkotmányos berendezkedés veszélyeztetését. „Természetesen a jelen esetben az olasz alkotmány által védett alapvető jogról van szó, amelynek jelentőségét nem lehet alábecsülni, ez azonban nem jelenti azt, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének alkalmazása szóba jöhetne.”⁶⁹⁹ Mindazonáltal egy nemrég hozott ítéletében a *Corte costituzionale* kimondta, hogy az alkotmányos rend „felsőbb” vagy „alapvető” elvei azok, amelyek az alkotmány identitását megadják, és az olasz alkotmány „kemény magját” alkotják.⁷⁰⁰ Jelen indítványban azonban az olasz alkotmánybíróság nem fejtette ki, mely okok miatt kell az alkotmányos rend alapelveinek státuszát kiterjeszteni a bűncselekmények és a büntetések törvényessége elvének valamennyi szempontjára.

Az ügy érdekessége, hogy az olasz alkotmánybíróság indítványának és a főtanácsnoki véleménynek az intenzív identitásalapú érvelésével szemben az EUB döntése látványosan kerüli a témát. Az EUB arra jutott, hogy az első két, alkotmányjogi érvelés nélkül megindokolható kérdésre adott válasza alapján a harmadik, alkotmányos identitásra építő

⁶⁹⁸ Főtanácsnoki indítvány 177. pont.

⁶⁹⁹ Uo. 179. pont.

⁷⁰⁰ Az Olasz Alkotmánybíróság 238/2014. sz. ítélete, 2014. október 22.

kérdést már nem kell megválaszolnia. Vagyis, csupán látens módon recipiálta az alkotmányossági kifogásokat, hiszen arra jutott, hogy az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az előírja a nemzeti elévülési szabály mellőzését, kivéve, ha e mellőzés sértené a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét, de érdemben nem ment bele a jogrendek viszonyát érintő harmadik kérdés boncolgatásába.⁷⁰¹

Az előbbi ügy folytatásának tekinthető egy másik előzetes döntéshozatal iránti kérelem is, amelyet az EUMSZ-nek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek elleni küzdelemről szóló 325. cikkének értelmezésével összefüggésben terjesztettek elő a hozzáadottérték-adó (héta) területén bűncselekmények elkövetésével vádolt Petar Dzivevvel és társaival szemben indult eljárás során.⁷⁰² Az ügy tényállása szerint az előzetes nyomozás során a bolgár szervezett bűnözés elleni harc főigazgatóságának igazgatója 2011 novembere és 2012 februárja között több telefonlehallgatás alkalmazására irányuló engedély iránti kérelmet nyújtott be a négy vádlott vonatkozásában. A szófiai városi bíróság helyt adott e kérelmeknek.

A *Spetsializiran nakazatelen sad* (szakosított büntetőbíróság) az engedélyezett lehallgatások jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó kérdéseket tett fel az EUB-nek. Ennek keretében előadta, hogy az alapügyben szóban forgó egyik engedély sem tartalmaz indokolást, és hogy egyes engedélyekben nem tüntették fel megfelelően, hogy a szófiai városi bíróság elnöke vagy elnökhelyettese járt-e el az engedély kiadása során. Ráadásul a 2012 januárjában és februárjában kibocsátott engedélyeket olyan bíróság hozta meg, amely arra nem rendelkezett hatáskörrel. Az engedély iránti kérelmet ugyanis a szakosított büntetőbíróság elnökéhez, nem pedig a *Sofiyski gradski sad* (szófiai városi bíróság) elnökéhez kellett volna intézni, akinek így a kérelmek áttételéről kellett volna rendelkeznie. Minthogy a nemzeti jogi rendelkezések alkalmazása értelmében tilos az olyan bizonyíték felhasználása, amely hatáskörrel nem rendelkező bíróság által elrendelt lehallgatásból származik, illetve amelynek elrendelését megfelelően nem indokolták meg, ezért kérdéses, hogy meddig terjed az EUMSZ 325. cikk alapján a tagállamokat terhelő, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó kötelezettség. Mellőzhető vagy mellőzendő-e valamely nemzeti szabály, ha az nyilvánvalóan megakadályozza a héa beszédését?

⁷⁰¹ Clara Rauegger: National Constitutional Rights and the Primacy of EU Law: M.A.S. Common Market Law Review 2018/5. 1542-1543.

⁷⁰² C-310/16. Dzivev és társai ECLI:EU:C:2019:30.

Válaszában az EUB arra jutott, hogy nem ellentétes az uniós joggal azon nemzeti jogszabály alkalmazása, amely előírja, hogy ki kell zárni a büntetőeljárásból azokat a bizonyítékokat, amelyek vonatkozásában hatáskörrel nem rendelkező bíróság részéről került sor az engedély kibocsátására, még akkor is, ha kizárólag ezen bizonyítékok alkalmasak a szóban forgó bűncselekmények elkövetésének a bizonyítására. Az ügy ugyanakkor nem vitt közelebb az identitás alapú érvelés tartalmi dimenzióihoz, Bobek főtanácsnok ugyanis pusztán visszautalt a M.A.S. ügyben felmerülő identitás kérdésekre, de azokat nem részletezte tovább.

Az identitást érintő döntések sorozatában megjelenik a Brexit kérdése is.⁷⁰³ Mint ismert, a 2016. június 23-i egyesült királysági népszavazást követően az Egyesült Királyság miniszterelnöke 2017. március 29-én bejelentette az Európai Tanácsnak az Egyesült Királyság azon szándékát, hogy az EUSZ 50. cikk alapján kilép az Unióból. Ezt követően több parlamenti képviselő 2017. december 19-én megállapítási ítélet meghozatalára irányuló bírósági felülvizsgálat iránti keresetet terjesztett elő a *Court of Session* (skót legfelsőbb polgári bíróság) elé annak meghatározása céljából, hogy az említett bejelentést egyoldalúan vissza lehet-e vonni, illetve mikor és hogyan lehet egyoldalúan visszavonni. Indítványozták, hogy a *Court of Session* e kérdéssel kapcsolatban előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen az EUB elé.

Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványában hangsúlyozta, hogy „az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése valójában az államok nemzeti identitása tiszteletben tartásának fontos példája, amelyek tekintetében elismeri az Unióból a saját alkotmányos követelményeikkel összhangban történő kilépés jogát. Ugyanúgy, ahogy valamely tagállam egy adott időpontban megállapíthatja, hogy nemzeti identitása nem egyeztethető össze az uniós tagsággal, nincs akadálya annak, hogy ugyanezen identitás (amelyet nem változtatlan, köbe vésett fogalomnak kell tekinteni) az Unióba történő integrációjához kötődjön.”⁷⁰⁴ Ebből adódóan a főtanácsnok azt javasolta, hogy az EUSZ 50. cikk szerinti kilépési szándék bejelentése egyoldalú visszavonhatósága az az értelmezés, amely leginkább képes arra, hogy összhangba hozza a tagállamok alkotmányos identitásának tiszteletben tartását az integrációs folyamat előmozdításának céljával.

⁷⁰³ C-621/18. Wightman és társai ECLI:EU:C:2018:999.

⁷⁰⁴ Főtanácsnoki indítvány 131. pont.

Az EUB ugyanakkor a főtanácsnok által előadottak közül nem az identitás alapú érvelést, hanem a szuverenitással összefüggő érveket alkalmazta. Ennek értelmében „az EUSZ 50. cikk (1) bekezdésében kimondott kilépési jog szuverén jellege amellet szól, hogy az érintett tagállamnak joga van az Unióból való kilépésre irányuló szándéka bejelentésének visszavonásához mindaddig, amíg az Unió és az e tagállam között létrejött, kilépésről rendelkező megállapodás hatályba nem lépett, vagy – ennek hiányában – amíg az EUSZ 50. cikk (3) bekezdésében előírt kétéves – ez utóbbi rendelkezés alapján esetlegesen meghosszabbított – határidő le nem telik.”⁷⁰⁵ Minthogy a visszavonásra vonatkozó kifejezett rendelkezés nincs az EUSZ-ben, ezért az EUSZ 50. cikk (1) bekezdésében magára a kilépésre előírt szabályokat kell tiszteletben tartani, így arról az érintett tagállam alkotmányos követelményeivel összhangban, egyoldalúan lehet határozni. Másrészt az EUB utalt a Tanács és a Bizottság azon javaslatára is, amely szerint a kilépési szándék bejelentésének visszavonásához való jogot az Európai Tanács egyhangú jóváhagyásától kell függővé tenni. Egy ilyen követelmény azonban az egyoldalú szuverén jogot feltételhez kötött joggá változtatná. Márpedig az ilyen jóváhagyási eljárás nem lenne összeegyeztethető azon elvvel, miszerint a tagállam nem kötelezhető arra, hogy akarata ellenére kilépjen az Unióból.⁷⁰⁶

Egy következő, alkotmányjogi szempontból releváns előzetes döntéshozatali kérelem az állampolgárság elvesztése körében fogalmazódott meg.⁷⁰⁷ Az alapügy érintettjei kettős állampolgárok voltak: M. G. Tjebbes holland és kanadai, G. J. M. Koopman és L. Duboux holland és svájci, valamint E. Saleh Abady iráni és holland állampolgársággal rendelkeztek. 2014. május 2-i, 2014. szeptember 16-i, 2015. január 20-i, illetve 2015. február 23-i határozataival az illetékes miniszter megtagadta mind a négy kérelmező által benyújtott útlevél iránti kérelem elbírálását, mivel megállapította, hogy e személyek a holland állampolgárságról szóló törvény 15. cikke (1) bekezdésének c) pontja⁷⁰⁸ vagy 16. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében a törvény erejénél fogva elvesztették a holland állampolgárságot. Az alapeljárások felperesei négy külön keresetet indítottak a *rechtbank Den Haag* (hágai bíróság) előtt, majd külön-külön fellebbezést nyújtottak be az ítéletek ellen a *Raad van State* (államtanács) előtt, amely az EUB-hez fordult a holland állampolgárság

⁷⁰⁵ C-621/18. Wightman és társai ECLI:EU:C:2018:999. 57. pont.

⁷⁰⁶ Uo. 72. pont.

⁷⁰⁷ C-221/17. M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady, L. Duboux v Minister van Buitenlandse Zaken ECLI:EU:C:2019:189.

⁷⁰⁸ „(1) A nagykorú személy elveszíti a holland állampolgárságot: [...] c) ha egyúttal külföldi állampolgársággal is rendelkezik, és nagykorúságának ideje alatt mindkét állampolgárság birtokában tízéves megszakítás nélküli időszakon keresztül Hollandián [...] és az [EU-Szerződés] hatálya alá tartozó területeken kívül rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel [...]”

törvény és az uniós jog összeegyeztethetősége kérdésében különös tekintettel a fent bemutatott 2010. március 2-i C-138/08. Rottmann-ügyre.

Mengozi főtanácsnok véleményében emlékeztetett arra, „hogy az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek meghatározása a tagállamok hatáskörébe tartozik, valamint, hogy az EUSZ 9. cikk és az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése értelmében az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.”⁷⁰⁹ Mindezek alapján arra konkludált, hogy „az alapeljárás felperesei érvelésének elfogadása azt eredményezné, hogy az Unió megsértené a tagállamok nemzeti identitásának figyelembevételére vonatkozó, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettséget, amelynek a nemzeti közösség összetétele kétségtelenül alapvető eleme.”⁷¹⁰ Ezzel összhangban az EUB – az identitás klauzula értelmezése nélkül – arra az álláspontra helyezkedett, hogy az uniós joggal elvileg nem ellentétes, hogy valamely tagállam közérdekű okokból előírja az állampolgárság elvesztését, még akkor sem, ha az állampolgárság elvesztése az érintett személy számára uniós polgár jogállásának elvesztését is eredményezi. Mindennek feltétele ugyanakkor az egyedi elbírálás, vagyis a nemzeti hatóságoknak, ideértve adott esetben a nemzeti bíróságokat is, módjukban kell állnia, hogy járulékos jelleggel vizsgálják az állampolgárság ezen elvesztésének következményeit, és esetlegesen *ex tunc* hatállyal visszaállítsák az érintett személyek állampolgárságát az általuk úti okmány vagy az állampolgárságukat tanúsító bármely más dokumentum kiállítására irányuló benyújtott kérelem alkalmával. E vizsgálat keretében a hatóságoknak és bíróságoknak vizsgálniuk kell, hogy az érintett tagállam állampolgárságának elvesztése, amely az uniós polgár jogállás elvesztését eredményezi, tiszteletben tartja-e az arányosság elvét azon következményeket illetően, amelyeket az minden egyes érintett személy és adott esetben (kiskorú) családtagjai helyzetére gyakorol.

Végül érdemes arra is utalni az alkotmányos szabályok vonatkozásában, hogy akad olyan előzetes döntéshozatali eljárásban közzétett főtanácsnoki vélemény is, amelyben pusztán a lábjegyzetek szintjén jelenik meg az alkotmányos identitás fogalma.⁷¹¹ Az ügy témája identitás szempontból nem új keletű, hiszen egy német-román állampolgár névváltoztatási jogával kapcsolatos. Mircea Florian Freitag Romániában született Pavel családnévvel. Miután

⁷⁰⁹ Főtanácsnoki indítvány 107. pont.

⁷¹⁰ Uo.

⁷¹¹ C-541/15. Freitag ECLI:EU:C:2017:432. 35. lábjegyzet.

szülei elváltak, édesanyja, Angela Freitag, férjhez ment a német állampolgárságú M. Freitaghoz, aki örökbe fogadta a felperest, és aki így megkapta a német állampolgárságot, és a Freitag családi nevet. Később a brassói megyei önkormányzat a felperes családi nevét kérelmére ismét Pavelra változtatta, aki ezt követően a wuppertali anyakönyvi hivatalhoz fordult, és kérte a névváltoztatás német jogban történő elismerését, valamint annak megfelelő anyakönyvezését. A wuppertali anyakönyvi hivatal az *Amtsgericht Wuppertal* (wuppertali helyi bíróság) elé terjesztette az ügyet, aki az EUB-hez fordult. Az ügyben alkalmazandó német jogi rendelkezés ugyanis egy másik uniós tagállamban szerzett név választásához való jogot attól a feltételtől teszi függővé, hogy a szóban forgó nevet az ebben a másik tagállamban való szokásos tartózkodás alkalmával szerezték-e meg, amely feltétel a jelen esetben nem teljesült. M. F. Freitag szokásos tartózkodási helye ugyanis a névváltoztatásra irányuló romániai eljárás idején Németországban volt. Az ügyben született, Szpunar főtanácsnok által jegyzett indítvány a már tárgyalt névjogi esetekre történő visszautaláson kívül nem visz közelebb az identitás klauzula kibontásához, és ennek megfelelően az EUB sem foglalkozott annak értelmezésével. Az ítélet egyébként nem tekintette az uniós joggal ellentétesnek a német szabályozást, mivel a német jog az alapügyben felmerült eljárástól különböző másik eljárást is tartalmazott a névváltoztatás elismerésére.

d) A nemzeti identitás mint a szubszidiaritás teszt tartalmi komponense

A főtanácsnoki indítványban foglaltak alapján külön kategóriaként kezelhető a Lengyel Köztársaság által a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kizserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről 2014/40/EU irányelvvel szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset, amelynek központi kérdése az volt, hogy megtilthatta-e az uniós jogalkotó a mentolos cigaretták értékesítését az európai belső piacon 2020. május 20-i hatállyal.⁷¹²

Az ügy különlegessége, hogy Kokott főtanácsnok a szubszidiaritás vizsgálata körében hivatkozott az identitás klauzula esetleges sérelmére. Álláspontja alátámasztja a dolgozat bevezetőjében megfogalmazott tézist, miszerint a szubszidiaritás vizsgálata leginkább formai vizsgálatra egyszerűsödött. Kokott úgy véli, hogy a szubszidiaritás teszt szigorúbb alkalmazásához valamiféle tartalmi, identitásbéli sérelem állítására van szükség. Kokott

⁷¹² C-358/14. Lengyel Köztársaság v Parlament és Tanács ECLI:EU:C:2016:323.

szerint, ha vitatott, hogy tiszteletben tartották-e a szubszidiaritás elvének tartalmi követelményeit az EUMSZ 114. cikk alkalmazásakor, ennek felülvizsgálatát elsősorban politikai szinten, a nemzeti parlamentek részvételével kell elvégezni, „bíróági úton azonban az ilyen megfontolások csak korlátozottan vizsgálhatók felül. A Bíróság észszerűen csak azt vizsgálhatja felül, hogy az Unió politikai intézményei a számukra biztosított mérlegelési jogkör korlátain belül maradtak-e a szubszidiaritás elvére tekintettel hatásköreik gyakorlása során. Az uniós bíróság ehhez megvizsgálja, hogy az említett szervek megfelelő ténybeli alapra alapozhatták-e a konkrét esetben a szubszidiaritás kérdésével kapcsolatos értékelésüket, és hogy ennek körében nem követtek-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát.”⁷¹³

A főtanácsnok álláspontja szerint „[a]kkor válhatna szükségessé a szubszidiaritással kapcsolatos szigorúbb bíróági felülvizsgálat, ha valamely uniós jogi aktus egyszer kivételesen a tagállamok nemzeti identitásával (az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése) kapcsolatos kérdéseket érintene. A jelen ügyben azonban nem állnak fenn erre utaló támpontok, és ezért a nyilvánvaló mérlegelési hiba maradhat a vizsgálat alapja.”⁷¹⁴ Ezzel összhangban pedig az EUB döntése is csupán a nemzeti szinten történő szabályozás előnyeinek bizonyítását és a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódó indokolási kötelezettséget vizsgálta, a keresetet pedig ezek tekintetében nem találta megalapozottnak.

2.3. Következtetések

A bemutatott esetek alapján több megállapítás tehető az identitás klauzula luxemburgi működését illetően. *Először is*, a legtriviálisabb szempontként tűnik fel az esetjog statisztikai gyarapodása. Ez részben azt szemlélteti, hogy a Lisszaboni szerződés elfogadása, és az identitásklauzula szövegszerű pontosítása valóban egyféle cezúra volt az alkotmányos identitással kapcsolatos viták tekintetében, ezt meghaladóan pedig azt is, hogy önmagában a 2009-et követő időszakon belül is detektálható egy egyre extenzívebb hivatkozási gyakorlat.

⁷¹³ Ennek alátámasztására a főtanácsnok a jelen dolgozat bevezetőjében is hivatkozott Észtország kontra Parlament és Tanács ítéletre utal (C-508/13. EU:C:2015:403) 54. pont: „[...] amennyiben az uniós jogalkotó [...] részletes adatokat alapul véve, és anélkül hogy mérlegelési hibát követne el, arra a megállapításra jut, hogy az uniós szintű fellépés jobban szolgálja az Unió általános érdekét”, másrészt pedig a Vodafone és társai ítélet (C-58/08. EU:C:2010:321) 78. pontjára, ahol annak vizsgálatára került sor, hogy az uniós jogalkotó „jogszerűen vélhette[-e] úgy”, hogy az Unió szintjén szükség volt bizonyos rendelkezések elfogadására.

⁷¹⁴ Uo. 148. pont.

Másodszor, az EUB általános attitűdje tekintetében továbbra is egyféle vonakodás tapasztalható a klauzula részletesebb értelmezésétől. Jól mutatja ezt a háritást, hogy a legnagyobb, alkotmánybíróságok által exponált identitáskonfliktusos kérdések megválaszolása előtt egyszerűen kitért az EUB (*M.A.S.-ügy*, *Weiss-ügy*). A vonakodás további eredményeként figyelhető meg, hogy az egyes ítéletek indokolás inkább alapul más jogalapon [pl. közérdekűsége a *Sayn-Wittgenstein-ügyben*, nyelvi diszkrimináción az uniós álláspályázatok esetében (T-185/05.), nyelvi sokszínűsége az *UTECA-ügyben*], amelyekhez másodlagos jelleggel kapcsolódik az identitás klauzula felhívása. E ponton megjegyzendő az is, hogy a klauzula tekintetben az eddig legrészletesebb értelmezést a Törvényszék adta az *Izsák-ügyben*, e döntést azonban az EUB utóbb hatályon kívül helyezte.

E visszafogottsággal szemben új irányként említhető azonban, hogy a 2019. júniusi *Moreira-ügyben* az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése egy új funkcióval bővült, hiszen az EUB az identitásklauzula fényében adta meg egy irányelv értelmezését. Ezen kívül pedig a *Digibet-ügyben* az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése a *Winner Wetten-ügyben* is fenntartott szupremácia elvével került szembe, és az EUB a föderális államszervezetre tekintettel az előbbi javára döntötte el a konfliktust.

Harmadrészt kiemelhető a főtanácsnokok meghatározó szerepe, akik egyre gyakrabban és egyre nagyobb részletességgel értelmezik az identitás klauzulát. Ennek keretében gyakran csupán dekoratív jelleggel hívják azt fel, mint például a *Freitag-ügyben* adott véleményben, ahol egy lábjegyzetben jelent meg, a *RegioPost-ügyben*, a *Gavril Covaci-ügyben*, vagy a *Dzivev-ügyben*, ahol egy-egy rövid utalást tartalmaz a főtanácsnoki vélemény. Más esetekben azonban a főtanácsnokok kifejezetten kreatívan foglalkoznak az identitásklauzula lehetséges továbbfejlesztésével. E tekintetben ők vannak abban a helyzetben, hogy végső verdikt kimondása nélkül az EUB hangos gondolkodóiként működjenek közre az uniós jog továbbfejlesztésében, és mint ilyenek, egyre inkább napirenden tartják az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés különféle jelentésrétegeit. Közülük külön kiemelendő Maduro, Bot és Kokott főtanácsnokok, akik a legjelentősebb, vagy ha úgy tetszik, a legérzékenyebb ügyekben foglalkoztak az uniós identitásklauzula felhívhatóságával, de az egyik legfrissebb 2019. áprilisi véleményében Sharpston főtanácsnok például a nem tagállam Svájc vonatkozásában vetette fel azt, hogy a Csehország által megtámadott irányelvi szakaszban foglalt megkülönböztető bánásmód valójában Svájc alkotmányos identitásának védelmével igazolható (C-482/17.).

A tartalmi kreativitás körében a főtanácsnoki véleményekben merült fel például az, hogy az EUMSZ 17. cikke, vagyis a nemzeti egyházügyi szabályozás (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*-ügy) és a munkavállalói részvételi jogok szabályozása (*Erzberger*-ügy) a tagállami alkotmányos identitás védelmét élvezik, továbbá Kokott értelmezte annak viszonyát a szubszidiaritás vizsgálat keretében is. Ennek értelmében az alkotmányos identitás sérelmének felmerülése a szubszidiaritás vizsgálat mércéit megerősítenék. (C-358/14).

*Negyedrész*t kiemelendő, hogy az EUB-nek a klauzula értelmezésére irányuló vonakodása ellenére az alkotmányos identitásra történő hivatkozás többször is sikerrel járt. Az már viszonylag hamar, a luxemburgi tanári álláshelyek ügyében (C-473/93.) kiderült, hogy legitim célként fogadja el az identitás védelmét az uniós jog ellenében. A konkrét esetben nem fogadta el az identitásra alapított érvelést, de más ügyek viszont – kimondva vagy kimondatlanul – a tagállami alkotmányossági igények sikerével zárultak. A „kimondott” sikerek körében említhető az alkotmányos tradíció fontossága a gibraltári ügyben, az önkormányzati társulások államszervezeti jelentősége a *Remondis*-ügyben, a nemesi cím alkotmányos tilalma a *Sayn-Wittgenstein*-ügyben vagy éppen a nemzeti nyelv védelme a *Vardyn*-ügyben. A „kimondatlan” sikerek közül külön kiemelendő a *M.A.S.*-ügy, amelyben az olasz alkotmányossági igények miatt az EUB a saját korábbi döntésétől lépett vissza. A Lisszabon előtti ügyek közül ide tartozik a *Cristiano Marrosu*-ügy az olasz alkotmány közszolgáltatással kapcsolatos jellegzetességeiről, a *la Rioja*-ügy a spanyol államszervezeti jellegzetességek figyelembe vételével, valamint a *Rottmann*-ügy, az állampolgárság visszavonásának tagállami jogkörével kapcsolatosan. A Lisszabon utáni ügyek közül ebbe a körbe tartozik a *Tjebbes*-ügy a nemzeti közösség összetételének meghatározhatóságával kapcsolatosan, a *Samira Achbita*-ügy a francia laicitás elvének figyelembe vehetőségével kapcsolatban, az EU nyelvi sokszínűségének védelme az uniós álláspályázatokkal kapcsolatos C-566/10. számú ügyben, illetve a *Brexit* visszavonhatóságának kérdése is, amelyben az alkotmányos identitással kapcsolatos érvelést lényegében abszorbeálta a sokkal erősebb szuverén jogra történő hivatkozás.

*Ötödrész*t nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének felhívása több esetben nem talált elfogadásra. Ennek egyik oka az lehet, hogy a nemzeti jog szerinti és az uniós jog szerinti identitás fogalmak esetlegesen különbözőek, hiszen a fogalom maga nem rendelkezik éles kontúrokkal, bizonytalan jelentéstartalmú, így semmiképp sem

szükségszerű, hogy a nemzeti jog szerint hivatkozott identitás és az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti identitás egybeessen. Mindez ugyanakkor azt is lehetővé teszi, hogy a tagállamok adott esetben csak úgy „beprobálkoznak” egy-egy terület alkotmányos jelentőségüként történő beállításával. Márpedig Maduro főtanácsnoknak a *Michaniki*-ügyben kifejtett véleménye szerint az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt védelem nem jelentheti azt, hogy válogatás nélkül az összes alkotmányos szabály abszolút elismerésnek örvend, hiszen ebben az esetben a nemzeti alkotmányok olyan eszközökké válhatnának, amelyek lehetővé tennék a tagállamok számára, hogy meghatározott területeken kivonják magukat a uniós jog alól. Ennek megfelelően a fenti esetek közül tartalmilag nem volt meggyőző a föderális szerkezetre való hivatkozás az idegenrendészeti fogdák hiánya esetében (*Bero és Bouzalmate*-ügy), a részmunkaidős brit bírók nyugdíjjogosultságával összefüggésben (*O’Brien*-ügy), a vízpolitika terén elfogadott irányelv megfelelő átültetése esetében (*C-151/12.*), az ügyvédek uniós jog alapján történő hazatelepedése esetében (*Torresi*-ügy), a spanyol ajándékozási és öröklési adók és illetékek ügyében (*C-127/12.*), valamint az azonos nemű párok szabad mozgáshoz való jogának elismerése területén (*Coman*-ügy).

Ezen túlmenően, egy másik, talán még jelentősebb ok az esetleges identitás alapú hivatkozások elutasítására, a tagállamok és az EUB eltérő módszertani megközelítése (*Egenberger*-ügy, *Samira Achbita*-ügy). Azaz miközben a tagállamok gyakran hivatkoznak úgy a klauzúrára, mint amely az uniós jog hatályának abszolút korlátja, addig az EUB az uniós jog korlátozása körében az arányossági teszt részeként veszi figyelembe a felhívott identitás alapú érvelést, amely azonban nem jár mindig sikerrel. Így például aránytalannak bizonyult a korlátozás a luxemburgi közjegyzői álláshelyek állampolgársági feltételhez kötése esetében (*C-51/08.*), vagy éppen a kötelezően nemzeti nyelven megfogalmazandó szerződések esetében (*Anton Las*-ügy).

Hatodrészt, a külön ki kell emelni azokat az eseteket, amikor a tagállamok vagy más peres felek eljárási okokból hivatkoznak az alkotmányos identitás védelmére. Ilyennek tekinthető Lisszabon előttről a német anyatehenek után járó támogatásokkal kapcsolatos korrekciós eljárásban hozott határozat megtámadása során (*C-344/01.*) a föderális szerkezetnek a Bizottság által alkalmazott bizonyítás megkérdőjelezéseként való felhívása, illetve az Eurojust jogi aktusának megtámadása körében az identitásos érvelés felhívása az elfogadhatóság melletti érvként (*C-160/03.*), illetve az Umweltsenat bíróság jellegének, így a kérdés elfogadhatósága megítélése körében (*C-205/08*). A Lisszaboni szerződés elfogadását

követően, pedig több megsemmisítés iránti perben a *locus standi* melletti érvként merült fel az alkotmányos identitásra történő hivatkozás Erre hivatkozott Nord-Pas-de-Calais (T-267/08.), Észak-Írország (T-453/10.), valamint Brüsszel Fővárosi Régió is (T-178/18.).

Fentiek alapján ugyanakkor körülhatárolhatók egyes tárgykörök, amelyek az identitás fogalmának körébe vonhatók. Tipikusan ilyenek – a különálló EUSZ 3. cikk (3) bekezdése ellenére – egyes kulturális kérdések, az államszervezeti kérdések, egyes kiemelten fontos alkotmányos elvek és értékek, valamint az alapjogok.⁷¹⁵ A regionális és helyi önkormányzati kérdéseken túlmenően, e tág kategóriákon belül tipikus témának számítanak a névjogi kérdések, a nemzeti nyelv védelme, az állampolgárság megvonása, az európai elfogatóparancs körüli kérdések,⁷¹⁶ a házasság fogalma, az egyházszabályozás, valamint olyan sajátos alkotmányos elvek, mint a közzolgáltatás vagy a laicitás.

*Hetedrész*t kiemelendő, hogy ahhoz, hogy az EUB érdemben foglalkozzon az identitás kérdésével, ahhoz az szükséges, hogy az eljárásban résztvevő felek artikulálják az ezzel kapcsolatos álláspontjukat. E tekintetben a tagállami kormányok és a nemzeti bírók, köztük az alkotmánybíróságok jelentősége nem hanyagolható el, mindez pedig összefüggésben áll az EUB előtt folyamatban lévő eljárás típusával is.

Kötelezettségzegési eljárás esetében kézenfekvő érvelésnek tűnik az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés felhívása, hiszen a kormány alperesként hozhatja fel az identitás klauzulát, mint defenzív érvet, akár a Bizottság, akár egy másik tagállam indította az eljárást ellene. A megsemmisítési per esetében hasonló a helyzet, csak fordítva: a tagállami kormányok az uniós jogi aktus érvényességét az identitás klauzula sérelme miatt felperesként vitathatják. Az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése alapján nem kizárt, hogy egy állampolgár is megpróbálhat hivatkozni erre, ugyanakkor valószínű, hogy keresete nem kerülne befogadásra, ezért az alkotmányos identitás sérelme miatt aggódó polgárnak inkább a nemzeti bírót kell meggyőznie, hogy forduljon az EUB-hez előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel.

⁷¹⁵ Francois-Xavier Millet: Plaider l'identité constitutionnelle de l'état devant la Cour de justice. Italian Journal of Constitutional Law 4/2018. 836.

⁷¹⁶ Uitz Renáta: The European Arrest Warrant as a Constitutional Instrument. http://www.iconnectblog.com/2018/04/the-european-arrest-warrant-as-a-constitutional-instrument-i-connect-column/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONnect+%28I-CONnect+Blog%29; Somevend Pál: A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Judgment of the CJEU <https://verfassungsblog.de/a-clever-compromise-or-a-tectonic-shift-the-lm-jugment-of-the-cjeu/>.

Az előzetes döntéshozatali eljárás különös jelentősége, hogy bírók közötti párbeszédéről van szó, amely iránt az EUB is kifejezte előszeretétét, hiszen ez az eljárás jogilag argumentált diskurzusba tereli a felmerülő problémákat. Mindazonáltal ebben az eljárástípusban is meg kell említeni a tagállami kormányok felelősségét, akiknek alkotmányos kötelességük, hogy észrevételt tegyenek az alkotmányos identitás esetleges sérelmére vonatkozólag, ha úgy vélik, hogy ilyen sérelem felmerül.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek esetében ugyanakkor elsősorban a megkereső bíróság exponálhatja az alkotmányos identitás sérelmét, közülük pedig külön kiemelendők a kérdést előterjesztő alkotmánybíróságok. Nem véletlen, hogy pont az ő esetükben választotta a hallgatás technikáját az EUB (*M.A.S., Weiss*), más ügyekben pedig adott esetben perdöntő jelentőséget tulajdonított az alkotmánybíróságok által adott értelmezéseknek (pl. az olasz közszolgálatosság esetében). Az Sayn Wittgenstein-ügyben például kevésbé tűnik meggyőző érvnek az, hogy az EUB a republikánus államforma miatt fogadta el arányosnak a nemesi címek tiltását, viszont erős érv lehetett az, hogy nem akart szembehelyezkedni a már elfogadott tagállami alkotmánybírósági állásfoglalással. Ezen túlmenően az alkotmánybíróságok még egy szempontból kiemelten jelentősek, amire a *M.A.S.*-ügy a kiváló példa: ha ugyanis elfogadjuk azt, hogy a tagállami alkotmánybíróság van abban a helyzetben, hogy a leginkább szakértő módon képes a tagállami identitás megfogalmazására, akkor az EUB-vel történő dialógusba bocsátkozás esetén a tagállami alkotmánybíróság képes a legmeggyőzőbb érveket szolgáltatni az EUB-nek arra vonatkozólag, hogy miért kellene elfogadnia az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére történő hivatkozást. Hogy e dialógus megfelelően működni tudjon, érdemes lenne intézményileg is elébe menni ennek, és lehetőséget biztosítani a vélemények kifejtésére, ezért elképzelhető lenne lehetővé tenni a tagállami alkotmánybíróságoknak, hogy észrevételt nyújtsanak be az uniós bíróságnak,⁷¹⁷ és fordítva: akár a luxemburgi bíróságnak lehetővé kellene tenni azt, hogy felvilágosítást kérhessen a konkrét ügyben a tagállami alkotmánybíróságtól, amennyiben alkotmányossági kérdések merülnek fel az általa eldöntendő ügyben.

Nyolcadrészt, különös jelenség tapasztalható az alapjogok tekintetében, amit külön ki kell emelni. Míg kezdetben ugyanis az alkotmányos identitás sérelme leginkább alapjogias aspektusokban került megfogalmazásra, úgy a legújabb esetjogban az alkotmányos identitás

⁷¹⁷ A Landtova ügyben erre kísérletet tett a cseh Alkotmánybíróság, de nem járt sikerrel. Millet 2018: i.m. 841. C-399/09. Landtová ECLI:EU:C:2011:415.

sérelme az alapjogok ellenében is felhívásra került. Yves Bot például a *Melloni*-ügyben egyenesen úgy fogalmazott, hogy szerinte nem szabad összekeverni az alapvető jogok védelmét a nemzeti identitás, illetve pontosabban valamely tagállam alkotmányos berendezkedésének veszélyeztetésével. Ezek közé az ügyek közé sorolhatók a névjogi ügyek, amelyekben a kérelmezők a személyes identitásukra, vagyis a magánszférájukra és végső soron ezen keresztül az emberi méltósághoz való jogra hivatkoztak. De ebbe a körbe tartoznak a családdegyesítéssel kapcsolatos *A v Udlændingeog Integrationsministeriet* ügy, valamint a *Coman*-ügy is, ahol az alkotmányos identitás klauzula értelmezésére szintén a felperesek családi és magánéleti joga ellenében került sor. Utóbbi tekintetében különösen figyelemreméltó az EUB alapjogi megjegyzése, amellyel arra utalt, hogy az uniós jog lerontásaként felhívható nemzeti identitáselem csak akkor lehet sikeres, ha az megfelel az Alapjogi Charta mércéinek is. Márpedig az EJEE fényében értelmezett Charta alapján a családi élet kiterjed az azonos nemű házaspárokra is, így olvasatom szerint az EUB *obiter dictum* megjegyzéséből elsősorban az következik, hogy az EUSZ 2. cikkében szereplő emberi jogokkal szemben nem lehet hivatkozni az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében foglalt identitáselemekre, illetve másodsorban úgy vélem, hogy e megjegyzés kiterjeszhető az EUSZ 2. cikkében⁷¹⁸ foglalt összes elemre.⁷¹⁹

Kilencedrészt, az alkotmányos identitás felhívásának sikeressége az egyes eljárások lehetséges jogkövetkezmenyei felől is megközelíthető. A kötelezettségzegési eljárásban a sikeres felhívás azzal járhat, hogy a tagállamot nem ítéli el az EUB az uniós jog megsértése miatt. Ezzel szemben, nagyobb léptékű jogkövetkezmennyel számolhatunk a megsemmisítési eljárás tekintetében különösen akkor, ha egy, az összes tagállamra vonatkozó rendelet vagy irányelv megsemmisítését szeretné elérni egy tagállam az alkotmányos identitásának sérelmére hivatkozással. Mindez egyben azzal is járna, hogy egyetlen tagállam alkotmányossági kifogása, mintegy vétóként az összes többi tagállamra is kihatással járna, ami valójában az 1966-os luxemburgi kompromisszum jogi formában történő visszacsempészését jelentené olyan uniós jogalkotási aktusokkal szemben, amelyet adott

⁷¹⁸ A 2. cikk elemei körüli legélesebb kortárs diskurzus a jogállamiság európai fogalmát illeti. Ld. Verfassungsblog: Rule of law in the EU: lost and found? <https://verfassungsblog.de/category/debates/rule-of-law-in-the-eu-lost-and-found-debates/>

⁷¹⁹ Hasonló következtetésre jutnak: R Daniel Kelemen – Laurent Pech: The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland. Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2019. 15.

esetben rendes jogalkotási eljárásban, a peres fél tagállam ellenében fogadtak el.⁷²⁰ Egy ilyen esetre talán az lenne leginkább adaptálható jogkövetkezmény, ha az EUB elrendelhetné a támadott norma adott tagállamra vonatkozó alkalmazási tilalmát, ami ugyanakkor az uniós jog egységességének további fragmentálódásához is vezetne.

Ami az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet illeti – és az ügyeket végignézve többnyire ebben az eljárásban járt sikerrel az alkotmányos identitás felhívása –, ott két irányban is jelentőségre tehet szert az alkotmányos identitás kérdése. Egyrészt, elméletileg megalapozhatja az alacsonyabb védelmi szintet, vagyis egy derogációt az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett összhangban az Alapjogi Charta 52. cikk (1) bekezdésével.⁷²¹ E tekintetben ugyanakkor ismét az EUB bizonytalanságával szembesülhetünk az identitás klauzula használatbavételével kapcsolatosan. Az, mint látható volt, viszonylag korán világossá vált, hogy az alkotmányos identitás védelme legitim oknak tekinthető, ezen túlmenően azonban le kell folytatni az arányosság mérlegelést. Erre a bírói szubszidiaritás elvének megfelelően a nemzeti bíró jogosult, hiszen az *Omega*-ügyben már megtudtuk, hogy ő van abban a helyzetben, hogy a legjobban meg tudja ítélni a tagállami környezetet, illetve ő jogosult a nemzeti jog, így az alkotmányos szabályok értelmezésére. Mégis, akad olyan ügy, amelyben maga az EUB döntötte el azt, hogy az identitás mekkora súllyal esik latba, vagyis, hogy arányos volt-e az adott korlátozás (pl. *Sayn-Wittgenstein*-ügy).

Másrészt, az előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként az identitás klauzula megalapozhat egy magasabb védelmi szintet is a tagállami mozgástér keretében a Charta 53. cikkével összhangban. Erre a lehetőségre volt jelentős csapás a *Melloni*-ügy, amelynek középpontjában a tagállamok által biztosítható magasabb alapjogi védelmi szint lehetősége állt. Az EUB válasza az elsőbbség, az egységesség és a hatékony érvényesülés hármasa volt arra való tekintettel, hogy a tagállamok egy bizonyos területen harmonizációs lépéseket tettek, és világos és pontos szabályokat fogadtak el, ami, mint megtudhattuk, kizárja a Charta 53. cikkében foglalt megközelítést a konkrét területen.⁷²² Erre a 2013. áprilisi ítéletre

⁷²⁰ Az ún. üres székek politikájára 1966 januárjára kompromisszumos megoldást találtak, amely lehetővé tette, hogy a tagállamok megvétőzhassanak olyan határozatokat, amelyeket „létfonosságú nemzeti érdeknek” tekintettek.

⁷²¹ “(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

⁷²² Ha jobban belegondolunk, végül ez volt a kibúvó a *M.A.S.*-ügyben, amely az alkotmányos identitás említése nélkül is a tagállami alkotmányban megfogalmazott magasabb mércék érvényesülési lehetőségével zárult. A

értelmezhető válaszként a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2015. decemberi döntése az emberi méltósághoz való jog alkotmányos identitáselemként való érvényesítésével,⁷²³ ami aztán arra vezette az EUB-t, hogy korrigálja a *Melloni*-doktrínát a 2016. áprilisi ítéletében az *Aranyosi és Căldăraru*-ügyekben.⁷²⁴

Végül, arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy az elsőbbség és hatékony érvényesülés elvének az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is igaznak kell lennie.⁷²⁵ Mindez pedig arra is ráirányítja a figyelmet, hogy amikor a tagállamok az alkotmányos identitásuk védelmére hivatkoznak az uniós eljárások valamelyikében, akkor az uniós elsődleges jogban létező alkotmányos identitás tiszteletben tartásának elvét szegezik szembe az uniós jog más elemeivel. Ebből adódóan pedig ezekben az eljárásokban nem az euroszeptikus paradigmában mozgó tagállami jog *versus* uniós jog képlet van primer módon jelen, hanem az uniós jog különféle aspektusai. Ebből adódóan az alkotmányos identitás EUSZ 4. cikk (2) bekezdésbeli fogalma a kooperatív alkotmányosság megtestesítője, vagyis egy szelep kíván lenni, amely lehetőséget teremt arra, hogy a különféle alkotmányossági igények mérlegre kerüljenek.

döntés meghozatalakor ugyanis még nem járt le az unió pénzügyi érdekeit védő irányelv átültetési határideje, így megfelelő harmonizációs szabályok hiányában az EUB visszaléphetett a korábbi döntésében foglaltaktól, és egyben sikeresen kerülhetett el a frontális ütközést az olasz alkotmánybírósággal.

⁷²³ Mathias Hong: Human dignity, identity review of the European arrest warrant and the Court of Justice as a listener in the dialogue of courts: *Solange-III* and *Aranyosi*. E.C.L. Review 2016/3. 560-563.

⁷²⁴ C-404/15 *Aranyosi és Căldăraru* egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:198.

⁷²⁵ Millet 2018: i.m. 850.

IV. A végső döntés joga? Értelmezési keretek

„A tudomány a fogalmakat, amelyekkel dolgozik, nem készen találja; először mesterségesen meg kell alkotnia, és csak fokozatosan tökéletesítheti azokat. Az életből merít, azután ismét visszahat az életre.”

Max Planck⁷²⁶

1. Az alkotmányos identitás felértékelődése a tagállami alkotmányjogban: középpontban az alkotmánybíróságok

Az alkotmányos identitás védelmének igénye olyan aktorokkal szemben merül fel, akiket képesnek érzünk az identitás veszélyeztetésére. Ilyennek volt tekinthető tipikusan az alkotmánymódosító hatalom, amely adott esetben átírni próbálhatja az eredeti alkotmányozói szándékot, és úgy tűnik, hogy az európai integráció 1992-es mélyülésekor az alapító szerződést aláíró tagállamok ilyen pozícióba kerülőnek láthatták az Európai Uniót, illetve annak intézmény- és jogrendszerét is. Ezt jelzi, hogy ekkor tették az alapító szerződés részévé a tagállami autonómiát védeni hivatott szubszidiaritás elvét, valamint a nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelményét is, amelyet a jelen dolgozat a szubszidiaritás eredeti, filozófiai célját beteljesítő koncepcióként azonosított (szubsztantív szubszidiaritás). A nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelménye kiegészítve, illetve összekapcsolva az alapvető alkotmányos berendezkedés fogalmával az alkotmányszerződésben, majd a Lisszaboni szerződés szövegében arra vezetett, hogy a tagállami alkotmánybíróságok megszólítva érezték magukat, minthogy az ő feladatuk a tagállami alkotmányos rend védelme.

Ezt jelzi, hogy az Alkotmánybíróságok az uniós kontextusban használt alkotmányos identitásvédelem keretében nem pusztán a saját alkotmányukra hagyatkoznak, hanem folyamatosan hivatkoznak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére, ahogy azt a magyar Alkotmánybíróság is tette.⁷²⁷ Ebben az értelemben az alkotmányos identitás fogalma egy, a

⁷²⁶ Max Planck: A tudományos eszmék eredete és hatása. <http://mek.oszk.hu/05000/05010/html/planckirasai0009.html>

⁷²⁷ A belga Alkotmánybíróság 62/2016. sz. döntése ugyanezt teszi, lásd Somssich: i.m. 18.

nemzeti alkotmánybíróságok által az EUSZ szövegében megtalált olyan ajtó, ami kapcsolódási pontot, illetve hozzáférési lehetőséget biztosít számukra az uniós joghoz.

E tagállami alkotmányossági perspektíva az alkotmánybíróságokat hozza központi helyzetbe. Erre konkrétan is utalt a német testület, amikor az OMT felterjesztő végzésében azt írta, hogy az alkotmányos identitás védelme egyedül az Alkotmánybíróság hatásköre. A német Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányos identitás koncepciója nyíltan szemben áll az EUB felfogásával, minthogy azt nem egy mérlegelhető fenntartásként, hanem az uniós jog hatályának abszolút korlátjaként tételezi. Ennek normatív alapja az, hogy az alkotmányos identitást kifejező örökkévalósági elemek, mint az alapjogok által alkotott objektív értékrendszert⁷²⁸ megalapozó emberi méltósághoz való alapjog esetleges sérelme nem orvosolható alkotmánymódosítással sem, így a német testület döntése minden alkotmányos szervre végleges és kötelező jellegű.

Az identitás ilyen tagállami felfogása leginkább Damocles kardjához hasonlítható,⁷²⁹ mint ami folyamatosan a háttérben lóg, az aktiválódásával járó pusztítás pedig óriási lenne, ami a konkrét esetünkben az uniós jogrend egységességének felszámolását jelenti. Mindez az alkotmányos fenntartások közjogilag szimbolikus jellegén felül az elrettentő hatásra, a komolyan vehetőségre helyezi hangsúlyt, vagyis arra utal, hogy az alkotmánybíróságok végső soron készek lehetnek beavatkozni. E szándék nyomatékosítására volt jó példa a Melloni-doktrínára válaszként a 2015-ös német alkotmánybírósági döntés. Az ugyanakkor annyiban tompa maradt,⁷³⁰ hogy nem egy uniós jogi aktust nyilvánított alkalmazhatatlannak, hanem csak egy arra épülő egyedi aktus végrehajtását akadályozta meg, mégis e mérsékelt hatás is jelezni tudta a Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontjának komolyságát. E jelzés célja a szuverén államiság védelme, avagy annak valamiféle lényeges tartalma, ahogy arra a német Alkotmánybíróság is utalt az élő demokrácia megmaradásához szükséges döntési kompetenciák révén. Ennek megfelelően a német Szövetségi Alkotmánybíróság visszatérő dilemmája a szuverén államiság kérdése, minthogy folyamatosan azt vizsgálja, hogy az EU állammá alakulása kimutatható-e az újabb alapító szerződések módosításaiban. Ennek keretében a Szövetségi Alkotmánybíróság szuverén államok szoros és állandó szövetségeként tekint az Európai Unióra (*Staatenverbund*), amely nem járhat együtt az államiság

⁷²⁸ Zakariás: i.m. 63.

⁷²⁹ Klinker – Renn: i.m. 1081.

⁷³⁰ Julian Nowag: EU law, constitutional identity, and human dignity: A toxic mix? *Bundesverfassungsgericht: Mr R. Common Market Law Review* 2016/53. 1453.

feladásával.⁷³¹ Ehhez kapcsolódóan a Lisszaboni határozatról írt kommentárjában Dieter Grimm megállapítja, hogy az Európai Unióban a szuverenitás fogalma nem mindent vagy semmit, hanem többé-kevésbé jellegű. A többszintű kormányzási rendszerben a szuverén hatalom a tagállami entitás marad, amely a *Kompetenz-Kompetenz*-t birtokolja, ezt pedig nem befolyásolja egyes felségjogok (*Hoheitsrechten*) átruházása.⁷³² Mindazonáltal a német Lisszabon-döntés összefüggésében lehet utalni a lojalitás fontosságára is, hiszen a vörös vonalak meghúzásán felül a testület az EU iránti nyitottságát és az alaptörvény ennek fényében történő értelmezését tette megáévá.⁷³³

Az alkotmányos identitás fogalmának homályosságát jelzi ugyanakkor a szakirodalomban megjelenő vita mind elméleti szinten, mind az egyes alkotmánybírósági döntésekhez kapcsolódóan, valamint az olyan misztikus magatartások is, mint a francia Alkotmánytanács hallgatása a fogalom tartalmi dimenziói felől. Ezzel együtt a német testülethez hasonló elvi pozíció detektálható a francia gyakorlatban is, hiszen az bár jóval rugalmasabb az uniós jog irányába, de a hangsúlyt a hozzájárulás igénylésén keresztül a szuverén állami döntésre helyezi. A francia Alkotmánytanács által az elsődleges uniós jogra, a hatáskörök átruházására vonatkozólag kidolgozott teszt (ti. veszélyt jelenthet-e a szuverenitás gyakorlásának lényegi feltételeire), valamint a másodlagos uniós jogra, azaz a hatáskörök gyakorlására kidolgozott teszt (ti. sérülnek-e az alkotmányos identitás inherens szabályai és elvei) közös pontja ugyanis az alkotmánymódosítás révén történő orvosolhatóság. Ebben az értelemben az alkotmányos identitás funkciója szintén az, hogy az elsőbbség elvének „vörös vonalát” jelezze, vagyis egy olyan határvonalat, amit az Európai Unió intézményei hatásköreik gyakorlása során nem léphetnek át, illetve a francia gyakorlat értelmében, csupán tagállami hozzájárulás mellett léphetnek át.

A francia gyakorlattal összefüggésben Dubout rámutat arra, hogy „az »alkotmányos identitás« fogalmát nem a tartalma, hanem a célja határozza meg: a francia alkotmányos normák sajátosságának megőrzése. A közismert terminológiát használva a fogalmat inkább »funkcionális«, mint szigorúan »fogalmi« fogalomnak kell tekinteni. A különbség abban rejlik, hogy a második tartalma egyértelműen azonosításra került, amely előre meghatározza

⁷³¹ BVerfGE 123, 267 229. pont.

⁷³² Grimm 2009: i.m. 366-367.

⁷³³ Daniel Sarmiento: National Voice and European Loyalty. Member State Autonomy, European Remedies and Constitutional Pluralism in EU Law. In: Hans W. Micklitz – Bruno De Witte (szerk.): The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States. Intersentia, Cambridge, 2012. 344-355.

annak használatát, míg az első, éppen ellenkezőleg, felhasználása szempontjából csak utólagosan van azonosítva. A funkcionális kategóriáról a fogalmi kategóriára való áttérés fokozatosan elvégezhető a fogalom rendszerezésével és stabilizálásával is, amely azután előre meghatározott kritériumok alapján elvontan azonosíthatóvá válik.⁷³⁴ Ebben az értelemben az alkotmányos identitás francia fogalma nem más, mint az Alf Ross írásában szereplő „tyu-tyu” kifejezés.⁷³⁵ Egy olyan jogi fogalom, ami végeredményben „üres szó”, így hozzárendelt jelentése, illetve funkciója van ugyan a kifejezésnek, de jelölete nincs. Ahogy Ross fogalmaz: „...úgy fejezzük ki tehát magunkat, mintha valami tényleg létező kapcsolat jönne létre a feltételt tartalmazó tény (jogi tény) és a feltételezett jogi következmény között – nevezetesen egy igény, egy jogosultság, amely (mint közbenső eszköz vagy okozati kapcsolat) hatást vált ki vagy alapot teremt a jogi következmény levonásához.”⁷³⁶ Továbbá: „[a] tyu-tyuról szóló beszéd szintiszta badarság. Mindamellet s ez az, ami figyelemre méltó S. Enki beszámolójából kiderül, hogy ez a szó, annak ellenére, hogy semmi értelme sincs, ellát bizonyos funkciót e nép mindennapi nyelvében. A tyu-tyu-kijelentések, úgy tűnik, képesek a nyelv két fő feladatának ellátására: előírni és leírni; vagy egyértelműbben megfogalmazva parancsokat és szabályokat fejeznek ki, és tényállásokat fogalmaznak meg.”⁷³⁷ Ez tehát egy decizionista pozícióba helyezi az Alkotmánytanácsot,⁷³⁸ amely megállapíthatja az elvont alkotmányos identitás sérelmét, de döntése később mindig alkotmánymódosítással orvosolható.

Mindazonáltal ennek, a tagállami fórumokat előtérbe helyező felfogásnak is megvannak a maga korlátai, amellyel az alkotmánybíróságoknak számolniuk kell.

Egyrészt, az egyoldalú alkotmányossági igények bejelentése a luxemburgi kompromisszum jogi formájában való visszatérését jelentheti, ami szemben áll az egész uniós fejlődéstörténettel. A tagállamok nem azért tértek át többségi döntéshozatalra bizonyos területeken, amit az alkotmánybíróságok is elfogadtak a szerződésmódosítások felülvizsgálatakor, hogy aztán az alkotmánybírósági ajtón visszacsempészhessék a vétőjogukat. Egy ilyen helyzet megelőzésére kézenfekvő megoldás lenne annak a lehetővé

⁷³⁴ Dubout: i.m. 454-455.

⁷³⁵ Alf Ross: Tyu-tyu. [ford. Bragyova András] In: Szabó Miklós – Varga Csaba (szerk.): Jog és nyelv. Budapest, 2000. 121-131.

⁷³⁶ Uo. 125.

⁷³⁷ Uo. 121.

⁷³⁸ Paczolay Péter: Bevezetés. In: Carl Schmitt: Politikai teológia. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. IX.

tétele, hogy a tagállami alkotmánybíróságok bekapcsolódnak az EUB előtti döntéshozatalba.⁷³⁹

Másrészt, a tagállami alkotmánybíróságoknak azzal is tisztában kell lenniük, hogy nem mondhatják rá bármire, hogy az az alkotmányos identitás része. Az alkotmányossági igényeknek ugyanis abszolút korlátját képezik az EUSZ 2. cikkében foglalt közös értékek,⁷⁴⁰ amelyek a Kadi-döntésben még az uniós tagság előtt vállalt nemzetközi kötelezettségek betartását is korlátozták. E korlát⁷⁴¹ melletti legfőbb érv, hogy a közös értékek az uniós csatlakozással vállalt kötelezettségnek is minősülnek, amelyre nemrég konkrétan utalt is az EUB a lengyel bírák kényszernyugdíjazásával kapcsolatos döntésében.⁷⁴² Ezt megelőzően az EUB arra is utalt, hogy a tagállamok közötti kölcsönös bizalom azon a vélelmen alapszik, hogy minden tagállam osztozik az Unió alapjául szolgáló közös értékekben.⁷⁴³ Ha pedig egy tagállam elfogadta az uniós tagság keretfeltételeit, utólag nem írhatja felül azokat olyan alkotmányos identitáselemekkel, amit a csatlakozási tárgyalások során nem exponált, és amelyek adott esetben gátját képezték volna magának a csatlakozásnak is.⁷⁴⁴ Így az utólagos alkotmánymódosítások sem írhatják felül az uniós tagsággal járó vállalt kötelezettségeket, és ebből adódóan érthető az is, hogy a Michaniki-ügyben az EUB nem foglalkozott az utólag a görög alkotmány részévé tett uniós jogba ütköző szabályozás jogforrástani helyével.

Végül, a szakirodalomban megjelenő legújabb veszély, amire a tagállami alkotmánybíróságoknak figyelniük kell, az a populizmus kortünete. Ehhez kapcsolódóan egy

⁷³⁹ Ennek első lépése az lehetne, hogy a tagállami alkotmánybíróságok által írt *amicus curiae*-t az EUB az eljárás részeként figyelembe vehetné. Ld. 713. lj.

⁷⁴⁰ Ebből ered az ún. fordított Solange koncepció is: „We argue that this should be taken up by the Court and turned towards the Member States: outside the Charter’s scope of application, a Union citizen cannot rely on EU fundamental rights as long as it can be presumed that their respective essence is safeguarded in the Member State concerned. (...) In contrast, Article 2 TEU, we argue, aims at safeguarding essentials. In order to define its content, a first hint can be drawn from its wording. While the specific mode of fundamental rights protection is conditioned by the different legal, political and cultural characteristics of each Member State, the values protected by Article 2 TEU are said to be ‘common to the Member States’. In our view, the best way to find such a common denominator is to cling to the concept of the essence of fundamental rights.” Bogdandy et al: Reverse Solange. Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States. *Common Market Law Review* 49, 2012. 489-519.

⁷⁴¹ Lános Petra Lea: Az európai közrendi minimum. A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások körében. In: Takács Péter [szerk.]: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések.* Gondolat, Budapest-Győr, 2015. 296.

⁷⁴² C-619/18. Európai Bizottság v Lengyel Köztársaság ECLI:EU:C:2019:531. 42. pont.

⁷⁴³ C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses ECLI:EU:C:2018:117. 30. pont.

⁷⁴⁴ E tekintetben nem véletlen, hogy az olyan sajátos alkotmányossági igényekre, mint az írországi terhességmegszakítás kérdése, külön jegyzőkönyv vonatkozik, amit az alapító szerződéshez csatoltak: (35.) JEGYZŐKÖNYV ÍRORSZÁG ALKOTMÁNYÁNAK 40.3.3. CIKKÉRŐL.

kortárs alkotmányelméleti irányzat ugyanis az alkotmányos identitás diskurzusának megerősödését a populizmus felerősödésével magyarázza. Luigi Corrias szerint a populista alkotmányelméletnek három pillére van: az alkotmányozó hatalom, a népszuverenitás és az alkotmányos identitás sajátos értelmezései. Úgy látja, hogy a populista felfogás keretében az alkotmányozó hatalmat nem köti semmi, hanem a folyamatos hivatkozás a „nép akaratára” felülírhatja annak bármilyen rendelkezését. E népet ráadásul „egységként” hivatkozzák a populisták, és egy olyan identitással ruházzák fel, amely nem tűr kompromisszumokat.⁷⁴⁵ Ennek értelmében a populizmus jelenkori megerősödése maga után hozza az alkotmányos demokráciák átalakulását, ami a tagállamok bezárkózásával is fenyeget.⁷⁴⁶ Ebben a kontextusban az alkotmányos identitás csupán egy jól hangzó eszköz, amit politikai célra lehet hasznosítani, azaz visszaélészerű lehet alkalmazni.⁷⁴⁷

Ebben a keretben az alkotmányos identitás már nem pusztán egy funkcióval bíró műszó („tyu-tyu”), hanem szimulakrummá válik, amely fogalmat a francia filozófus, Jean Baudrillard vezette be. Baudrillard Borges egyik novellájának felidézésével kezdi írását, amelyben a kartográfusok a birodalom olyan részletes térképét készítették el, hogy az végül valós méretű lesz, és így pontosan lefedi a birodalom egész területét.⁷⁴⁸ Baudrillard szerint ez a szcenárió már a múlté, mivel „a térkép előbbre való a területnél - ez a szimulakrum elsőbbsége - ő hozza létre a területet.”⁷⁴⁹ A szimulakrum egy kvázi-valóságot termel, miközben annak nincs semmiféle alapja. Ehhez hasonlóan az alkotmányos identitás ködös fogalma is tud azzal a veszéllyel járni, hogy csupán látszat-valóságot képez annak érdekében, hogy az uniós kötelezettségek alóli kimentést alapozzon meg. Az ettől való tartózkodásra az alkotmánybíróknak különösen ügyelniük kell. Ennek megfelelően nem hivatkozhatnak a tagállami alkotmányos identitás elemeire alkotmányjogilag releváns indokolás nélkül, mivel a csupán kinyilatkoztatászerű utalások ellehetetlenítik a bírói párbeszédet, ami egyúttal az együttműködő alkotmányosság paradigmájának felszámolásával fenyeget.

⁷⁴⁵ Luigi Corrias: Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity. *European Constitutional Law Review* 2016/1. 6-26.

⁷⁴⁶ Sajó András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle* 2017/4. 1.

⁷⁴⁷ Erre utal Halmai 2018: i.m. 41-42. Szabó Patrik: A felszín alatt. Adalékok az alkotmányos identitás elméleti és dogmatikai problémáihoz. *Közjogi Szemle* 2019/3. 47.

⁷⁴⁸ Jean Baudrillard: A szimulakrum elsőbbsége. <https://mediavadasz.info/jean-baudrillard-a-szimulakrum-elsobbsege/>

⁷⁴⁹ Uo.

2. Az alkotmányos identitás, mint uniós jogi standard: középpontban az EUB

Az EUSZ 1. cikkében megfogalmazott „egyre szorosabb egység” megteremtésének célja két alapvető kérdést nyitott ki, amelyek szorosan kötődnek az EU *sui generis* természetéhez. Az egyik, a kiindulópont, hogy mi történik, milyen folyamat zajlik le a tagállami szuverenitással az uniós keretrendszerben. A másik, a végpont, azaz, hogy mit hoztak létre a tagállamok, mi ez az egyre szorosabb „egység a sokféleségben”? Láthatóan mindkét alapvető aspektus foglalkoztatja a tagállami alkotmánybíróságokat is.

Ami az elsőt illeti, a szuverenitás fogalma legalább annyira vitatott, mint az identitás.⁷⁵⁰ A tisztánlátás nehézségét mutatja, hogy egyes szerzők a két fogalom szinonima-jellegére utalnak,⁷⁵¹ más a szuverenitás szalonképes – „fűlnek kellemesebben hangzó” – helyettesítőjeként tekint a fogalomra,⁷⁵² illetve az alkotmányos identitást a szuverenitás narratíváját felváltó új narratívaként értelmezi.⁷⁵³ Ismét más szerzők az alkotmánybíróságok által használt distinkciókat követve a szuverenitás kérdését uniós kontextusban az *ultra vires* jogi aktusok körében vizsgálják, és így az identitás koncepció „valami mást” takarhat.⁷⁵⁴

A szuverenitás fogalmához az Európai Unió jogrendszerének kontextusában a szakirodalom egy része már nem a Jean Bodin által 1576-ban kidolgozott központi hatalomról szóló elképzelését társítja,⁷⁵⁵ hanem az ún. egyesített szuverenitás (*pooled sovereignty*), illetve az ún. együttműködő szuverenitás (*cooperative sovereignty*) koncepcióit.⁷⁵⁶ Utóbbi értelmében, az Európai Unióban valójában kétpólusú hatalmi szerkezet jött létre, és az egyes szakpolitikai területeken az uniós intézmények is szuverén jellegű hatáskörökre tettek szert. Paczolay Péter mindezt még 2004-ben úgy fogalmazta meg, hogy „[a]z európai integráció folyamata megváltoztatja az államról és jogról alkotott hagyományos elképzeléseket.”⁷⁵⁷ Kérdéses

⁷⁵⁰ Chronowski Nóra: On the changing concept of sovereignty. In: Máthé Gábor et al. (szerk.): Panel Meeting of the 5th European Jurists' Forum. Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc, 2009. 305-321.

⁷⁵¹ Drinóczi Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. MTA Law Working Papers 2017/1. 2-3.

⁷⁵² Trócsányi: i.m. 72.

⁷⁵³ Alejandro Saiz Arnaiz – Carina Alcoberro Llivina (szerk.): National Constitutional identity and European Integration. Intersentia, Cambridge, 2013. 4.

⁷⁵⁴ Chronowski – Vincze 2017: i.m. 129.

⁷⁵⁵ Jean Bodin: Az államról. In: Paczolay Péter – Szabó Máté [szerk.]: Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993. 111-121.

⁷⁵⁶ Fekete Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 13., 17-18.

⁷⁵⁷ Paczolay Péter: Előszó. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmányelmélet és európai integráció. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 7.

ugyanakkor, hogy a szuverenitás eredeti koncepciója valóban elhalványult-e Európában, vagy a 2000-es évek végén kezdődő válságok sorozata a nemzetközi együttműködés realista szemléletét⁷⁵⁸ hozták-e vissza. Ebben az értelemben, felmerül, hogy uniós kontextusban a szuverenitás fogalmának két versengő víziója detektálható, amelyek vagy a közös hatáskörgyakorlást, vagy pedig a tagállamok megerősítését preferálják. Mindez pedig strukturálja az identitás fogalmának jelentését és jelentőségét is, hiszen könnyedén előfordulhat, hogy az alkotmányos identitás valójában a feledésbe merült klasszikus szuverén pozícióra vonatkozó igény újbóli megjelenése lehet.⁷⁵⁹

A végpont, az *ever closer Union*⁷⁶⁰ tekintetében egy további fogalompár húzódik meg, az EU érdekközösség vagy értéközösség jellege. Kérdés, hogy felfogható-e az integráció mélyülése akként, hogy az EU esetleg az elsőből tart a második felé, vagy eleve nincs is semmiféle út a kettő között, mert az értékeink az érdekeink is, és így már a kezdetektől fogva értéközösségként született az EU, még ha az alapító szerződések nem is tartalmazták szó szerint az „Unió értékeit”. Ennek értelmében az EU mint értéközösség létezését nem lehet pusztán az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékekre és az azt kikényszeríteni hivatott 7. cikk keresztmetszetére redukálni.⁷⁶¹ Ez ugyanis egy sokkal régebb óta tartó folyamat, amit éppen az alkotmányos identitás kérdésköre, jelesül a német Alkotmánybíróság Solange I. döntése provokált ki, vagyis mint a II. fejezetben látható volt, az integráció korai fázisában az identitás esetleges sérelme az integráció mélyrétegeinek, az alapjogi dimenzió kidolgozásának kedvezett. Ez a folyamat erősödött tovább az Alapjogi Charta elfogadásával és az uniós polgárság intézményesülésével, ami a rosenfeldi emberi jogi alapon fennálló transznacionális identitás kialakulási lehetőségét hordozza magában. Ennek a folyamatnak volt fontos későbbi állomása a Kadi-ügy, valamint egy megtorpanást jelző állomása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozás kérdése.⁷⁶²

⁷⁵⁸ Mark A. Pollack: Realist, Intergovernmentalist, and Institutionalist Approaches. In: Erik Jones et al. (szerk): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 4-9.

⁷⁵⁹ Gráinne de Búrca: Is EU Supranational Governance a Challenge to Liberal Constitutionalism? New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 18-09. 16.

⁷⁶⁰ Alexander Somek és Jakob Rendl, Ernesto Laclau nyomán, az *ever closer Union* célját üres jelölőnek tekintik, ami végső finalitás megfogalmazása híján tulajdonképpen bármi lehet. Alexander Somek – Jakob Rendl: Messianism, Exodus, and the Empty Signifier of European Integration. *iCourts Working Paper Series* 2019/175. IMAGINE Paper No. 2. 14. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=3485490>.

⁷⁶¹ Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2013/2. 7-9.

⁷⁶² Giuseppe Martinico: Building Supranational Identity: Legal reasoning and Outcome in Kadi I. and Opinion 2/13 of the Court of Justice. *Italian Journal of Public Law* 2016/2. 248., 257-262.

Az érdekközösség fogalma mindenesetre egyértelműen a tagállamok dominanciáját feltételezi, miközben a tagállamok és az uniós intézményrendszer viszonya az integráció előrehaladásával egyre bonyolultabbá vált.⁷⁶³ E mélyülés leírására több integrációelmélet látott napvilágot,⁷⁶⁴ amelyek közül az identitás diskurzus felemelkedésének lehetséges magyarázatára jelen alfejezet az ún. *principal-agent* problémát, mint analitikus eszközt hívja segítségül.⁷⁶⁵

1.1. Ügynökprobléma (P-A-P)

A P-A-P a mikroökonómia fogalomköréből származik, és más közgazdasági terminusokhoz hasonlóan, ez is termékenyen hasznosítható a jogi jelenségek értelmezése során.⁷⁶⁶ Alapötlete a tökéletes piac kritikájához kapcsolódik. A tökéletes piacon ugyanis az eladók és a vevők úgy képesek egy termék árát kialakítani, hogy mindkét oldal tökéletes informáltsággal rendelkezik a termék jellemzőit illetően. A valóságban azonban ez koránt sincs így, elegendő pusztán a használt autókereskedés piacát elemző Nobel díjas kutatásra gondolni.⁷⁶⁷ Ezt az *információs aszimmetriát* különféle ún. jelzési technikák (*signalling*) igyekeznek csökkenteni, mint például a használt autók esetében a jótállás vállalása, vagy a munkaerőpiacon a különféle oklevelek.⁷⁶⁸ A felvett munkavállaló ugyanakkor nem pusztán saját valódi kompetenciáit illetően bír információs előnnyel, de további előnybe kerülhet abban az értelemben is, hogy a tökéletes ellenőrzés lehetetlensége miatt előfordulhat, hogy valójában nem, vagy nem pusztán a megbízója érdekeit fogja érvényesíteni a munkavégzés során.⁷⁶⁹ Ez jelenti a P-A-P helyzetet, amelynek kockázatait a megbízás felei különféle technikákkal igyekeznek leküzdeni. Az alábbiakban arra teszek kísérletet, hogy a közgazdaságtan irodalmában megfigyelt jelenséget a közös európai „vállalkozásra”, az EU *sui generis* szerkezetére alkalmazzam.

⁷⁶³ Bogdandy és Schill szerint a tagállamoknak az integrációban történő alapvető átalakulását jelzi nyelvi értelemben az, hogy az alapító szerződések nem az állami szuverenitás, hanem a nemzeti identitás tiszteletben tartását tartalmazzák. Bogdandy – Schill: i.m. 1425.

⁷⁶⁴ Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika. Osiris, Budapest, 2003. 134-152.

⁷⁶⁵ A principal-agent keretet más szerzők is alkalmazták már, ld. Hussein Kassim: The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? *Journal of European Public Policy* 2003/1. 121-139.

⁷⁶⁶ Robert Cooter – Thomas Ulen: *Jog és Közgazdaságtan*. Osiris, Budapest, 2006. 15-16.

⁷⁶⁷ George Akerlof: The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 1970/3. 488-500.

⁷⁶⁸ Robert S. Pindyck – Daniel L. Rubinfeld: *Microeconomics*. 7th ed. Prentice Hall, New Jersey, 2008. 617-636.

⁷⁶⁹ John Armour, Henry Hansmann, Reiner Kraakman: Agency Problems and Legal Strategies. In: Reinier Kraakman et al. (szerk.): *The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach* Oxford University Press, New York, 2009. 35.

1.1.1. A tagállam és az uniós intézményrendszer viszonya, mint 1. számú ügynökprobléma

Tagállami nézőpontból az EU intézményrendszere nem más, mint egy megbízási jogviszonyban megkonstruált és megbízott képviselő. Az EU tehát nem pusztán a tagállamok közötti szerződéses viszonyt jelenti, hanem a szerződéssel életre hívott aktort is. Ezt fejezi ki az EUSZ 1. cikke, amely szerint „[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.”⁷⁷⁰ Tisztán „érdekközösségi” nézőpontból tehát az Európai Unió intézményrendszere ügynöki funkciót tölt be, amely arra hivatott, hogy képviselje a megbízó „magas szerződő felek”, a tagállamok érdekeit.⁷⁷¹

1.1.2. A tagállamok közti szerződéses viszony, mint 2. számú ügynökprobléma

A megbízási viszony alapmodelljével szemben fontos különbség, hogy az EU esetében a megbízói oldal multiplikálódik, azaz többszereplős. Ebben az esetben alapvető kérdés, hogy

- 1) az ügynök tevékenysége révén egyetlen megbízó sem járhat rosszabbul (Pareto-kritérium), vagy
- 2) elégséges az, hogy az ügygondozás „nyertesei” összességében jobban járjanak, mint a megbízók azon csoportja, akik aktuálisan rosszabb helyzetbe kerülnek (Kaldor–Hicks kritérium)?⁷⁷²

Az EU-ra vetítve mindez akként szemléltethető, hogy a szigorúan kormányközi jellegű területeken a döntéshozatal egyhangúsághoz kötött, azaz Pareto-elven működik.⁷⁷³ Az ettől

⁷⁷⁰ Ezzel a szóhasználattal („Herren der Verträge”) élt a német Szövetségi Alkotmánybíróság és a cseh Alkotmánybíróság is: BVerfGE 89, 155 (190); ÚS 19/08 ze dne 26.11.2008, 106.

⁷⁷¹ A közbeszédben ugyanakkor gyakran összezsúszik az Európai Unió említése, és az egyes intézményeké, így az Európai Bizottságé. Az Európai Bizottságot érintően megjelenő kutatások sorozata. Áttekintésként ld: Morten Egeberg: The European Commission. From Agent to Political Institution. Public Administration 2014/1. 240-446.

⁷⁷² Cooter-Ulen: i.m. 58.

⁷⁷³ Ilyen például a többéves pénzügyi keretről szóló döntés, más kérdés, hogy a „nettó befizetők” kompenzációja más, költségvetésen kívüli területeken valósul meg. Orbán Endre: EU Budget and Common Policies. Regional Policy: What’s Next? In: Balázs Péter (szerk.): A European Union with 36 Members? Perspectives and Risks. Central European University Press, Budapest, 2014. 132.

elszakadó döntéshozatali mechanizmusok, így a tipikusnak számító ún. rendes jogalkotási eljárás pedig már a Kaldor–Hicks elv engedékenyebb mezejébe tartozik.

Utóbbi kérdés ahhoz a nem lényegtelen szemponthoz vezet, hogy miért is lennének szinkronban a megbízók érdekei. A többszereplős megbízói oldal heterogén preferenciái azonban hatalmas koordinációs költségekkel járnak, és lényegében ez lehet a magyarázata annak, hogy az EU bővítése korrelál a mélyülésével: minél több tagállam alkotta ugyanis az EU-t, annál fenntarthatatlanabbá vált az egyhangú döntéshozatal követelménye, hiszen a rengeteg vétőjogosultság bénítóan hatott volna az intézményrendszer működésére. A megbízók egyre növekvő számára tekintettel a Kaldor–Hicks elven működő döntéshozatal felé történő elmozdulás azonban bekapcsolt egy második típusú *principal-agent* problémát: a tagállamok közötti viszony kérdését. Mindez többdimenziós csoportosításokat tesz lehetővé, mint a kicsi – nagy,⁷⁷⁴ fejlettebb – kevésbé fejlett,⁷⁷⁵ régi – új⁷⁷⁶ tagállamok csoportjai, és ebben a kontextusban helyezhetők el a különféle tagállami érdekcsoportok is.⁷⁷⁷

1.1.3. Az uniós intézményrendszer és a tagállamok közti viszony, mint 3. számú ügynökprobléma

A fenti két viszonyrendszert kiegészítendő, az EU vonatkozásában létezik egy harmadik P-A-P is, ami feje tetejére állítja az egész rendszert, és relativizálja a tagállam mint megbízó, illetve EU mint megbízott szerepköröket. Ennek egy negatív jellegű, intézményi oka, és egy pozitív jellegű, performatív⁷⁷⁸ oka detektálható.

Az első alapvető okot szemléltetendő olyan uniós politikákra kell gondolni, mint a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége vagy a regionális politika. Bár mindkét területen eszünkbe juthat néhány koordinációs vagy ellenőrző funkciót betöltő uniós intézmény, mint az OLAF vagy a FRONTEX, de ezek tipikusan olyan hatáskörök, amelyeknek a végrehajtása nem kivitelezhető pusztán központi uniós intézmények révén. Az ilyen területeken az EU a

⁷⁷⁴ Simone Bunse – Kalypso Aude Nicolaidis: Large versus Small States: Anty-Hegemony and The Politics of Shared Leadership. In: Erik Jones et al. (szerk): The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2012. 249-266.

⁷⁷⁵ Waltraud Schelkle: Rich versus Poor. In: Erik Jones et al. (szerk): The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2012. 278-291.

⁷⁷⁶ Christian Lequesne: Old versus New. In: Erik Jones et al. (szerk): The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2012. 267-277.

⁷⁷⁷ Jó példa erre a V4 tagállamok közti együttműködés, illetve az ún. „nettó befizetők”, illetve a „kohézió barátai” csoport is.

⁷⁷⁸ Fekete Balázs: Preambulumok és nyelvfilozófia avagy a preambulumok normativitásáról másként. PLWP 2011/33. 3-5.

tagállamokra támaszkodik, és mint ilyen, megbízóvá válik, aki a végrehajtást különféle ellenőrző-koordináló mechanizmusokkal veszi körül. A közvetlen uniós végrehajtás ugyanis kivételes jellegű az EU-ban, és néhány esetkört leszámítva az általános szabály a közvetett végrehajtás elve.⁷⁷⁹ Ezt a mechanizmust erősíti a szubszidiaritás elve, és ezt hivatott biztosítani a lojalitási klauzula is. A közigazgatási együttműködés vonatkozásában az EUMSZ 197. cikke rögzíti továbbá, hogy az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását közös érdekű ügynek kell tekinteni. Az EUMSZ 291. cikke pedig rögzíti a tagállamok kötelezettségét arra vonatkozóan, hogy a nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Ezen túlmenően a tagállami bíróságokra is fontos szerep hárul, hiszen az ő feladatuk biztosítani az uniós jog kikényszerítését. A közvetlen hatály elvének, valamint a Simmenthal-ügyben kimondott uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály fétreteteli kötelezettség megfogalmazása óta ugyanis a nemzeti bíróságok az uniós jog végrehajtóivá, egyben az EU ügynökeivé váltak. Mindezt olyan további elvárások erősítik meg, mint az *effet utile* elve,⁷⁸⁰ illetve az *acte clair* és az *acte éclairé* doktrína.⁷⁸¹

A 3. ügynökprobléma performatív oka az „értékközösség” fogalmának megjelenéséhez kapcsolódik. Attól a ponttól kezdve ugyanis, hogy az EU-t értékközösségként posztuláljuk, és az EU értékrendszere hivatkozási alappá válik, az alapul fekvő megbízási jogviszonyban a szerepek felcserélődnek. „Értékközösség” említése esetében ugyanis már az eredetileg megbízói pozícióban lévő tagállamokkal szemben is normatív követelmények fogalmazhatók meg, ami egyáltalán nem meglepő, hiszen ezek már az Európai Unióba történő belépéskor is teljesítendő elvárásként merülnek fel. E dimenzió kifejlődéséhez jelentős hozzájárulása volt a kelet-közép európai régió tagországainak, minthogy ebben a kontextusban értelmezhető a Tavares-jelentés,⁷⁸² valamint legújabban a Sargentini-jelentés,⁷⁸³ illetve a Lengyelországgal kapcsolatosan alkalmazott jogállamiság mechanizmus is.⁷⁸⁴

⁷⁷⁹ Ld: EUMSZ 101-106. (Versenyjog), 244-250. (Bizottság), 317. (Költségvetés), illetve az uniós ügynökségeket: Szegedi László: EU-level Market Surveillance and Regulation by EU Agencies in Light of the Reshaped Meroni Doctrine. *European Networks Law & Regulation Quarterly* 2014/4. 298-304.

⁷⁸⁰ Varju 2016: i.m. 144.

⁷⁸¹ Várnay Ernő: Az ACTE CLAIR-tan és a CILFIT-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása. *Magyar jog* 2005/2. 95-108.

⁷⁸² Európai Parlament: Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2012/2130(INI)), 2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+XML+V0/HU>

Ezekben az esetekben az EU intézményei megbízói pozícióban lépnek fel, és elvárásokat fogalmaznak meg a tagállamok irányába. Ezzel párhuzamosan azonban közjogi értelemben további politikai előfeltételek, azaz további föderalizálódás hiányában a tagállamok sem vesztik el megbízói pozíciójukat, hiszen végső soron tőlük származnak azok az átruházott kompetenciák,⁷⁸⁵ amelyek tekintetében az uniós intézményrendszer megbízóként látszik fellépni. Ennek következtében a 3. típusú ügynökprobléma kialakulásával olyan kétirányú viszony jön létre, amelyben mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények egyszerre válnak megbízóvá és egymás ügynökeivé: a tagállamok is megőrzik eredeti pozíciójukat, de az EU is tényleges megbízói szerepbe kerül kompetenciái megvalósítása, illetve az uniós jog kikényszerítése során.⁷⁸⁶

1.2. A kétirányú P-A-P mérséklésre alkalmazott megoldások

A *principal-agent* probléma már önmagában kockázatokat rejt. Az EU esetében mindezt bonyolítja, hogy mind az EU, mind pedig a tagállamok „bebiztosításra” szorulnak, és mindkét fél kerül olyan helyzetbe, amikor ellenőriznie kell a másik eljárását. Ebben a helyzetben tehát mindkét félnek meg kell találni a megfelelő módszert a sebezhetőségének csökkentésére, amire jogi (*regulatory strategies*) és politikai (*governance strategies*) megoldások alkalmazhatók.⁷⁸⁷ A különbség köztük abban áll, hogy a jogi megoldások egy elkülönülő intézményt hoznak létre (bírószéket), amely arra hivatott, hogy megállapítsa a szabályszegő ügynöki magatartást, míg a politikai megoldások esetében a megbízó kezében van a döntési jogosultság. Az alábbiakban a dolgozat John Armour, Henry Hansmann and Reinier Kraakman modellje alapján azt vizsgálja, hogy milyen megoldások szerepelnek az ügynökprobléma mérséklése érdekében az uniós szerkezetben.

⁷⁸³ Lili Bayer – Maïa De La Baume: European Parliament report calls for sanctions procedure against Hungary. <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-european-parliament-report-judith-sargentini-calls-for-sanctions-procedure-against-hungary/>

⁷⁸⁴ Európai Bizottság: European Commission acts to preserve the rule of law in Poland. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_en.htm

⁷⁸⁵ Koen Lenaerts: Federalism: Essential Concepts in Evolution – The Case of the European Union. *Fordham International Law Journal* 1997/21. 747-749. Stefan Oeter: Federalism and Democracy. In: Bogdandy – Bast: i.m. 59-62.

⁷⁸⁶ E kettős szerep jelenik meg Habermas duális szuverenitás elméletében is, amely szerint a polgárok részben mint uniós polgárok, és részben mint a tagállamok állampolgárai két szuverén hatalmat alapoznak meg. Jürgen Habermas: *The Crises of the European Union: A Response*. Polity Press, Cambridge, 2012.

⁷⁸⁷ Armour et al.: i.m. 39-45.

1.2.1. Jogi megoldások

a) Szabályok, standardok

A legkézenfekvőbb magatartásbefolyásoló eszköz a szabályok és a standardok előírása. Az alkalmazott modell szerint a szabályok előzetesen konkrétan rögzítenek, illetve tiltanak bizonyos magatartásokat, míg a standardok a magatartások utólagos elbírálása szempontjából bírnak jelentőséggel.⁷⁸⁸ Ebbe a csoportba sorolhatók az EUB előtt intézményesített eljárások, amelyek mindkét esetre kialakításra kerültek: arra is, amikor az Európai Unió az ügynök, és arra is, amikor a tagállamok válnak azzá. Az első esetkörbe az uniós jogi aktusok bírósági felülvizsgálata tartozik, azaz a tagállamok által (is) kezdeményezhető semmisségi per (EUMSZ 263. cikk), valamint a mulasztási per (EUMSZ 265. cikk).⁷⁸⁹ Ezek mellett bizonyos értelemben az előzetes döntéshozatal iránti eljárásoknak is van aktusfelülvizsgálati jelentőségük,⁷⁹⁰ de ez az eljárás már főként a tagállamok ügynöki pozícióját támasztja alá. Ebben az esetkörben említendő a kötelezettségszegési eljárás is (EUMSZ 258. cikk),⁷⁹¹ amelybe beékelődik a tagállamok által tagállamok ellen kezdeményezhető kötelezettségszegési eljárás is, ami a tagállamok közötti 2. számú ügynökproblémát hivatott mérsékelni.⁷⁹²

b) Belépés, kilépés

⁷⁸⁸ Louis Kaplow: Rules versus Standards: An Economic Analysis. *Duke Law Journal* 1992/3. 586.

⁷⁸⁹ Paul Craig – Gráinne de Búrca: *EC Law. Text, Cases & Materials*. Clarendon, Oxford, 1996. 452-455, 483-487.

⁷⁹⁰ Stephen Weatherill: *Cases&Materials on EC Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 213.

⁷⁹¹ Hans-Bernd Schäfer: Can member state liability for the infringement of European law deter national legislators? In: Eger – Schäfer: i.m. 82-94.

⁷⁹² Dimitry Kochenov: Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It Viable Rule of Law Enforcement. *Jean Monnet Working Paper* 2015/11.

A jogi megoldások közé sorolható a szervezetbe való belépés és kilépés kérdése. Mindkét eset elementáris erővel mutat rá az egyes aktorok megbízói pozíciójára: a belépés részben az EU, részben a már részes tagállamok, a kilépés pedig teljesen a tagállamok megbízói szerepét hangsúlyozza. Nem minden állam válhat ugyanis szerződéses partnerré, csak az, amelyik megfelel az uniós tagság kritériumainak. Emiatt nagymértékű információ-átadási kötelezettsége van minden tagjelölt államnak az EU irányába. Emellett az EUSZ 49. cikke rávilágít a tagállamok megbízói pozíciójára is, hiszen valamennyi tagállamnak meg kell erősítenie az új szerződéses partner felvételét. Ezzel szemben a kilépési lehetőség szerződésbe illesztése tisztán a tagállamok megbízói pozícióját hangsúlyozza, az EU-nak ugyanis nincs arra jogi lehetősége, hogy bárkit kizárjon a tagjai közül. Az EUSZ 50. cikke értelmében azonban bármelyik tagállam úgy dönthet, hogy alkotmányos követelményeivel összhangban elhagyja az Európai Uniót. Ez a tagállami jogosultság *ultima ratio* jellegű hatalmasságként értelmezhető, amelynek célja, hogy az EU működését a tagállami érdekérvényesítésnek megfelelően fegyelmezze. Sokáig kérdéses volt, hogy ez a kiválási lehetőség mennyiben hatékony fenyegetési eszköz,⁷⁹³ a Brexit népszavazás azonban alkotmányos valósággá

	Jogi	Jogi	Politikai	Politikai	Politikai
	Az ügynök korlátozása	Kapcsolati feltételek	Kinevezési jogkörök	Döntési jogkörök	Ösztönzők
Ex ante	Szabályok	Belépés	Kiválasztás	Kezdeményezési jog	Megbízhatóság
Ex post	Standardok	Kilépés	Elmozdítás	Vétó	Jutalom, szankció

változtatta az elvi lehetőséget.⁷⁹⁴ Ma már úgy tűnik tehát, hogy a kilépési lehetőség nem pusztán szimbolika, hanem olyan végső jogi lehetőségként értelmezhető, ami egyúttal az Unió létjogosultságára is utal, arra, hogy az EU a tagállamok integrációs hajlandóságától, az integráció akarásától függ. Azon a ponton tehát, amikor egy tagállam kilépéssel fenyeget, a legerősebb megbízói jogosítványára hivatkozik, ami az Európai Unió intézményrendszerét az ügynöki státusára emlékezteti.

⁷⁹³ Voigt: i.m. 26.

⁷⁹⁴ Gráinne de Búrca: Crisis and Opportunity: Responding to the Brexit Vote. I·CON 2016/3. 537.

1.2.2. Politikai megoldások

a) Kinevezés, visszahívás

Az EU-t mint ügynököt korlátozó elemek sorából kiemelhető a vezetői tisztségeket betöltők személyének kiválasztására irányuló eljárás, ami egy tipikus *ex ante* jellegű ráhatás az ügynök jövőbeni tevékenységére. Mindez azonban azt is láttatja, hogy a 2. számú ügynökprobléma közbelépése miatt egyáltalán nem biztos, hogy minden tagállam érvényesíteni tudja akaratát.⁷⁹⁵

A kinevezések *ex post* jellegű párja az ügynök felmentésének, visszahívásának kérdése. Ebben a tekintetben már jóval kisebb ráhatása van a tagállamoknak az EU intézményeinek működésére. Amíg az Európai Tanács elnökét akadályoztatás vagy súlyos hivatali mulasztás okán az EUSZ 15. cikk (5) bekezdése alapján a tagállami vezetők alkotta Európai Tanács minősített többséggel felmentheti, addig a Bizottság esetében ilyen utólagos fegyelmező jogkört nem telepít a szerződés a tagállamokhoz. Az EUSZ 17. cikke értelmében a Bizottság elnökét az Európai Tanács javasolja az Európai Parlamentnek, de a felmentés tekintetében a Bizottság kollektíven felel és csak az Európai Parlament irányában. Fordított esetben, amennyiben a tagállamokat tekintjük ügynöknek és az EU-t a megbízónak, kinevezési, illetve felmentési jogköröket nem detektálhatunk.

b) Döntéskezdemenyezés, vétó

A politikai mechanizmusok sorában említhetjük a döntéshozatali jogosultságokat. Ezek tekintetében *ex ante* jellegű a kezdeményezési jogkör, és *ex post* jellegű a vétó. Ebben a tekintetben az állapítható meg, hogy az EU ügynöki tevékenységére előzetes ráhatás a tagállamok részéről nem érvényesült, hiszen kezdetektől fogva a Bizottságnak volt jogalkotás-kezdeményezési monopóliuma. A Lisszaboni Szerződés azonban egyes területeken helyzetbe hozta a tagállamokat is, ami felfogható az EU mélyülésének egyféle tagállami kompenzációjaként.⁷⁹⁶ Ehhez hasonló irányú a Lisszaboni Szerződéssel intézményesített szubszidiaritási vizsgálat is, amely *ex post* jelleggel teszi lehetővé a tagállamoknak a

⁷⁹⁵ L. pl. Jean-Claude Juncker Európai Bizottsági elnökké választását.

⁷⁹⁶ L. a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége tekintetében az EUMSZ. 76 cikk b) bekezdését.

jogalkotási aktus tervezetének vizsgálatát és adott esetben a jogalkotási eljárás megakadályozását.⁷⁹⁷ Fordított esetben, amennyiben a tagállamokat tekintjük ügynöknek és az EU-t a megbízónak, kezdeményezési vagy vétó jellegű jogkört nem állapíthatunk meg.

c) Ösztönzők

Más a helyzet azonban az ügynököket érintő ösztönző rendszerrel. Ezek tekintetében ugyanis éppen az EU-t mint ügynököt érintő szabályozási technikákkal nem találkozunk, a tagállamok eljárását érintő mechanizmusokkal azonban igen. E tekintetben a modell *ex ante* eleme nem értelmezhető EU és a tagállamok viszonylatában. Ennek oka, hogy a megbízhatóság kérdése alternativitást feltételez, ami uniós kontextusban nem jelenik meg.⁷⁹⁸

A számításba vehető *ex post* jellegű stratégiák vagy a tagállami végrehajtás hatékonyságát kívánják ösztönözni, vagy az esetleges opportunistá magatartást kívánják megakadályozni. Ilyennek tekinthető a 2014-2020-as uniós pénzügyi keretben alkalmazott ún. *pay-for-performance* stratégia.⁷⁹⁹ Ezen túlmenően az alapító szerződéseket illetően a *cross-conditionality* említhető.⁸⁰⁰ Ennek fényében, amennyiben egy tagállam nem teljesíti az elvárt makrogazdasági mutatókat, illetve nem tesz eleget a túlzottdeficit-eljárásban megfogalmazott ajánlásoknak, úgy befagyaszttásra kerülhetnek a strukturális források.

Ebbe a sorba illeszkedik továbbá az EUSZ 7. cikke szerinti kétlépcsős eljárás is,⁸⁰¹ amelyben az EUB-nek pusztán marginális szerep jut: vizsgálódási hatásköre csupán arra terjed ki, hogy az eljárási feltételek teljesültek-e az egyes aktusok elfogadásakor. Az eljárás annak a megállapítását célozza, hogy sérti-e egy tagállam az EU-nak mint megbízónak az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott értékeit. Ha igen, akkor ez szankciókat vonhat maga után. Ebben az

⁷⁹⁷ L. 2. Jegyzőkönyv, különösen 7. cikk.

⁷⁹⁸ Mindazonáltal, ha figyelembe vesszük a reputációs hatást, az *ex post* megoldásoknak lehet ilyen jellegű jelentősége: Andrew T. Guzman: *How International Law Works*. Oxford University Press, Oxford, 2008. 33-45.

⁷⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács: 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (2013. december 17.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN> 20-22. cikk.

⁸⁰⁰ EUMSZ 126. cikk (9) és (11) bekezdés.

⁸⁰¹ Fekete 2013: i.m. 7-9. Orbán Endre: Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? *Acta Juridica Hungarica* 2016/1. 119-128.

eljárásban tehát az EU egyértelműen a tagállamoktól elváló entitásként, megbízóként lép fel: értékközösségként válik referenciaponttá az őt alkotó tagállam magatartásával szemben.⁸⁰²

1.3. Az identitásdilemmák feloldása az uniós jogban

A fent kifejtettek során a dolgozat arra tett kísérletet, hogy az integráció jelenlegi állapotát három *principle-agent* probléma metszetében értelmezze. Az ügynökprobléma csökkentésére különféle szabályozási és kormányzási stratégiák alkalmazhatók, amelyek az abban rejlő morális kockázat csökkentésére irányulnak. E tekintetben Lisszaboni Szerződés az integráció mélyülésének kompenzálásaként tovább erősítette a tagállamok ellenőrző jogosítványait, ekkor intézményesült a szubszidiaritási vizsgálat, valamint egyes esetekben a jogszabálykezdeményezési jogkör is. E politikai jellegű megoldásokkal szemben ugyanakkor hatékonyabb megoldásnak tűnnek a jogi stratégiák. E tekintetben nem a belépési és kilépési opció az elsősorban kiemelendő, mivel azok bár kétségtelenül nagy horderejű jogosítványok, de lényegében pontszerű hatással bírnak. Ezzel szemben kiemelten jelentősek az EUB előtti eljárások, mivel az alapító szerződések a *principal-agent* helyzet kiegyenlítését mindkét irányban az EUB-re bízták.

Ebben a kontextusban értékelhető az alkotmányos identitás védelmének megjelenése, amely immár az EU elsődleges jogának fogalmi kategóriájává vált. E keretben az alkotmányos identitás védelmét megfogalmazó uniós rendelkezés egy olyan új jogi standardként értelmezhető, amely a 3. számú ügynökproblémából fakadó nehézségeket kívánja csökkenteni azáltal, hogy az *ever closer Union* ideája ellenében egyféle fékező követelményként fogalmazza meg az Európai Unió intézményeinek korlátozott, alkotmányos keretek által behatárolt felhatalmazását. Ennek értelmében a szerződő tagállamok vélhetően azért tehetők az alapító szerződés részévé, mivel ezzel is jelezik eredeti megbízói pozíciójukat, hogy a tagállamok a „szerződések urai”, illetve a *Kompetenz-Kompetenz* letéteményesei. E jogi standard használatbavételének eredménye az egyre több identitás alapú bírósági kifogás, és a téma szakirodalmi felértékelődése is. Ebben az értelemben tehát az alkotmányos identitás

⁸⁰² A 7. cikkely szerinti eljárás működésképtelensége miatt a következő pénzügyi ciklushoz kapcsolódóan az Európai Bizottság egy javaslatot dolgozott ki a pénzügyi támogatások jogállamisági feltételekhez kötésére. Ennek jogalapja az EUMSZ 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja, amely alapján a rendelet rendes jogalkotási eljárásban elfogadható. Ld: Európai Bizottság: Javaslat a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről, COM(2018) 324 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324&from=EN>.

körüli diskurzus expanziója a mélyülő integrációval, illetve a megbízói pozíciók párhuzamosságával hozható összefüggésbe.

E konstrukcióban az alkotmányos identitás leginkább a szelep metaforával írható le, a védelmére intézményesített jogi eljárásoknak pedig gőzkiengedő funkciója van, amely Albert O. Hirschman *Exit, Voice and Loyalty* szövegét juttathatja eszünkbe.⁸⁰³ A kivonulás–tiltakozás–hűség hármását, mint a fogyasztók által adható közgazdaságtani reakció értelmezési keretét, Hirschman arra az esetre mutatja be, amikor egy vállalat által előállított termék minősége megromlik. Versenypiaci helyzetben az adott árucikk fogyasztói ilyenkor vagy felhagynak a termék vásárlásával (kivonulás, *exit*) és egy helyettesítő áru felé fordulnak, vagy pedig nemtetszésüknek adnak hangot, és a helyzet megjavítását követelik (tiltakozás, *voice*). Ezt az elméleti keretet alkalmazni lehet más területekre is, mint például az emigrációra, a munkavállalásra, vagy éppen egy (nemzetközi) szervezetben való részvétel esetére is.⁸⁰⁴

A kivonulás bináris kódjával szemben (bent maradás *versus* kilépés) a tiltakozási opció választása adott esetben kevésbé tiszta helyzetet eredményez. Mindazonáltal mégis erős érvek szólnak amellett, hogy szervezeti tagságunkat ne feladjuk, hanem különféle csatornákat hozunk létre annak érdekében, hogy a szervezet általunk diszfunkcionálisnak tartott működését orvosolni lehessen, illetve személyes érdekeinket artikulálni, és lehetőség szerint érvényesíteni tudjuk. Így bár a tiltakozás nagy energiabefektetést és közvetlen fellépést igényel, előfordulhat, hogy a kilépésnek még nagyobb az ára, sőt az is, hogy eleve nincs alternatív helyettesítő szervezet, amelyhez fordulni lehetne. A tiltakozási opció létrehozása tehát akkor lehet különösen kézenfekvő megoldás, amennyiben nincs hatékony exit stratégia. Kérdés, hogy miért érheti meg tiltakozni akkor is, amikor a kilépési lehetőség is reálisan adott. Egyrészt a tiltakozás előnye, hogy a szervezet adaptálódni tud a felhozott szempontokhoz. A tiltakozás igénybevételéhez ugyanakkor az is szükséges, hogy az reális eredménnyel kecsegtessen, ennek hiányában ugyanis nincs értelme elhalasztani a kilépést. Másrészt, bízni lehet abban is, hogy a tiltakozás során nem maradunk egyedül, hanem mások is mellénk szegődnek. Ezen túlmenően pedig eleve bizalmatlanok lehetünk az esetlegesen

⁸⁰³ Albert O. Hirschman: *Exit, Voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press, Cambridge, 1970.

⁸⁰⁴ Szabó Zsolt: A kivonulás–tiltakozás–hűség fogalomhármás közgazdaságtani relevanciája a 21. században. *Közgazdasági Szemle* 2012. december 1314.

felmerülő alternatív szövetségekkel szemben, és végső soron számolni szükséges a kialakult lojalitási kötelékkel is, ami mindig abba az irányban hat, hogy elhalasszuk a kilépést.⁸⁰⁵

Ez a lojalitás az Európai Unióra vetítve nem az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott lojalitási klauzulát jelenti, hanem egy európai kötődést, ha úgy tetszik egy európai identitástudatot. Ezt fejezik ki a tagállami alkotmányokban foglalt államcélok, amelyek az európai békés együttélésben való közreműködést, vagy még erősebben, az európai egység létrehozását fogalmazzák meg. Ennek működőképességét igazolja részben az is, hogy David Cameron a Brexit népszavazás előtt hosszas tárgyalásokba bocsátkozott az uniós tagság viszonyának újrendezéséről, és csak ennek sikertelensége vezetett a kilépésről szóló népszavazáshoz, amelyet rengeteg tüntetés kísért, ami bizonyára részben az európai identitástudat jelenlétével magyarázható.

A politikai tárgyalásokhoz hasonló gőzkiengedő funkciót teszi lehetővé jogi eljárásként az alkotmányos identitás védelmének EUB előtti eljárásokba csatornázása.⁸⁰⁶ Mindez a reális siker eredményével is kecsegtet, amit jelez egyrészt az, hogy az EUB legitim célként kezeli a nemzeti alkotmányossági igények védelmét, másrészt pedig az, hogy már több döntésében is az azt felhozó tagállamoknak adott igazat. Ebben az értelemben ez egy működő uniós jogi standard.

3. Az alkotmányos identitás, mint a heterarchia jele az európai alkotmányos térben: középpontban a szakmai együttműködés

A jogrendszerhez fűződő klasszikus szemléletünk kelsen-i jellegű. Ennek értelmében hierarchikus struktúrában⁸⁰⁷ szemléljük a jogforrási rendszert, valamint ehhez kapcsolódóan a jogi vitákról döntő bírói fórumokat is. Mindezt jól jelzi, hogy a francia Alkotmánytanács, amelynek az európai alkotmányos szerződés vizsgálata keretében lehetősége nyílt az elsőbbség elvének szerződésbe foglalását is értékelnie, megállapította, hogy annak szerződésbe emelése nem változtat semmit az alkotmány elsőbbségén, és az alapvetően a rendes bíróságokra

⁸⁰⁵ Önmagában a hűségnek nincs semmi relevanciája, amikor eleve nincs másik alternatíva, de egyből számításba kerül akkor, amikor relatíve egyszerű opció lenne a kilépés.

⁸⁰⁶ Daniel Sarmiento: National Voice and European Loyalty. Member State Autonomy, European Remedies and Constitutional Pluralism in EU Law. In: Hans W. Micklitz – Bruno De Witte (szerk.): The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States. Intersentia, Cambridge, 2012. 338.

⁸⁰⁷ Hans Kelsen: Tiszta jogtan. [ford. Bibó István] ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988. 41-47.

vonatkozó elv.⁸⁰⁸ Denys Simon mindezt úgy értékeli, hogy föderális szerkezet hiányában mind az európai, mind a tagállami bírónak igaza van akkor, amikor legfelső fórumként tekint önmagára a saját jogrendszerének logikája alapján, de ezek egymással összeegyeztethetetlen következtetéseket jelentenek.⁸⁰⁹

Ehhez kapcsolódóan érdekes jelenség, hogy bár Christoph Grabenwarter úgy jellemezte az alkotmányjogok és az uniós jog viszonyát, mint amely *fait accompli*, vagyis ami az új tagállamokkal kapcsolatban már tisztázottnak minősül,⁸¹⁰ ehhez képest teljesen váratlanul bukkannak elő újabb alkotmányjogi fenntartások mind a régi,⁸¹¹ mind pedig az újabb tagállamokban,⁸¹² ráadásul mindez a normatív előfeltételek, az alapító szerződések módosulása nélkül történik. Mindezt nevezhetjük az „alkotmánybíróságok ébredésének”, amelyek marginalizálva érezték magukat a mélyülő integrációban, és most megszólítva érzik magukat az államiság, illetve a tagállami alkotmányjogok védelme érdekében.⁸¹³ E folyamat tehát reaktív jellegűnek ítéelhető, ami részben az EUB ítélkezési aktivizmusára vezethető vissza,⁸¹⁴ amelynek következtében sokan úgy értékelik az integráció állapotát, hogy azt valójában nem a politikai aktorok, hanem az EUB ítélkezési gyakorlata vitte előre.⁸¹⁵

Mindazonáltal okunk lehet azt feltételezni, hogy az európai integrációnak a bevezetőben jelzett „már-még” jellegű konstrukciójában a hierarchikus szemléletmód kevés sikerrel kecsegtet, amit jól jelez az, ahogyan a tagállami alkotmánybíróságok birkóznak az uniós jogi aktusokkal, amelyeket nem vagy nehezen tudnak beilleszteni a nemzeti jogrendszerükbe.⁸¹⁶ Ahogy Maduro fogalmazott az *Arcelor*-ügyben írt indítványában, az alkotmányossági és uniós jogi szempontok együttes érvényesítése az „összebékíthetetlenek összebékítést”⁸¹⁷ igényli. Álláspontja szerint a jogi szuverenitás e párhuzamos követelése, miszerint a nemzeti bírónak a közösségi jog elsőbbsége létkövetelményének veszélyeztetése nélkül kell biztosítania az alkotmány védelmét, magának a jogi pluralizmusnak a kifejeződése, amely az európai integrációs folyamat eredetiségét adja.

⁸⁰⁸ Fazekas 2009: i.m. 102.

⁸⁰⁹ Simon: i.m. 40. 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [35].

⁸¹⁰ Grabenwarter: i.m. 126.

⁸¹¹ A belga fenntartásra ld. 640. lj.

⁸¹² Ld. Lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz. döntése 2010. november 24.

⁸¹³ Jan Komárek: National constitutional courts in the European constitutional democracy. I-CON 2014/3. 538.

⁸¹⁴ Uo. 527. Juhász: i.m. 384.

⁸¹⁵ Berke: i.m. 252. Várnay 2017: i.m. 89-92.

⁸¹⁶ Vörös 2012: i.m. 29.

⁸¹⁷ C-127/07. Arcelor ECLI:EU:C:2008:292. M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa 15. pont.

A szemléletmódot, amit az európai uniós tagság megkövetel a hierarchikussal szemben heterarchikusnak nevezhetjük, amelynek keretében nem egy nagy monolit normahierarchiával állunk szemben, hanem az intézmények horizontális, többközpontú kooperációjára van szükség (*Verfassungsverbund*).⁸¹⁸ Mindez egy sérülékeny szerkezet, amely csak akkor működőképes, ha minden fórum tiszteletben tartja a másikat. Ennek működése érdekében szükség van a „jogi egók” félretételére,⁸¹⁹ és erőteljes nyitottságra egymás érveinek befogadására és döntéseinek tiszteletben tartására. A működés egyrészt azt feltételezi, hogy az alkotmánybíróságoknak az együttműködő alkotmányosság szellemében tiszteletben kell tartaniuk az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés követelményét, másrészt pedig azt, hogy e heterarchikus viszonyban alkotmányos pluralizmus,⁸²⁰ illetve alkotmányos empátia⁸²¹ érvényesül.

E megközelítés tehát mindkét fenti szemléletmódot magába olvasztja, és azzal jár, hogy néha a tagállami alkotmánybíróságok, máskor pedig az EUB lesz az, akinek engedni kell a másik javára.⁸²² Mindez Voßkuhle szerint egy diszkurzív küzdelem a „legjobb megoldásért”, ami egyben egy többszintű tanulási folyamatot is jelent (*Lernverbund*).⁸²³ E szemléletmód az EUB abszolút elsőbbségét annyiban felpuhítja, hogy az uniós jog egységességét és hatékony érvényesülését, mint mindent elsőprő érvet kevésnek tartja, ezért az EUB-nek az abszolút elsőbbségből saját belátása jogán néha engednie kell; másrészt a tagállami alkotmánybíróságok fenntartásait csupán jogilag argumentált érvek keretében fogadja el, azzal a belátással, hogy az alkotmányossági igények elfogadhatóságának is vannak határai, így legvégső esetben az uniós tagság előfeltételét jelentő, az EUSZ. 2. cikkében felsorolt közös értékek.⁸²⁴ A konstrukció működőképességére mindkét irányban találunk jó példákat: egyrészt ilyennek tekinthető az EUB *M.A.S.* döntése, amelyben az alkotmányos igények artikulálása az EUB-t a korábbi döntésének újragondolására készítette; másrészt pedig ilyennek tekinthető *ultra vires* tekintetében a *Gauweiler*-ügy és annak német

⁸¹⁸ Voßkuhle: i.m. 183-184.

⁸¹⁹ Joseph H. H. Weiler: Editorial: Judicial Ego. *International Journal of Constitutional Law* 2011/1. 1-2.

⁸²⁰ Neil Walker: Constitutional Pluralism Revisited. *European Law Journal*, Vol. 22, No. 3, May 2016. 333–334.

⁸²¹ Luis Arroyo Jiménez: Constitutional Empathy and Judicial Dialogue In The European Union. *European Public Law* 2018/1. 72.

⁸²² Bogdandy és Schill szerint e kompozit alkotmányos rendszerben a szétartás lehetősége egy elfogadható ár.

Bogdandy – Schill: i.m. 1449.

⁸²³ Voßkuhle: i.m. 198.

⁸²⁴ Az illiberális tendenciákra tekintettel, Bogdandy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekre is „vörös vonalként” hivatkozik. Armin von Bogdandy: Fundamentals on Defending European Values. <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>.

alkotmánybírósági recepciója, továbbá a *Coman*-döntés, amelyben a román Alkotmánybíróság vonta le az uniós jog érvényesülésének konzekvenciáit,⁸²⁵ vagyis azt, hogy az alkotmányossági aggályai ellenére végeredményben valójában nem merül fel a román alkotmányos identitás sérelme.

⁸²⁵ Varga Attila: Román alkotmánybírósági határozat döntése és különvélemények a „házastársfo(r)galom” értékelésével és értelmezésével kapcsolatban avagy „egy családi fotó” elmosódott részletei. Alkotmánybírósági Szemle 2019/1. 5-6.

V. Záró gondolatok

Az értekezés kiindulópontja az volt, hogy a szubszidiaritás elvének eredeti, filozófiai jelentése nem a Maastrichti szerződésben megfogalmazott szubszidiaritás vizsgálatban, hanem az alkotmányos identitás fogalmában találta meg a helyét. Ennek oka a szubszidiaritás elvének Janus-arcúsága: az európai integrációban az elv figyelembevételére a szupranacionális szint cselekvését hivatott legitimálni hatékonysági alapon, miközben a fogalom eredeti, filozófiai jelentése az alsóbb, kisebb léptékű szintek, illetve közösségek kibontakozását, és ennek megfelelően a tagállami autonómia és szabályozási mozgástér védelmét hivatott biztosítani. A dolgozat állítása szerint ez utóbbi, tartalmi igényeket megfogalmazó, és ennek megfelelően diszkurzív folyamatban kibontakozó szubszidiaritás fogalom az alkotmányos identitás felértékelődésében nyilvánult meg. Az értekezés fókuszában ezért az alkotmányos identitás alkalmazásának bemutatása állt, azaz, hogy milyen jogi következményei vannak, illetve lehetnek e fogalmi konstrukció használatának. E tekintetben a dolgozat két eltérő perspektívából vizsgálódott: a tagállami alkotmánybíróságok oldaláról, valamint az EUB oldaláról. Az értekezés először az alkotmánybíróságok esetjogára koncentrált, és racionális fogalmi keretek között próbálta elhelyezni az alkotmányos identitás védelmét, amit megannyi kutató annak misztikus jellege és bizonytalan jelentéstartalma miatt nehezen megközelíthetőnek tart. Ezt követően a második nagy egység arra összpontosított, hogy az alkotmányos identitás tiszteletben tartásának igénye hogyan jelenik meg az EUB gyakorlatában.

Ezen túlmenően a dolgozat utolsó fejezete azt vizsgálta, hogy kié a végső döntés joga az alkotmányos identitás felhívhatóságát illetően. Egyrészt, a tagállami alkotmányossági perspektíva felől szemlélve az értekezés az alkotmányos identitás fogalmát egyféle Damocles kardként (német gyakorlat), illetve „tyu-tyu” fogalomként (francia gyakorlat) azonosította. E koncepcióra történő hivatkozás tekintetében korlátot képeznek az alapjogok, illetve az EUSZ 2. cikkében foglalt közös értékek, ezen felül pedig a dolgozat utalt a populizmus kortünetére, amely az alkotmányos identitás visszaélészerű használatának veszélyét hordozza. Másrészt, uniós perspektívából, a disszertáció felhívta a figyelmet arra, hogy az elsőbbség és hatékony érvényesülés elvének a nemzeti identitás védelmét megfogalmazó EUSZ 4. cikk (2) bekezdésére is igaznak kell lennie. Ebből adódóan az EUB előtti eljárásokban valójában az

uniós jog különféle aspektusai vannak jelen. E keretben az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése egy olyan uniós jogi standardként értelmezhető, amely egyféle fékező követelményként fogalmazza meg az Európai Unió intézményeinek korlátozott felhatalmazását. Ebben a tekintetben az alkotmányos identitás védelmére hivatott jogi eljárásoknak egyféle szelep funkciója van, ami a reális siker eredményével kecsegtet, hiszen az EUB már több döntésében is az azt felhozó tagállamoknak adott igazat. Végül, az együttműködő alkotmányosság szellemében készült disszertáció a kör négyzögesítéseként az előbbi két álláspontot kísérelte meg szintetizálni. Ennek értelmében az integráció jelenlegi állapotában a kelsen-i hagyományokon nyugvó hierarchikus szemléletmód kiélezése az együttműködő alkotmányosság felszámolását jelentené, ezért helyette heterarchikus szemléletmódra van szükség, ami az intézmények horizontális, többközpontú kooperációját jelenti.

Mindazonáltal, ahogyan arra Ran Hirschl emlékeztet, a bíróságok és a bírósági gyakorlat egy tágabb politikai kontextus része, amely nélkül önmagukban, izolált módon nem értelmezhető a bírói fórumok viselkedése.⁸²⁶ Ebből adódóan, témánk tekintetében sem lehet elvonatkoztatni attól, hogy az Európai Unió integrációtörténete mindvégig a több, illetve a kevesebb integráció iránti igény dialektikájában mozgott. Jól szemlélteti ezt az integrációelméletek vitája, amelyek tekintetében egymást váltották a kormányközi iskola, valamint az ún. *spillover* hatásokra építő neofunkcionalizmus narratívái.⁸²⁷ E dialektikus viszonyt a föderalizmus gondolatához való viszony keretezi, amit az is jelez, hogy 1992-ben a Maastrichti szerződésbe a föderalizmus egyik rendezőelvét, a szubszidiaritás elvét illesztették be a tagállami mozgástér védelmében. A föderális elképzelés egészen a 2000-es évekig az európai jogi és politikai tér egyik fő hajtóereje maradt, olyannyira, hogy az elvezetett az Alkotmány szerződés megfogalmazásáig. E tendencia ugyanakkor megtorpant,⁸²⁸ az Alkotmány szerződés helyett a tagállamok egy kompromisszumos szerződéses reformot kényszerültek elfogadni, mindezt pedig csak tetézte az időközben bekövetkező gazdasági válság és a menekültválság körüli politikai vita.⁸²⁹

⁸²⁶ Ran Hirschl: *The Realist Turn in Comparative Constitutional Politics*. *Political Research Quarterly* 2009/4. 825. A hazai szakirodalomból ld. Gyórfi Tamás: *Az alkotmánybíráskodás politikai karaktere: Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről*. INOK, Budapest, 2001.

⁸²⁷ Arató – Koller: i.m. 25-26.

⁸²⁸ Jan Komárek szerint az európai alkotmányosság víziója, amely a rendszerváltás idején még követendő utópiaként élt, ma gyakran elnyomó ideológiaént interpretálódik. Jan Komárek: *European Constitutional Imaginaries: Utopias, Ideologies and the Other*. *iCourts Working Paper Series* 2019/172. *IMAGINE Paper No. 1*. 16-18. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3477160

⁸²⁹ A téma meghatározó jellegéről tanúskodik, hogy egy nemrégiben megjelent, a nemzeti szuverenitás és alkotmányos önazonosság tárgyában született PhD dolgozat a *Szuverenitás és az Identitás* című fejezeteket követően a *Migráció* című fejezettel zárul. Kruzslicz Péter: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a*

E folyamat jogi lecsapódásaként értékelhető az, ahogyan a Lisszaboni szerződés elfogadását követően a tagállami alkotmánybíróságok közül egyre többen és egyre hangosabban követelnek helyet az európai alkotmányos térben.⁸³⁰ Mindeközben ezzel párhuzamosan egy, a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntéseinek lexikális elemzése azt is kimutatta, hogy a német testület döntései egyre euroszeptikusabb szóhasználattal élnek.⁸³¹ A teljes képhez ugyanakkor az is hozzátartozik, hogy az alkotmányossági fenntartásokat megfogalmazó döntéseket mindig követte egy következő, a korábbi döntést megszelídítő megközelítés is.

Az egyre erősebb szóhasználat, mint például a szuverén államiságra történő hivatkozáson felül külön figyelmet érdemel az alkotmányos identitásra történő hivatkozás, minthogy az alkotmánybíróságok az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének szövege miatt úgy tekintenek e jogi kategóriára, mint amely hozzáférést biztosít számukra az uniós jog alkalmazási határainak meghúzásához. E fogalmi konstrukció használatbavétele tekintetében külön jelentősége van a német gyakorlat elemzésének, mivel az modellként szolgál más tagállami bíróságok, illetve alkotmánybíróságok számára. Így például az Egyesült Királyság Legfelső Bírósága egy döntésében egy az egyben németül idézte a Szövetségi Alkotmánybíróság döntését,⁸³² valamint a szakirodalom a hazai gyakorlat vonatkozásában is kimutatta a német gyakorlat hatását a 22/2016-os AB határozat megfogalmazására.

Általában véve a magyar döntések német gyökere részben kultúrtörténeti okokra vezethető vissza. Jelen esetben azonban nem lehet elmenni amellett, hogy a magyar identitásdöntés lényegében pontszerűen egyesítette azt a három megközelítést, amit a német testület más és más történelmi helyzetekben, és más dialogikus viszonyokban fogalmazott meg. A sorban az első, az alapjogi fenntartás a 70'-es évekbeli integrációs szintre adott közjogi válasz volt. A második, az *ultra vires* fenntartás az Európai Unió 1992-es létrehozásához kapcsolódott. Végül a harmadik, az alkotmányos identitással kapcsolatos fenntartás a Lisszaboni szerződéssel végbement újabb integrációs mélyülésre adott válasz volt. E történelmi

nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra. SZTE-ÁJK, Szeged, 2019. 162-199. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/1/_doktori%20%C3%A9rtekez%C3%A9s%20KP%20%281%29.pdf

⁸³⁰ Sulyok Márton: Értelmelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. *Fontes Iuris* 2015/1. 27-39.

⁸³¹ Arthur Dyevre: The Promise and Pitfalls of Automated Text-Scaling Techniques for the Analysis of Jurisprudential Change. 14-16, 28.

Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=2626370> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2626370>

⁸³² R v Secretary of State for Transport and another [2014] UKSC 3 2014. január 22. 111. pont.

pillanatok közül az első kettő a magyar testület vonatkozásában fel sem merülhetett, hiszen Magyarország eleve 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, mégpedig az addig felhalmozódott *acquis communautaire* teljes elfogadása mellett. Ezt követően került elfogadásra a Lisszaboni szerződés, amely azonban nem ihlette euroszeptikus megfogalmazásra a magyar Alkotmánybíróságot.⁸³³ Ezzel szemben a 2015-ös, menekültválsághoz kapcsolódó ombudsmani indítvány viszont igen. Minthogy a normatív, illetve intézményi keretek változatlanok voltak, így e döntésnek két alternatív magyarázata lehet: egyrészt új szemléletet hozhatott az Alkotmánybíróság tagjainak kicserélődése, másrészt pedig a politikai kontextus, illetve az ebből továbbgyűrűző euroszeptikus légkör alapozhatta meg a döntést. E határozatban ugyanis a magyar Alkotmánybíróság egybesűrítette, mintegy „bepótolta”, a német alkotmánybírósági joggyakorlat által kialakított valamennyi mércét,⁸³⁴ ami a szakirodalomban használt „kard” metafora⁸³⁵ nyomán szimbolikus „kardcsörtetésnek” tekinthető. Mindazonáltal a német gyakorlathoz hasonlóan, egyféle megszelídítő döntésként értelmezhető az ezt követően elfogadott 2/2019-es AB határozat, amelyben a testület a rendelkező részben rögzítette, hogy a magyar Alaptörvényt az uniós jogból fakadó követelményeknek megfelelően értelmezi, az E) cikkben foglalt államcélból pedig az Alkotmánybíróság együttműködési kötelezettségét vezette le.

Az egyelőre a jövő zenéje, hogy a német gyakorlat modellértéke csupán a tesztek megfogalmazását volt-e képes megihletni, vagy az együttműködő alkotmányosság eljárási kereteit is magával hozza. A 22/2016-os AB határozatban többszörösen megidézett „alkotmányos párbeszéd”, majd a 2/2019-es AB határozatban rögzített „európai egység kiteljesedése iránti elkötelezettség”⁸³⁶ tényleges megvalósulása ugyanis az előzetes döntéshozatali eljárásba történő becsatlakozás lenne. E tekintetben a német Szövetségi Alkotmánybíróság mind az *ultra vires* kontrollt, mind pedig az alkotmányos identitással kapcsolatos fenntartást ebbe az eljárásba csatornázták be:⁸³⁷ az EKB kompetenciái tekintetében előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett, az alkotmányos identitás kérdését középpontba állító 2015. decemberi döntésben pedig magyarázatát adta annak, hogy miért nem fordult előzetes kérdéssel az EUB-hez; egy későbbi, 2017-es döntésében azonban már

⁸³³ Blutman 2010: i.m. 95.

⁸³⁴ Bakó Beáta: The Recycling of the German Federal Constitutional Court’s Case Law on Identity-, Ultra Vires- and Fundamental Rights Review of Hungary. *ZaöRV* 78 (2018), 863-902.

⁸³⁵ Konstadinides: i.m. 195.

⁸³⁶ 2/2019. (III. 5.) AB határozat, Indokolás [49]. E ponton a döntés a német *Europafreundlichkeit* fogalom használatával is utal a német inspirációs forrásokra.

⁸³⁷ Az OMT határozat alapján mindkét kontroll mechanizmust az integrációra nyitottan és önmérsékletet tanúsítva kell alkalmazni. BVerfGE 142, 123. 156.

erre utasította az ügyben eljáró rendes bíróságot.⁸³⁸ Végül, de nem utolsósorban ehhez kapcsolódóan ki kell emelni azt is, hogy az identitáseszt elterjedéséhez hasonlóan úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalba való becsatlakozás is trendszerűnek tekinthető: az Európai Unióban működő tizenhét alkotmánybíróságból már tíz testület⁸³⁹ nyilvánította ki a formális dialógusba bocsátkozás révén az együttműködő alkotmányosság szelleme iránti elkötelezettségét.⁸⁴⁰ Van tehát követendő példa.

⁸³⁸ Az OMT határozat alapján a Szövetségi Alkotmánybíróságnak az EUB által adott értelmezést egészen addig tiszteletben kell tartania, amíg az nem tűnik az alkalmazott módszertan alapján objektíve önkényesnek (*objektiv willkürlich*). Uo. 161. E tekintetben biztató fejlemény, hogy a magyar testület öttagú tanácsa a 3216/2013. (XII. 2.) AB végzésben akként nyilatkozott, hogy az EUB későbbi ítélete „figyelemmel az Alaptörvény E) cikkében foglalt rendelkezésekre is – a tagállami bíróságok és az Alkotmánybíróság számára kötelező”,⁸³⁸ e kijelentést pedig az ügyet lezáró határozatban is megismételte. 3216/2013. (XII. 2.) AB végzés, Indokolás [9].

⁸³⁹ A következő tagállamok alkotmánybíróságai fordultak előzetes döntéshozatali kérelemmel az EUB-hez: Ausztria, Belgium, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Németország, Olaszország, Spanyolország, Szlovénia és legutóbb Románia. Maria Dicosola – Cristina Fasone – Irene Spigno: Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System After the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis. *German Law Journal* 2015/6. 1318.

⁸⁴⁰ A Taricco ügyet elemezve Nicola Lupo arra a következtetésre jut, hogy a kompozit alkotmányosság keretében egyébként sem annak van kiemelt jelentősége, hogy kié a „végső döntés”, hanem annak, hogy kié az „első szó”, hiszen az alkotmánybíróságok lépéselőnybe tudnak kerülni az előzetes döntéshozatali kérelem és jogi érvek előterjesztésével. Nicola Lupo: The Advantage of Having the "First Word" in the Composite European Constitution. *Italian Journal of Public Law*, 2018/2. 187-188.

VI. Hivatkozások

1. Felhasznált szakirodalom

A Régiók Bizottsága Többszintű Kormányzásról szóló Fehér Könyve.

<http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=31bc9478-1acb-4870-999d-cc867f1925f6>

Ádám Péter: Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei. PhD értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2006.

Ágh Attila: A közpolitika változó paradigmái: az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. Politikatudományi Szemle, 2011/1. 31–48.

Aida Torres Perez: Melloni in three acts: from dialogue to monologue. E.C.L. Review 2014/2. 308-331.

Albert O. Hirschman: Exit, Voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard University Press, Cambridge, 1970.

Alejandro Saiz Arnaiz – Carina Alcoberro Llivina (szerk.): National constitutional identity and European integration. Intersentia, 2013.

Alexander Somek – Jakob Rendl: Messianism, Exodus, and the Empty Signifier of European Integration. iCourts Working Paper Series 2019/175. IMAGINE Paper No. 2.

Alexandre Viala: Le concept d'identité constitutionnelle: approche théorique. In: Laurence Bourgogue-Larsen: L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Pedonne, Paris, 2011. 7-26.

Alf Ross: Tyu-tyu. [ford. Bragyova András] In: Szabó Miklós – Varga Csaba (szerk.): Jog és nyelv. Budapest, 2000. 121-131.

Alina Kaczorowska-Ireland: What Is the European Union Required to Respect Under Article 4(2) TEU?: The Uniqueness Approach. European Public Law 2019/1. 57–82.

Andreas Klinke – Ortwin Renn: A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Strategies. Risk Analysis, 2002/6. 1071-1094.

Andreas Voßkuhle: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund. European Constitutional Law Review 2010/6. 196-198.

Andrew T. Guzman: How International Law Works. Oxford University Press, Oxford, 2008.

Anne Levade: Le Conseil constitutionnel et l'Union européenne. Cahiers du conseil constitutionnel, hors série - colloque du cinquantenaire, 3 novembre 2009. Elérhető: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-l-union-europeenne>

Antal Attila: Létezh-e transznacionális alkotmányos identitás transznacionális politikai szubjektum nélkül? *Fundamentum* 2017/1-2. 33-36.

Antonio Estella: *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford University Press, Oxford, 2003.

Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Gondolat, Budapest, 2015.

Arisztotelész: *Politika*. <http://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm>

Armin von Bogdandy – Stephan Schill: Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs. *ZaöRV* 70 (2010), 701-734.

Armin von Bogdandy – Stephan Schill: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review* 2011/48. 1417–1454.

Armin von Bogdandy et al.: Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States, *Common Market Law Review* 2012/49. 489-519.

Armin von Bogdandy: *Fundamentals on Defending European Values*. <https://verfassungsblog.de/fundamentals-on-defending-european-values/>

Armin von Bogdandy: *The Constitutional Approach to EU Law – From Taming Intergovernmental Relationships to Framing Political Process*. In: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Hart&CH Beck, Oxford, 2010. 1-8.

Arthur Dyevre: *The Promise and Pitfalls of Automated Text-Scaling Techniques for the Analysis of Jurisprudential Change*. Elérhető: <https://ssrn.com/abstract=2626370> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2626370>

Auer Ádám: *Corporate Governance. A felelős társaságirányítás jelenkori dimenziói*. Dialóg Campus, Budapest, 2017.

Bakó Beáta: Láthatatlan után inkoherens alkotmány. A korlátlan alkotmánymódosító hatalomról. *Magyar Jog* 2017/2. 102–116.

Bakó Beáta: The Recycling of the German Federal Constitutional Court's Case Law on Identity-, Ultra Vires- and Fundamental Rights Review of Hungary. *ZaöRV* 78 (2018), 863-902.

Balázs Péter: *Hogyan tovább, Európa?* Noran Libro, 2017.

Balogh-Békési Nóra: *Az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében*. Pázmány Press, Budapest, 2015.

Bárd Petra: A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Lisszaboni szerződésről. *Fundamentum* 2009/4. 148-151.

Benedict Andersen: Elképzelt közösségek. Gondolatok a nacionalizmus eredetéről és elterjedéséről. L'Harmattan, Budapest, 2006.

Berke Barna: Közösségi jog és a tagállamok jogrendszere: vonzások és taszítások. Magyar Jog 1995/4. 240-252.

Bíró Marianna: A bírók elérték a tűrészhatárhoz. 2019.11.15. https://index.hu/belfold/2019/11/15/fazekas_sandor_fovarosi_torvenyszek_mabie_interju/

Blutman László – Chronowski Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában (I.), Európai Jog 2007/2. 3-16.

Blutman László – Chronowski Nóra: Hungarian Constitutional Court: Keeping Aloof from European Union Law. ICL Journal 2011/3. 341-347.

Blutman László: A magyar Lisszabon-határozat: befejezetlen szimfónia luxemburgi hangnemben. Alkotmánybírósági Szemle 2010/2. 90-99.

Blutman László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás. Közjogi Szemle 2015/4. 1-8.

Blutman László: Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye. Jogtudományi Közlöny 2019/7-8. 293-301.

Blutman László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya, Közjogi Szemle 2017/1. 1-14.

Blutman László: Törésvonalak az Alkotmánybíróságon: mit lehet kezdeni a nemzetközi joggal? Közjogi Szemle 2019/3. 1-9.

Bóka Éva: The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought. http://www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subidiarity.pdf

Bragyova András – Gárdos-Orosz Fruzsina: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben? Állam- és Jogtudomány 2016/3. 35–63.

Bruno De Witte: Language Law of the European Union: Protection or Eroding Linguistic Diversity? Culture and the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2004.

Carl Schmitt: Legálitás és legitimitás. [ford. Mulicza Katalin, Füzesi Péter] Attraktor, Máriabesenyő – Gödöllő, 2006.

Christian Lequesne: Old versus New. In: Erik Jones et al. (szerk.): The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2012. 267-277.

Christoph Grabenwarter: National Constitutional Law Relating to the European Union. In: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): Principles of European Constitutional Law. Hart&CH Beck, Oxford, 2010. 83-129.

Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea – Zeller Judit: Túl az alkotmányon... Közjogi Szemle 2010/4. 1-12.

Chronowski Nóra – Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság az Egységes Szabadalmi Bíróságról - zavar az erdőben. *Jogtudományi Közlöny* 2018/11. 477-485.

Chronowski Nóra – Vincze Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017/3. 117-132.

Chronowski Nóra: On the changing concept of sovereignty. In: Panel Meeting of the 5th European Jurists' Forum (szerk. Máthe Gábor et al.). *Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc*, 2009. 305-321.

Clara Rauegger: National Constitutional Rights and the Primacy of EU Law: M.A.S. *Common Market Law Review* 2018/5. 1521-1548.

Claude-Lévi Strauss: Séminaire du College de France, L'identité. Bernard Grasset, Paris, 1977.

CONV 375/1/02 REV 1. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00375-re01.en02.pdf>

CONV 400/02. <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00400.en02.pdf>

Cseh Kristóf – Hancz Patrik: „Ha valaki önmagából sokat ad másoknak, még többet fog visszakapni” – interjú Dr. Sulyok Tamással. <http://arsboni.hu/ha-valaki-onmagabol-sokat-ad-masoknak-akkor-meg-tobbet-fog-visszakapni-interju-dr-sulyok-tamassal-az-alkotmanybirosag-elnokevel/>

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: ... alkotmányjogon innen. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1. 66-71.

Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum Aequum Salutare* 2016/4. 21-32.

Csuhány Péter – Sonnevend Pál: 2/A. § [Európai Unió] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest, 2009. 238-269.

D. Jancic: The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *CML Rev.* 2015/52. 939-976.

Daniel Sarmiento: National Voice and European Loyalty. Member State Autonomy, European Remedies and Constitutional Pluralism in EU Law. In: Hans W. Micklitz – Bruno De Witte (szerk.): *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*. Intersentia, Cambridge, 2012. 325-345.

David Landau: Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review* 2013/47. 189-260.

David Mitrany: *A Working Peace System*. Quadrangle Books, 1966.

Davide Paris: Limiting the Counter-limits. National Constitutional Courts and the Scope of the primacy of EU Law. *Italian Journal of Public Law* 2018/2. 205-225.

Denis Preshova: Battleground or meeting point? The respect for national identities in the European Union – Article 4 (2) The Treaty on the European Union. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2012. 267-298.

Denys Simon: L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne. In: Laurence Bourgogue-Larsen (szerk.): *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*. Pedonne, Paris, 2011. 27-44.

Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest 2012.

Dieter Grimm: Defending sovereign statehood against transforming the European Union into a state. *E.C.L. Review* 2009, 5(3), 353-373

Dieter Grimm: *Integration by Constitution*. I-CON 2005/2-3. 193-208.

Dimitry Kochenov: *Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It Viable Rule of Law Enforcement*. Jean Monnet Working Paper 2015/11.

Dominique Rousseau: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: Laurence Bourgogue-Larsen: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*. Pedonne, Paris, 2011. 89-100.

Drinóczi Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben, *MTA Law Working Papers* 2017/1.

Drinóczi Tímea: *A tagállami identitás*. *MTA Law Working Papers* 2018/8.

Drinóczi Tímea: *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?* *MTA Law Working Papers* 2016/15.

Drinóczi Tímea: *Az alkotmányos párbeszéd. A többszintű alkotmányosság alkotmánytana és gyakorlata a 21. században*. MTA TK JTI, Budapest, 2017.

Drinóczi Tímea: *Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján*. *Jogtudományi Közlöny* 2015/7–8. 361-378.

Édouard Dubout: « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » : une supraconstitutionnalité ? *Revue française de droit constitutionnel* 2010/3. 451-482.

Elke Cloots: *National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU*. *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2016/2. 82-98.

Eric Jones: *Identity and Solidarity*. In: Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill (szerk.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 690-702.

Erik Erikson: *Gyermekkor és társadalom*. Osiris, Budapest, 2002.

Ernst Kantorowitz: *Les deux corps du roi*. Gallimard, Paris, 1989.

Európai Bizottság: European Commission acts to preserve the rule of law in Poland. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_en.htm

Európai Parlament: Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2012/2130(INI)), 2013.

Fazekas Flóra: A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében. Phd értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2009.

Fazekas Flóra: EU Law and the Hungarian Constitutional Court. In: Varjú Márton – Várnay Ernő: The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 32-76.

Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2013/2. 1-11.

Fekete Balázs: Preambulumok és nyelvfilozófia avagy a preambulumok normativitásáról másként. *PLWP* 2011/33.

Fekete Balázs: Szuverenitás-egyesítés az Európai Unió alkotmányjogában. In: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 9-26.

Ficsor Mihály: Az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás – alkotmányossági nézetben. *Jogtudományi Közlöny* 2017/1. 1-15.

Francis Fukuyama: Against Identity Politics. The New Tribalism and the Crisis of Democracy. https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2018-08-14/against-identity-politics-tribalism-francis-fukuyama?_ga=2.218973919.732510739.1565100759-1076994108.1511618557

Francois-Xavier Millet: L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres. L.G.D.J., 2013.

François-Xavier Millet: National Constitutional Identity as a Safeguard of Federalism in Europe. In: Loïc Azoulay, Lena Boucon, François-Xavier Millet (szerk.): Deconstructing EU Federalism Through Competences. *EUI Working Paper LAW* 2012/06. 53-64.

Francois-Xavier Millet: Plaidier l'identité constitutionnelle de l'état devant la Cour de justice. *Italian Journal of Constitutional Law* 4/2018. 831-853.

Franz C. Mayer: Multilevel Constitutional Jurisdiction. In: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): Principles of European Constitutional Law. Hart&CH Beck, Oxford, 2010. 399-439.

Frivaldszky János: Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Szent István Társulat, Budapest, 2007.

Frivaldszky János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIFE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 35-56.

Fröhlich Johanna: Az alkotmány zártsága és ellentmondás-mentessége – az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának lehetőségei és határai. In: Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. NKE, Budapest, 2014. 195-208.

Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog, valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: Chronowski Nóra (szerk.): Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 75-92.

Gary J. Jacobsohn: Az alkotmányos identitás változásai. *Fundamentum* 2013/1. 5-16.

Gary J. Jacobsohn: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge-London, 2010.

Gavin Barrett: The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality *E.L. Rev.* 2016, 41(3), 433-436.

George Akerlof: The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 1970/3. 488–500.

Gerhard van der Schyff: Exploring Member State and European Union Constitutional Identity. *European Public Law* 2016/2. 227-242.

Gerhard van der Schyff: The Constitutional Relationship between the European Union and its Member States: The Role of National Identity in Article 4(2) TEU. *European Law Review* 2012/5. 563-583.

Giacomo Delle Donne – Federico Fabbrini: The Founding Myth of European Human Rights Law: Revisiting the Role of National Courts in the Rise of EU Human Rights Jurisprudence. *E.L. Rev.* 2019, 44(2), 178-195.

Giuseppe Martinico: Building Supranational Identity: Legal reasoning and Outcome in Kadi I. and Opinion 2/13 of the Court of Justice. *Italian Journal of Public Law* 2016/2. 235-267.

Gombos Katalin: Tudósítás az Európai Bíróság előtti Cartesio ügyről. *Jogtudományi Közlöny* 2009/5. 234-240.

Graïenne de Búrca: The Principle of Proportionality and Its Application in EC Law. *Yearbook of European Law* 1993/1. 103-150.

Gráinne de Búrca: Crisis and Opportunity: Responding to the Brexit Vote. *I-CON* 2016/3. 537.

Gráinne de Búrca: Is EU Supranational Governance a Challenge to Liberal Constitutionalism? New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 18-09.

Guy Canivet: Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois de transposition des directives communautaires. colloque à Budapest, 1-3 octobre 2009. Elérhető: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/le-controle-du-conseil-constitutionnel-sur-les-lois-de-transposition-des-directives-communautaires>

Gyenyey Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén. *Iustum Aequum Salutare* 2006/3-4. 85-99.

Gyórfi Tamás: Az alkotmánybírászkodás politikai karaktere: Értekezés a magyar Alkotmánybíróság első tíz évéről. INDOK, Budapest, 2001.

Győri Enikő: A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban, Ph.D. értekezés, Budapest, 1999. <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/112/>

Győri Szabó Róbert: Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris, Budapest, 2006.

Halmai Gábor: Abuse of Constitutional Identity. The Hungarian Constitutional Court on Interpretation of Article E) (2) of the Basic Law, *Review of Central and East European Law* 2018/43. 23-42.

Halmai Gábor: Alkotmányjog, emberi jogok, globalizáció: az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan, Budapest, 2013.

Halmai Gábor: Alkotmányos alkotmánysértés. *Fundamentum* 2011/2. 81-98.

Halmai Gábor: Az aktivizmus vége? A Sólyom-bíróság kilenc éve. *Fundamentum* 1999/2. 5-27.

Hanneke Van Eijken: Case C-391/09, Malgožata Runevic~Vardyn And Łukasz Pawel Wardyn V. Vilniaus Miesto Savivaldybe.S Administracija and Others, Judgment of the Court (Second Chamber) of 12 May 2011, *Nyr. Common Market Law Review* 2012/49 809–826.

Hans Kelsen: Tiszta jogtan. [ford. Bibó István] ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988.

Hans-Bernd Schäfer: Can member state liability for the infringement of European law deter national legislators?, In: In: Thomas Eger – Hans-Bernd Schäfer (szerk.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2012. 82-94.

Heka László et al. (ford.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolter Kluwer, Budapest, 2016.

Hussein Kassim: The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? *Journal of European Public Policy* 2003/1. 121-139.

J.H.H. Weiler: To Be a European Citizen – Eros and Civilization. *Journal of European Public Policy*, 1997/4. 495-519.

Jakab András: A jogforrási rendszer. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-ORAC, Budapest, 2015. 121-179.

Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2007.

Jakab András: *Az európai alkotmányjog nelve*. NKE, Budapest, 2016.

Jan Komárek: *Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires*

Revolution. Verfblog, 2012/2/22, <https://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>.

Jan Komárek: European Constitutional Imaginaries: Utopias, Ideologies and the Other. iCourts Working Paper Series 2019/172. IMAGINE Paper No. 1.

Jan Komárek: National constitutional courts in the European constitutional democracy. I-CON 2014/3. 525–544.

Jan Komárek: National constitutional courts in the European constitutional democracy: A rejoinder. I-CON 2017/3. 815-825.

Jan Komárek: The place of constitutional courts in the EU. E.C.L. Review 2013, 9(3), 420-450.

Jan-Herman Reestman: The Franco-German constitutional divide: reflections on national and constitutional identity. E.C.L. Review 2009, 5(3), 374-390.

Jean Baudrillard: A szimulakrum elsőbbsége. <https://mediavadasz.info/jean-baudrillard-a-szimulakrum-elsobbsege/>

Jean Bodin: Az államról. In: Paczolay Péter – Szabó Máté [szerk.]: Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993. 111-121.

Jenna Bednar: The Robust Federation. Principles Of Design. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

John Armour, Henry Hansmann, Reiner Kraakman: Agency Problems and Legal Strategies. In: Reinier Kraakman et al. (szerk.): The Anatomy of Corporate Law: A Comparative and Functional Approach. Oxford University Press, New York, 2009.

Jones et al. (szerk): The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2012. 3-17.

Joseph H. H. Weiler: Editorial: Judicial Ego. International Journal of Constitutional Law 2011/1. 1-4.

Juhász Endre: Magyarország és az Európai Unió Bírósága. Közgazdasági Szemle 2014. április. 373-390.

Juhász-Tóth Angéla: Az európai uniós tagállamok nemzeti parlamentjei a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. Európai Jog, 2011/1. 43–47.

Julian Nowag: EU law, constitutional identity, and human dignity: A toxic mix? Bundesverfassungsgericht: Mr R. Common Market Law Review 53: 1441–1454, 2016.

Julien Sterck: Sameness and Selfhood: The Efficiency of Constitutional Identities in EU Law. Eur Law J. 2018;24:281–296.

Jürgen Habermas: Állampolgárság és nemzeti identitás. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/allampolgarsag-es-nemzeti-identitas>

- Jürgen Habermas: *The Crises of the European Union: A Response*. Polity Press, Cambridge, 2012.
- Karsai Dániel: A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata. *Fundamentum* 2006/1. 103–110.
- Kazai Viktor Zoltán: A joggyakorlat értelmezésének nehézségei illiberalizmus idején – érvek a narratív módszer mellett. *Fundamentum* 2018/2-3. 51-58.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. Osiris, Budapest, 2003.
- Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklós Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről, *JeMa* 2017/1-2. 5-15.
- Kéri Veronika: Gondolatok az alkotmányos identitásról, *Magyar Jog* 2017/7-8. 396-404.
- Király Andrea: *The Role of National Parliaments in European Issues: How the New Member States Scrutinize Their Governments?* *Jogelméleti Szemle*, 2005/1.
- Kiss László – Lévay Miklós: *Amicus curiae az Alkotmánybírósághoz*. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/\\$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%C3%A1szl%C3%B3_L%C3%A9vay_Mikl%C3%B3s.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2ba8668e09472db8c1258337004bc40a/$FILE/III_1628_2018_14_amicus_Kiss_L%C3%A1szl%C3%B3_L%C3%A9vay_Mikl%C3%B3s.pdf)
- Koen Lenaerts: *Federalism: Essential Concepts in Evolution – The Case of the European Union*. *Fordham International Law Journal* 1997/21. 746-798.
- Koen Lenaerts: *La vie après l’avis: Exploring the Principle of Mutual (Yet not Blind) Trust*. *Common Market Law Review* 2017, 54. 805–840.
- Kovács Kriszta: *Changing Constitutional Identity via Amendments*. In: Paul Blokker (szerk.): *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*. Routledge, New York, 2018. 197-214.
- Kovács Péter: *Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletére való hivatkozás újabb formulái és technikái a magyar Alkotmánybíróság, valamint néhány más európai alkotmánybíróság mai gyakorlatában*. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/2. 73-84.
- Kóhalmi Barbara – Nagy-Nádasdi Anita Rozália: *Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokalizációs határozat tükrében*. *Fundamentum* 2017/1-2. 45-51.
- Kruzslicz Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzeti alkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra*. *SZTE-ÁJK*, Szeged, 2019. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/1/_doktori%20%C3%A9rtekez%C3%A9s%20KP%20%281%29.pdf
- Kukorelli István: *Hány éves az Alaptörvény?* Gondolat, Budapest, 2017.
- Kukorelli István: *Opponensi vélemény Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve című akadémiai doktori értekezéséről*. *Közjogi Szemle* 2016/4. 96-98.
- Láncos Petra Lea: *Az európai közrendi minimum. A tagállamok autonómiájának korlátai a tagállamok számára fenntartott hatáskörök gyakorlása és a tisztán tagállami tényállások*

körében. In: Takács Péter [szerk.]: Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések. Gondolat, Budapest-Győr, 2015. 292-307.

Láncos Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskoncepciók és alkotmányjogi jelentőségük. Pázmány Law Working Papers 2011/17.

Leonard F.M. Besselink: National and Constitutional Identity before and after Lisbon. Utrecht Law Review 2010/6. 36-49.

Leonard F.M. Besselink: Respecting Constitutional Identity in the EU. Case Note to Case C–208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien, Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010, nyr. Common Market Law Review 2012/2. 671-693.

Les Cahiers du Conseil constitutionnel. Cahier n° 21. Commentaire de la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier21/cc_540dc.pdf

Les Cahiers du Conseil contitutionnel. Cahier n° 25. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2008564dc/cc_564dc.pdf

Lili Bayer – Maïa De La Baume: European Parliament report calls for sanctions procedure against Hungary. <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-european-parliament-report-judith-sargentini-calls-for-sanctions-procedure-against-hungary/>

Loïc Azoulay – Renaud Dehousse: The European Court of Justice and the Legal Dynamics of Integration. In: Erik Jones et al. (szerk.): The Oxford Handbook of the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2012. 350-364.

Louis Kaplow: Rules versus Standards: An Economic Analysis. (1992) 42 Duke Law Journal 557-629.

Luigi Corrias: Populism In A Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity. European Constitutional Law Review / Volume 12 / Issue 01 / May 2016. 6-26.

Luis Arroyo Jiménez: Constitutional Empathy and Judicial Dialogue In The European Union. European Public Law 24, No. 1 (2018): 57-72.

Lurcza Zsuzsanna: Kulturális identitás és de(kon)strukció. Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2014.

Macello Sanchez Sorondo: Solidarity and Subsidiarity as parts of Justice and Agape/Charity. In: Margaret S. Archer – Pierpaolo Donati (szerk.): Pursuing the Common Good: How Solidarity and Subsidiarity can work together? The Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 14, Vatican City, 2008.

Marc Guerrini: L'identité constitutionnelle du point de vue français. In: Marie-Odile Peyroux-Sissoko – Peter Kruzsliz: Constitutions nationales et valeurs européennes. Centre Universitaire Francophone, 2015. 157-173.

Maria Dicosola – Cristina Fasone – Irene Spigno: Foreword: Constitutional Courts in the European Legal System After the Treaty of Lisbon and the Euro-Crisis. *German Law Journal* 2015/6. 1317-1330.

Mark A. Pollack: Realist, Intergovernmentalist, and Institutional Approaches. In: Erik

Markus Jachtenfuchs – Nico Krisch: Subsidiarity in Global Governance. *Law & Contemporary Problems* 79 (2016)

Martonyi János: Nyitás és identitás. Geopolitika, világkereskedelem, Európa. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2018.

Mathias Hong: Human dignity, identity review of the European arrest warrant and the Court of Justice as a listener in the dialogue of courts: Solange-III and Aranyosi. *E.C.L. Review* 2016, 12(3), 549-563.

Matthias Cornils: BVerfGE 123, 267 – Lissabon. Mitgliedstaatlichkeit vorbehalten: Europa am Endpunkt der Integration? In: Jörg Menzel – Ralf Müller-Terpitz (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017. 852-863.

Matthias Cornils: BVerfGE 37, 271 – Solange I. Von den Grenzen des Anwendungsvorranges des Europarechts: Der unabdingbare Grundrechtsstandard des Grundgesetzes. In: Jörg Menzel – Ralf Müller-Terpitz (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017. 252-263.

Matthias Cornils: BVerfGE 89, 155 – Maastricht. Gerichtskooperation im Staatenverbund: Das wächteramt des BVerfG über die Kompetenzen der Europäischen Union. In: Jörg Menzel – Ralf Müller-Terpitz (szerk.): *Verfassungsrechtsprechung*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2017. 535-543.

Mátyás Ferenc: „A méltóságon esett sebeket nem mindig lehet gyógyítani egy tollvonással”. *Ars Boni* 2015/2. 31-37.

Max Planck: A tudományos eszmék eredete és hatása. <http://mek.oszk.hu/05000/05010/html/planckirasai0009.html>

Michael Burgess: *Comparative Federalism, Theory and Practice*. Taylor & Francis, Routledge, New York, London, 2006.

Michel Rosenfeld: Constitutional Identity. In: Michel Rosenfeld – Sajó András (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 756-776.

Michel Rosenfeld: The European Treaty-Constitution and Constitutional Identity: A View From America. *ICON* 2005/2-3. 316-331.

Michel Rosenfeld: *The Identity of the Constitutional Subject. Selfhood, Citizenship, Culture and Community*. Routledge, London – New York, 2010.

Michel Troper: Behind the Constitution? The Principle of Constitutional Identity in France. In: Sajó András – Uitz Renáta (szerk.): *Constitutional Topography*. Eleven International Publishing, The Hague, 2010. 187-203.

Mikael Rask Madsen et al.: Competing Supremacies and Clashing Institutional Rationalities: the Danish Supreme Court's Decision in the Ajos Case and the National Limits of Judicial Cooperation. *European Law Journal*, 2017/1-2. 140–150.

Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Sólyom-ügy tükrében. *JURA* 2014/2. 99-103.

Monica Claes – Jan-Herman Reestman: The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case. *German Law Journal* Vol. 16 No. 04. 917-970.

Monika Polzin: Constitutional Identity as a Constructed Reality and a Restless Soul. *German Law Journal* Vol. 18 No. 07, 1595-1616.

Monika Polzin: Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. *I-CON* 2016/1. 411-438.

Morten Egeberg: The European Commission. From Agent to Political Institution. *Public Administration* 2014/1. 240-446.

Neil Walker: Constitutional Pluralism Revisited. *European Law Journal*, Vol. 22, No. 3, May 2016. 333–355.

Nicola Lupo: The Advantage of Having the "First Word" in the Composite European Constitution. *Italian Journal of Public Law*, 2018/2. 186-204.

Ole Terkelsen: The Ajos Case and the Danish Approach to International Law. *European Public Law* 2018/2. 183–194.

Olivier Dutheillet de Lamonthé: Le Conseil constitutionnel et le processus d'intégration communautaire. In: *L'État souverain dans le monde d'aujourd'hui : mélanges en l'honneur de Jean Pierre Puissechet*, Paris, A. Pédone, 2008.

Orbán Endre: Article 7 TEU is a Nuclear Bomb – with all its Consequences? *Acta Juridica Hungarica* 2016/1. 119-128.

Orbán Endre: EU Budget and Common Policies. Regional Policy: What's Next? In: Balázs Péter (szerk.): *A European Union with 36 Members? Perspectives and Risks*. Central European University Press, Budapest, 2014. 111-136.

Orbán Endre: Hiába érvelt – Interjú Puskás Bálint Zoltánnal. *Ars Boni* 2014/3. 70–81.

Osztovits András (szerk.): *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében, 2004-2014*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán. In: Paczolay Péter: *Alkotmánybíráskodás és alkotmányértelmezés*. ELTE ÁJK, Budapest, 1995. 9-31.

Paczolay Péter: Az alkotmány stabilitása és az alkotmány védelme. In: Dezső Márta – Kukorelli István [szerk.]: *Alkotmány – alkotmányosság*. Martin Opitz, Budapest, 2014. 123-136.

- Paczolay Péter: Bevezetés. In: Carl Schmitt: Politikai teológia. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. VII-XIII.
- Paczolay Péter: Előszó. In: Paczolay Péter (szerk.): Alkotmányelmélet és európai integráció. Szent István Társulat, Budapest, 2004. 7-8.
- Paczolay Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: Frivaldszky János (szerk.): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban. OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006. 59-71.
- Paksy Máté: A kör hatszögesítése avagy a francia konstitucionalizmus útja az alkotmányos dialógusig. *Politikatudományi Szemle* 2016/3. 113-132.
- Pálné Kovács Ilona: A helyi-területi önkormányzati rendszerek. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): Összehasonlító alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest, 2006. 281-328.
- Pálné Kovács Ilona: Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, 2009/4. 37-60.
- Pap András László: Személyiségkép és alkotmányos identitás a Nemzeti Együttműködés Rendszerében. <https://core.ac.uk/download/pdf/42946446.pdf>
- Papp Mónika: Hová tartunk? Az európai unió állami támogatási jogának modernizációja. *Állam- és Jogtudomány* 2018/4. 37-62.
- Paul Craig – Gráinne de Búrca: *EU law: Text, cases and materials*. Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Paul Craig: Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration. *European Law Review* 2004/3. 323–344.
- Paul Craig: The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance. *European Law Review*, 2008/2. 137–166.
- Paul Ricoeur: *Oneself as Another*. University of Chicago Press, Chicago – London, 1992.
- Peter M. Huber: The Federal Constitutional Court and European Integration. *European Public Law* 2015/1. 83–108.
- Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009.
- Pietro Faraguna: Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? *German Law Journal* Vol. 18 No. 07, 1617-1640.
- Potje László – Zakariás Kinga: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata. *Jogtudományi Közlöny* 2010/10. 482–492.
- Ran Hirschl: The Realist Turn in Comparative Constitutional Politics. *Political research Quarterly* 2009/4. 825-833.

R. Daniel Kelemen: Built to Last? The Durability of EU federalism. http://fas-polisci.rutgers.edu/dkelemen/research/Kelemen_DurabilityOfEUFederalism.pdf

R. Daniel Kelemen – Laurent Pech: The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2019. 1-16.

Richard Mailey: Weak-Form Judicial Review as a Way of Legally Facilitating Constitutional Moments? <http://www.icconnectblog.com/2018/02/weak-form-judicial-review-as-a-way-of-legally-facilitating-constitutional-moments/>

Robert Cooter – Thomas Ulen: *Jog és Közgazdaságtan*. Osiris, Budapest, 2006.

Robert S. Pindyck – Daniel L. Rubinfeld: *Microeconomics*. 7th ed. Prentice Hall, New Jersey, 2008.

Robert Schütze: *European Union Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

Robert Schütze: *From Dual to Cooperative Federalism*. Oxford University Press, New York, 2009.

Roland Minnerath: The Fundamental Principles of Social Doctrine. The Issue of their Interpretation. In: Margaret S. Archer – Pierpaolo Donati (szerk.): *Pursuing the Common Good: How Solidarity and Subsidiarity can work together?* The Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 14, Vatican City, 2008.

Rosalind Dixon – David Landau: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *I-CON* 2015/3. 606-638.

Ruth Gavison: What Belongs in a Constitution? *Constitutional Political Economy* 2002/13. 89-105.

Sajó András – Uitz Renáta: *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford University Press, Oxford, 2017.

Sajó András: Alkotmányosság a bezárkózó társadalmakban. *Közjogi Szemle* 2017/4. 1-6.

Sajó András: Constitution without a constitutional moment: A view from the new member states. *International Journal of Constitutional Law* 2005/2-3. 243-261.

Sajó András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. *Fundamentum* 2004/3. 89-96.

Schanda Balázs: Alkotmányos értékek - alkotmányos identitás. In: Chronowski Nóra et al. (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Gondolat, Budapest, 2017. 89-97.

Schanda Balázs: Államalkotó tényezők. In: Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba, HVG-ORAC*, Budapest, 2015. 101-120.

Schanda Balázs: Globalizáció és nemzeti identitás. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs (szerk.): Az összehasonlító módszer az alkotmányjogban. Pázmány Press, Budapest, 2017. 31-44.

Selma Josso: Le caractère social de la République, principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France? 7.

<http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/JossoTXT.pdf>

Simon Röß: The Conflict Between European Law and National Constitutional Law Using the Example of the European Arrest Warrant. *European Public Law* 25, no. 1 (2019): 25–42.

Simone Bunse – Kalypso Aude Nicolaidis: Large versus Small States: Anty-Hegemony and The Politics of Shared Leadership. In: Erik Jones et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 249-266.

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris, Budapest, 2001.

Sólyom László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle* 2014/1. 1–7.

Somssich Réka: Az alkotmányos identitás a francia és a belga alkotmánybíróági gyakorlatban. *Alkotmánybíróági Szemle* 2018/2. 9-19.

Sonnevend Pál – Jakab András – Csink Lóránt: The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics. In: Armin von Bogdandy - Sonnevend Pál (szerk.): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*. Hart Publishing, Oxford, 2015. 33-111.

Sonnevend Pál: A Clever Compromise or a Tectonic Shift? The LM Judgment of the CJEU <https://verfassungsblog.de/a-clever-compromise-or-a-tectonic-shift-the-lm-jugment-of-the-cjeu/>

Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2. 27–37.

Sonnevend Pál: International Law, European Law and the National Constitution – The Different Roles of Multilevel Constitutionalism in Preserving Common Constitutional Values. In: Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique: ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2016. 642-657.

Stefan Oeter: Federalism and Democracy. In: Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Hart&CH Beck, Oxford, 2010. 59-62.

Stefan Voigt: A Constitution Like Any Other? Comparing the European Constitution with Nation State Constitutions. In: Thomas Eger – Hans-Bernd Schäefer (szerk.): *Research Handbook on the Economics of European Union Law*. Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2012. 11-28.

Stephanie Reynolds: Explaining the Constitutional Drivers Behind a Perceived Judicial Preference for Free Movement over Fundamental Rights. *Common Market Law Review* 53: 643–678, 2016.

Stephen Weatherill: *Cases&Materials on EC Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012.

Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest, 2014.

Sujit Choudhry: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment: A reply to Rosalind Dixon and David Landau. I-CON 2017/3. 826-832.

Sulyok Márton (szerk.): Párbeszéd és identitás. Az alkotmányos identitás alapkérdései. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016.

Sulyok Márton: „Une photo de famille.” Pillanatkép a családi élet és a házastársfogalom Európai Unió Bírósága általi elemzéséről. Európai Tükör 2018/3. 117-131.

Sulyok Márton: Értelmelem és érzelem vagy büszkeség és balítélet? Alkotmánybíráskodás és alkotmányos identitás. Fontes Iuris 2015/1. 27-39.

Sulyok Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: Jakó Mira Anna (szerk.): Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonylatában. Nemzetközi és Regionális Tanulmányok 10. Generál, Szeged, 2014. 44-62.

Sulyok Tamás – Orbán Endre: Az európai alkotmányos tér és az alkotmányos párbeszéd forgatókönyve. In Chronowski Nóra et al. (szerk.): A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli. Gondolat, Budapest, 2017. 116-125.

Sulyok Tamás: A tagállami alkotmányok erga omnes hatálya és a kompozit alkotmányosság. Fontes Iuris 2016/1. 29-33.

Szabó Marcel – Lános Petra – Gyeney Laura: Az Európai Unió fundamentumai. Szent István Társulat, Budapest, 2012.

Szabó Patrik: A felszín alatt. Adalékok az alkotmányos identitás elméleti és dogmatikai problémáihoz. Közjogi Szemle 2019/3. 42-47.

Szabó Zsolt: A kivonulás–tiltakozás–hűség fogalomhármis közgazdaságtani relevanciája a 21. században. Közgazdasági Szemle 2012. december. 1311–1335.

Szajbély Katalin: Vallási jelképek viselése a munkahelyeken az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága gyakorlatában. Közjogi Szemle 2018/2 1-8.

Szakály Zsuzsa: A történeti alkotmány és az alkotmányos identitás az Alaptörvény tükrében. Pro Publico Bono 2015/2. 24-38.

Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. Gondolat, Budapest, 2003.

Szegedi László: EU-level Market Surveillance and Regulation by EU Agencies in Light of the Reshaped Meroni Doctrine. European Networks Law & Regulation Quarterly 2014/4. 298-304.

Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina: Judicial deference or political loyalty? In: Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): New Challenges to Constitutional Adjudication in Europe. A Comparative Perspective. Routledge, London – New York, 2018. 89-110.

Szente Zoltán – Jakab András – Patyi András – Sulyok Gábor: 19. § Az Országgyűlés. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009. 531-632.

Szente Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011/3. 1-8.

Szente Zoltán: Az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás” és az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In: Szente Zoltán – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon. NKE, Budapest, 2014. 209–241.

Szente Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *JeMa* 2013/2. 11–21.

Szente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. *Dialóg Campus*, Budapest-Pécs, 2013.

Takis Tridimas: The Court of Justice and Judicial Activism. *E.L. Rev.* 1996, 21(3), 199-210.

Tamás Csaba Gergely: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról. *Európai Tükör*, 2010/7-8. 7–23.

Theodore Konstadinides: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 13., 2010/2011. 195-218.

Tomka Miklós – Goják János (szerk.): Az Egyház társadalmi tanítása. Szent István Társulat, Budapest.

Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny* 2014/5. 224-238.

Tribl Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle* 2018/1. 151-164.

Trócsányi László – Csink Lóránt: Alkotmány v. közösségi jog: az Alkotmánybíróság helye az Európai Unióban, *Jogtudományi Közlöny* 2007/2. 63-69.

Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

Turkuler Isiksel: Europe’s Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism beyond the State. Oxford University Press, Oxford, 2016.

Uitz Renáta, ‘Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary’ (2015) 13 *ICON* 279-300.

Uitz Renáta: The European Arrest Warrant as a Constitutional Instrument. <http://www.iconnectblog.com/2018/04/the-european-arrest-warrant-as-a-constitutional-instrument-i-connect->

column/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONnect+%28I-CONnect+Blog%29

V. Anbalagan: Malaysia's Federal court: 1988 amendment is against the Constitution. <http://www.constitutionnet.org/news/malaysias-federal-court-1988-amendment-against-constitution>

Varga Attila: Román alkotmánybírósági határozat döntése és különvélemények a „házastársfo(r)galom” értékelésével és értelmezésével kapcsolatban avagy „egy családi fotó” elmosódott részletei. Alkotmánybírósági Szemle 2019/1. 2-9.

Varga Zs. András: Constitutional identity and judgements of the ECtHR. In: Barabás A. Tünde és Belovics Ervin (szerk.): Sapiens in sapientia: ünnepi kötet Vókó György 70. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2016. 193-197.

Varga Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezésében. Iustum Aequum Salutare, 2016/4. 83-89.

Varga Zs. András: Végleges szuverenitás, vagy korlátozott hatáskör-transzfer? Fontes Iuris 2016/1. 8-12.

Varju Márton: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év tapasztalatai. In: Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA TK JTI, Budapest, 2016. 142-172.

Varju Márton: Jogértelmezés és kontextus: Az Európai Bíróság újabb alapjogi ítélezési gyakorlata. Fundamentum 2016/1. 5-21.

Várnay Ernő: Az ACTE CLAIR-tan és a CILFIT-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása. Magyar jog 2005/2. 95-108.

Várnay Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Unió joga. Jogtudományi Közöny 2007/10. 426-432.

Várnay Ernő: Az Európai Bíróság és a bírói aktivizmus délibábjá. Állam- és Jogtudomány 2017/2. 85-113.

Vasiliki Kosta: European Court of Justice: case C-213/07, Michaniki AE v Ethniko Simvoulío Radiotileorasis, Ipourgos Epikratias. E.C.L. Review 2009/3. 501-516.

Vassilios Skouris: Az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonya. Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. 142-148.

Verfassungsblog: Rule of law in the EU: lost and found? <https://verfassungsblog.de/category/debates/rule-of-law-in-the-eu-lost-and-found-debates/>

Vincze Attila – Chronowski Nóra: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG ORAC, Budapest, 2018.

Vincze Attila: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról. JeMa 2013/3. 3–12.

Vincze Attila: Az osztrák alkotmánybíróság döntése az Alapjogi Charta alkalmazandóságáról. *Alkotmánybírósági Szemle* 2013/1. 126-132.

Vincze Attila: Előzetes döntéshozatal és alkotmánybíráskodás, *Alkotmánybírósági Szemle* 2018/1. 22-30

Vincze Attila: Odahull az eszme és a valóság közé: az árnyék az szuverenitás-átruházás az alkotmánybíróság esetjogában, *MTA Law Working Papers* 2014/23.

Vörös Imre: A magyar alkotmánybíróság esete az uniós joggal, *Alkotmánybírósági Szemle* 2012/1. 114-121.

Vörös Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle* 2016/4. 44-57.

Vörös Imre: *Csoportkép Laokoóonnal*. MTA TK JTI, Budapest, 2012.

Walter Frenz: No judicial Brexit of the German Federal Constitutional Court. *E.L. Rev.* 2017, 42(4), 577-584

Waltraud Schelkle: Rich versus Poor. In: Erik Jones et al. (szerk): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 278-291.

William H. Riker: *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964.

Wojciech Sadurski: ‘Solange, Chapter 3’: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 1, January 2008, 1–35.

Wojciech Sadurski: *European Constitutional Identity?* EUI Working Paper 2006/33.

XI. Pius: *Quadragesimo anno* kezdetű enciklika, 1931.

Yaniv Roznai: *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press, Oxford, 2017.

Zakariás Kinga: Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója. *Forum. Acta Juridica et Politica* 2015/2. 149-161.

Zakariás Kinga: *Az emberi méltósághoz való jog. Összehasonlító jogi elemzés a német és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat tükrében*. Pázmány Press, Budapest, 2019.

Zsugyó Virág: *Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében*. *Állam- és Jogtudomány* 2017/3. 99-122.

Zsugyó Virág: *Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata*. PhD értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2019.

2. A magyar Alkotmánybíróság hivatkozott döntései

1053/E/2005. AB határozat
12/2013. (V. 24.) AB határozat
13/2013. (VI. 17.) AB határozat
142/2010. (VII. 14.) AB határozat
143/2010. (VII. 14.) AB határozat
16/2016. (X. 20.) AB határozat
17/2004. (V. 25.) AB határozat
17/2015. (VI. 5.) AB határozat
17/2017. (VII. 18.) AB határozat
19/2019. (VI. 18.) AB határozat
19/2019. (VI. 18.) AB határozat
2/2019. (III. 5.) AB határozat
21/2014. (VII. 15.) AB határozat
21/2018. (XI. 14.) AB határozat
22/2012. (V. 11.) AB határozat
22/2016. (XII. 5.) AB határozat
23/1990 (X. 31.) AB határozat
23/1994. (IV. 29.) AB végzés
23/2015. (VII. 7.) AB határozat
26/2013. (X. 4.) AB határozat
26/2015. (VII. 21.) AB határozat
28/2014. (IX. 29.) AB határozat
29/2015. (X. 2.) AB határozat
293/B/1994. AB végzés
3/2019. (III. 7.) AB határozat
30/1998. (VI. 25.) AB határozat
30/2017. (XI. 14.) AB határozat
3003/2017. (II. 1.) AB határozat
3008/2015. (I. 12.) AB végzés
3008/2016. (I. 25.) AB végzés
3014/2014. (III. 13.) AB végzés
3036/2015. (II. 20.) AB végzés
3041/2014. (III. 13.) AB végzés
3066/2016. (IV. 11.) AB végzés
3090/2016. (V. 12.) AB határozat
3110/2014. (IV. 17.) AB végzés
3113/2016. (VI. 3.) AB végzés
3130/2016. (VI. 29.) AB végzés
3198/2018. (VI. 21.) AB végzés
3199/2018. (VI. 21.) AB végzés
32/2008. (III. 12.) AB határozat
32/2012. (VII. 4.) AB határozat
3200/2018. (VI. 21.) AB végzés
3216/2013. (XII. 2.) AB végzés
3220/2018. (VII. 2.) AB végzés
3241/2019. (X.17.) AB határozat
3268/2012. (X. 4.) AB végzés
33/2012. (VII. 17.) AB határozat
34/2014. (XI. 14.) AB határozat
42/2005. (XI. 14.) AB határozat

45/2012. (XII. 29.) AB határozat
 61/2008. (IV. 29.) AB határozat
 72/2006. (XII. 15.) AB határozat
 744/B/2004. AB határozat
 8/2011. (II. 18.) AB határozat
 9/2018. (VII. 9.) AB határozat

3. Külföldi alkotmánybíróságok és bíróságok hivatkozott döntései

70-39 DC 1970. június 19.
 74-54 DC 1975. január 15.
 92-308 DC 1992. április 9.
 92-312 DC 1992. szeptember 2.
 97-394 DC 1997. december 31.
 2003-469 DC 2003. március 26.
 2004-496 DC 2004. június 10.
 2004-497 DC 2004. július 1.
 2004-498 DC 2004. július 29.
 2004-499 DC 2004. július 29.
 2004-505 DC 2004. november 19.
 2006-540 DC 2006. július 27.
 2006-540 DC 2006. július 27.
 2006-543 DC 2006. november 30.
 2007-560 DC 2007. december 20.
 2008-564 DC 2008. június 19.
 2017-749 DC 2017. július 31.
 2018-765 DC 2018. június 12.
 2018-768 DC 2018. július 26.
 2018-750/751 DC 2018. december 7.
 BVerfGE 102, 147.
 BVerfGE 123, 267.
 BVerfGE 126, 286.
 BVerfGE 134, 366.
 BVerfGE 142, 123.
 BVerfGE 146, 216.
 BVerfGE 31, 145.
 BVerfGE 37, 271
 BVerfGE 73, 339.
 BVerfGE 89, 155.
 BVerfGE 90, 241.
 BVerfGE 124, 300.
 BVerfGE 1, 14.
 2 BvR 1685/14 és 2 BvR 2631/14.
 2 BvR 2735/14.
 2 BvR 424/17.
 Belga Alkotmánybíróság 62/2016. sz. döntése
 Cseh Alkotmánybíróság Pl. ÚS 5/12 sz. döntése, 2012. január 31.
 Dán Legfelső Bíróság 15/2014. sz. döntése, 2016. december 6.

Egyesült Királyság Legfelső Bírósága R v Secretary of State for Transport and another [2014] UKSC 3 2014. január 22.
 Lengyel Alkotmánybíróság K 32/09. sz. döntése, 2010. november 24.
 Olasz Alkotmánybíróság 183/1973. sz. ügy Frontini v Minister delle Finanze [1974] 2 CMLR 372.
 Olasz Alkotmánybíróság 170/84. sz. ügy Granital v. Amministrazione delle Finanze dello Stato [1984] 21 CMLR 756.
 Olasz Alkotmánybíróság 232/89. sz. ügy Spa Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato [1989] RDI 72.
 Olasz Alkotmánybíróság 238/2014. sz. ügy, 2014. október 22.
 Román Alkotmánybíróság 80/2014. sz. döntése, 2014. február 16.
 Spanyol Alkotmánybíróság 1/2004. sz. döntése, 2004. december 13.
 Spanyol Alkotmánybíróság 198/2012. sz. döntése, 2012. november 6.
 Supreme Court Obergefell v Hodges 14-556. sz. döntése, 2015. június 26.
 Indira Gandhi v Raj Narain, 1975 SC.
 Kesavananda Bharati v Kerala Állam, 1973 SC.
 Minerva Mills Ltd. v Union of India, 1980 SC.
 Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai v Magyarország (70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12) 2014. április 8.
 Matthews kontra Egyesült Királyság (24833/94) 1999. február 18.

4. Az Európai Unió Bíróságának hivatkozott döntései

2/2013. sz. tanácsadó vélemény ECLI:EU:C:2014:2454
 C-10/61. Európai Bizottság v Olaszország ECLI:EU:C:1962:2
 C-104/86. Bizottság v Olaszország ECLI:EU:C:1988:171
 C-105/14. Taricco és társai ECLI:EU:C:2015:555
 C-105/18. és C-113/18. sz. egyesített ügyek Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) és társai kontra Administración General del Estado ECLI:EU:C:2019:395
 C-106/77. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA ECLI:EU:C:1978:49
 C-11/70. Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel ECLI:EU:C:1970:114
 C-112/00. Schmidberger ECLI:EU:C:2003:333
 C-115/14. RegioPost GmbH & Co. KG v Stadt Landau ECLI:EU:C:2015:760
 C-120/78. Rewe-Zentral ECLI:EU:C:1979:42
 C-120/95. Decker ECLI:EU:C:1998:167
 C-127/07. Arcelor ECLI:EU:C:2008:292
 C-127/12. Európai Bizottság v Spanyol Királyság ECLI:EU:C:2014:2130
 C-135/08. Janko Rottmann v Freistaat Bayern ECLI:EU:C:2010:104
 C-141/78. Franciaország v Egyesült Királyság ECLI:EU:C:1979:225
 C-145/04. Spanyol Királyság v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ECLI:EU:C:2006:543
 C-151/12. Európai Bizottság v Spanyol Királyság ECLI:EU:C:2013:690
 C-156/13. Digibet Ltd, Gert Albers és a Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG ECLI:EU:C:2014:1756
 C-157/15. Samira Achbita és Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kontra G4S Secure Solutions NV ECLI:EU:C:2017:203
 C-159/90. Grogan ECLI:EU:C:1991:378
 C-160/03. Spanyol Királyság v Eurojust ECLI:EU:C:2005:168

- C-180/97. Regione Toscana v Commission ECLI:EU:C:1997:451
 C-202/11. Anton Las és a PSA Antwerp NV ECLI:EU:C:2013:239
 C-205/08. Umweltanwalt von Kärnten és Alpe Adria Energia SpA ECLI:EU:C:2009:767
 C-208/09. Ilonka Sayn-Wittgenstein és a Landeshauptmann von Wien ECLI:EU:C:2010:806
 C-210/06. Cartesio ECLI:EU:C:2008:723
 C-213/07. Michaniki AE v Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypoyrgos Epikrateias, Elliniki Technodomiki (TEVAE), korábban Pantechniki AE, Syndesmos Epicheiriseon Periodikou Typou, Somateio ECLI:EU:C:2008:731
 C-216/14. Gavril Covaci ECLI:EU:C:2015:686
 C-221/17. M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady, L. Duboux v Minister van Buitenlandse Zaken ECLI:EU:C:2019:189
 C-222/07. Unión de Televisións Comerciales Asociadas (UTECA) és az Administración General del Estado ECLI:EU:C:2009:124
 C-233/94. Németország v Európai Parlament és Tanács ECLI:EU:C:1997:231
 C-248/12. P. Észak-Írország v Európai Bizottság ECLI:EU:C:2014:137
 C-26/62. Van Gend & Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen ECLI:EU:C:1963:1
 C-265/95. Commission v France ECLI:EU:C:1997:595
 C-283/81. Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA v Ministero della sanità ECLI:EU:C:1982:335
 C-288/89. Collectieve Antennevoorziening Gouda ECLI:EU:C:1991:323
 C-29/69. Erich Stauder v Ulm – Sozialamt ECLI:EU:C:1969:57
 C-293/12. Digital Rights Ireland ECLI:EU:C:2014:238
 C-302/86. Commission v Denmark ECLI:EU:C:1988:421
 C-310/16. Dzivev és társai ECLI:EU:C:2019:30
 C-314/85. Foto-Frost ECLI:EU:C:1987:452
 C-317/18. Correia Moreira ECLI:EU:C:2019:499
 C-33/88. Allué and Coonan ECLI:EU:C:1989:222
 C-341/05. Laval ECLI:EU:C:2007:809
 C-344/01. Németország v Bizottság ECLI:EU:C:2004:121
 C-353/06. Grunkin és Paul ECLI:EU:C:2008:559
 C-353/89. Bizottság v Hollandia ECLI:EU:C:1991:325
 C-358/14. Lengyel Köztársaság v Parlament és Tanács ECLI:EU:C:2016:323
 C-36/02. Omega ECLI:EU:C:2004:614
 C-36/75. Roland Rutili v Ministre de l'intérieur ECLI:EU:C:1975:137
 C-364/10. Magyarország v Szlovákia ECLI:EU:C:2012:630
 C-368/95. Familiapress ECLI:EU:C:1997:325
 C-377/98. Hollandia v Európai Parlament és Tanács ECLI:EU:C:2001:523
 C-379/87. Groener ECLI:EU:C:1989:599
 C-388/95. Belgium v Spanyolország ECLI:EU:C:2000:244
 C-391/09. Runevič-Vardyn és Wardyn ECLI:EU:C:2011:291
 C-391/17. Bizottság v Egyesült Királyság ECLI:EU:C:2019:97
 C-393/10. O'Brien ECLI:EU:C:2012:110
 C-395/17. Bizottság v Holland Királyság ECLI:EU:C:2019:98
 C-399/09. Landtová ECLI:EU:C:2011:415
 C-399/11. Stefano Melloni v Ministerio Fiscal ECLI:EU:C:2013:107
 C-4/73. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v Bizottság ECLI:EU:C:1974:51
 C-402/05. P. Kadi and Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság ECLI:EU:C:2008:461
 C-404/15. Aranyosi és C-659/15 Căldăraru egyesített ügyek ECLI:EU:C:2016:198

C-409/06. Winner Wetten GmbH v Bürgermeisterin der Stadt Bergheim ECLI:EU:C:2010:503
C-41/74. Yvonne van Duyn v Home Office ECLI:EU:C:1974:133
C-414/16. Egenberger ECLI:EU:C:2018:257
C-417/04. P. Regione Siciliana v Commission ECLI:EU:C:2006:282
C-42/17. M.A.S. és M.B. elleni büntetőeljárás ECLI:EU:C:2017:936.
C-420/16. Izsák Balázs-Árpád, Dabis Attila kontra Európai Bizottság ECLI:EU:C:2019:177
C-428/06. Unión General de Trabajadores de la Rioja ECLI:EU:C:2008:488
C-438/05. Viking Line ECLI:EU:C:2007:772
C-438/14. Bogendorff von Wolffersdorff ECLI:EU:C:2016:401
C-44/79. Hauer v Land Rheinland-Pfalz ECLI:EU:C:1979:290
C-473/13. Bero és Bouzalmate ECLI:EU:C:2014:2095
C-473/93. Bizottság v Luxemburg ECLI:EU:C:1996:263
C-474/13. Pham ECLI:EU:C:2014:2096
C-482/17. Cseh Köztársaság v Parlament és Tanács ECLI:EU:C:2019:321
C-491/01. R v Secretary of State for Health, ex parte Imperial Tobacco ECLI:EU:C:2002:741.
C-493/17. Weiss és társai ECLI:EU:C:2018:1000
C-508/13. Észtország v Európai Parlament és Tanács, EU:C:2015:403
C-51/08. Bizottság v Luxemburg ECLI:EU:C:2011:336
C-51/15. Remondis ECLI:EU:C:2016:985
C-53/04. Marrosu és Sardino ECLI:EU:C:2006:517
C-54/05. Commission v Finland ECLI:EU:C:2007:168
C-541/15. Freitag ECLI:EU:C:2017:432
C-55/94. Gebhard ECLI:EU:C:1995:411
C-566/10. P. Olasz Köztársaság v Európai Bizottság ECLI:EU:C:2012:752
C-566/15. Erzberger ECLI:EU:C:2017:562
C-58/13. Torresi ECLI:EU:C:2014:2088
C-6/64. Costa v ENEL ECLI:EU:C:1964:66
C-60/00. Carpenter ECLI:EU:C:2002:434
C-60/84. és 61/84. Cinéthèque és társai ECLI:EU:C:1985:329
C-61/65. Vaassen-Goebbels ECLI:EU:C:1966:39
C-617/10. Åkerberg Fransson ECLI:EU:C:2013:105
C-619/18. Európai Bizottság v Lengyel Köztársaság ECLI:EU:C:2019:531
C-62/14. Gauweiler és társai ECLI:EU:C:2015:400
C-621/18. Wightman és társai ECLI:EU:C:2018:999
C-64/16. Associação Sindical dos Juizes Portugueses ECLI:EU:C:2018:117
C-66/85. Lawrie-Blum ECLI:EU:C:1986:284
C-673/16. Coman és társai ECLI:EU:C:2018:385
C-74/16. Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ECLI:EU:C:2017:496
C-84/94. Egyesült Királyság v Tanács ECLI:EU:C:1996:431
C-89/18. A ECLI:EU:C:2019:580
C-91/92. Faccini Dori ECLI:EU:C:1994:292
C-98/14. Berlington Hungary és társai ECLI:EU:C:2015:386
T-178/18. Région de Bruxelles-Capitale v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2019:130
T-185/05. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECLI:EU:T:2008:519
T-267/08. és T-279/08. sz. egyesített ügyek Région Nord-Pas-de-Calais, Communauté d'agglomération du Douaisis v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2011:209
T-453/10. Észak-Írország v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2012:106
T-529/13. Izsák és Dabis v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2016:282
T-770/14. Olasz Köztársaság v Európai Bizottság ECLI:EU:T:2016:440

